

Les registres : prérogatives étatiques et logiques marchandes

Pour naviguer librement en mer, notamment en haute mer, tout navire doit battre un pavillon et disposer d'un port d'attache, qui le lie à l'ordre juridique de l'État qui l'a immatriculé. Chaque État évoluant dans un contexte différent, ce lien a aussi des conséquences économiques. En effet dans l'exploitation d'un navire, s'il existe des coûts opérationnels similaires pour les navires du même type (soutes, lubrifiants, réparations, assurance, frais généraux), la fiscalité, les prélèvements obligatoires, les normes sociales, les procédures administratives sont en revanche des postes de dépenses qui peuvent varier en fonction de ce rattachement étatique. De ce fait, le choix d'un pavillon obéit, pour la majeure partie de la flotte de commerce mondiale, à des critères essentiellement économiques. Pour certains États, c'est un outil de politique internationale, mais pour maintenant une majorité d'entre eux, c'est une source de revenus. En quoi un pavillon est-il plus intéressant pour un armateur qu'un autre ? Quelles stratégies les États maritimes "traditionnels" mettent-ils en place afin de conserver et d'accroître l'attractivité de leur pavillon face aux errements des autres États d'immatriculation ?

État des lieux des registres d'immatriculation

Par nature, les navires de commerce ont vocation à naviguer dans des eaux internationales, non soumises à la souveraineté des États. Le pavillon détermine le droit applicable au navire lorsqu'il est en haute mer ; c'est le principe de la "loi du pavillon". Il représente le rattachement du navire à un État, il ne peut y en avoir qu'un et il est obligatoire. Tous les États (côtiers ou non) peuvent faire naviguer des navires battant leur pavillon dans le respect du droit international¹. "Posséder" une flotte, relève en outre, pour certains États d'une importance politique au regard des emplois en mer et à terre qui sont en jeu, ainsi que les savoir-faire qui y sont attachés.

L'Etat doit en contrepartie et en application des conventions internationales qu'il a ratifiées, "exercer effectivement sa juridiction et son contrôle dans les

domaines technique, administratif et social"². Cela concerne la construction du navire, les contrôles réguliers de la bonne application de la réglementation internationale, les formalités administratives, les conditions de travail à bord... Il devrait également exister un "lien substantiel" entre le propriétaire du navire et l'État dont il bat le pavillon³, notion qui n'a fait l'objet d'aucune définition et qui de ce fait est, pour le moment, dépourvue de tout contenu. Les armements ont donc le choix d'entretenir des liens avec une véritable administration maritime.

Les États fixent librement les conditions d'attribution de leur pavillon. Ceci permet à certains États de mener une "politique minimaliste" afin d'attirer des armements en quête de réduction de coûts en matière de prélèvements obligatoires (impôts, charges salariales et sociales), de frais d'entretien et de sécurité des navires et parfois même de discrétion (contournement d'embargo pex.) Les registres "très négligents" mettent en péril la sécurité maritime, l'environnement et la protection sociale des gens de mer.

Actuellement et en termes de tonnes de port en lourd (tpl), les registres libres représentent 56% de la flotte mondiale. C'est presque la même proportion qu'au début des années 2000 (55%). La croissance de la flotte mondiale et celle sous registre libre ont évolué de la même manière (X 2,4 en 17 ans). On peut noter que, les registres de Singapour et Hong Kong ont capté une partie de la croissance des armements asiatiques. La part des registres européens traditionnels a régressé depuis 2000 nonobstant leurs stratégies de maintien d'attractivité de leur pavillon.

Evolution des registres (% tpl) par rapport à la flotte mondiale

	2000	2017
Registres libres hors Europe	42%	48%
Registres libres Europe (Chy – Malte- Gib)	10,5%	7,6%
Hong Kong + Singapour	6%	16,6%
UE + Norvège (1 ^{er} et 2 ^e registres)	19%	14,4%
Chine	3%	4,2%
Japon + Corée + Taiwan	5%	3%
Autres	14,5%	6,2%

Source ISL

¹ Plus le tonnage sous immatriculation nationale d'un Etat déterminé est important, plus il aura (théoriquement) de poids pour peser dans les décisions prises par l'Organisation Maritime Internationale (OMI).

² Art. 94 Convention des Nations Unies (CMB) sur le droit de la mer 1982.

³ Art. 5 Convention sur la haute mer (1958) reprise dans l'art. 91 CMB.

Néanmoins, l'ensemble des registres de libre immatriculation n'est pas homogène. Les plus importants (Panama, Libéria, Malte, Chypre, Bahamas) sont considérés dans leur ensemble comme fiables. La qualité du registre (fiscale, sociale, réglementaire) est un argument commercial dans le cadre d'une stratégie d'apport économique. L'État du registre sait ce qu'il fait, il a le choix de son niveau d'exigence.

Un certain nombre de registres de libre immatriculation de moindre importance et quelques États déficients acceptent d'enregistrer des navires parfois sous-normes et exercent peu ou pas du tout leur rôle régalien de contrôle. Un certain nombre d'opérateurs pratiquent généralement un *turn over* entre ces registres déficients. La marque de la libre immatriculation est l'aléatoire : beaucoup de présentables, mais aussi des contestables au regard des normes de navigation minima. Les événements de mer et autres accidents maritimes y sont fréquents.

Derrière ces pavillons de libre immatriculation se trouvent parfois des sociétés privées à qui l'État a délégué une partie de ses compétences d'administration maritime. Entre 1948 et 1998, la société américaine *International Registries Inc* (IRI) a géré aux États-Unis le registre libérien. Suite à un conflit avec Monrovia, elle a perdu le contrat mais gère toujours le registre des Îles Marshall créé en 1992. C'est maintenant *Liberian International Ship & Corporate Register* qui s'occupe du Liberia toujours depuis les États-Unis. On remarque que ce type de sociétés gère aussi des « petits pavillons », une entreprise des EAU pour la Tanzanie, du Liban pour le Togo, américaine pour le Vanuatu, de Singapour pour la Mongolie. Cette logique de privatisation s'inscrit à la fois dans un cadre de prérogative publique et de logique commerciale. Il n'existe pas d'administration maritime étatique, la société commerciale gère le registre.

L'encadrement de la libre immatriculation

Dans les années quatre-vingts, les accidents maritimes et la difficulté de lutter contre les déficiences des navires ont fortement incité les États côtiers à réagir. Cela s'est traduit par la mise en place d'accords régionaux de contrôle au travers des *Mémorandum of Understanding* (MoU) de Paris (1982) et de Tokyo (1993) et des exigences propres aux États-Unis. Les navires étrangers sont désormais contrôlés de manière coordonnée dans les ports (*Port State Control*) et doivent être en conformité aux conventions internationales (OMI, OIT)⁴.

Les MoU tiennent dès lors un classement (public) des pavillons selon le taux de conformité et le nombre de

détention, avec une liste blanche⁵, une liste grise intermédiaire et la liste noire où de nombreuses déficiences sont constatées. Des pavillons classés en liste noire peuvent être bannis des ports des pays signataires. Les armateurs, mais aussi les acteurs liés (affréteurs, banques, assurances) connaissent donc les risques liés au classement des pavillons. Qu'ils soient gérés par des administrations maritimes ou des sociétés privées, les principaux registres sont soucieux de leur classement dans la liste blanche comme un argument commercial. Les registres libres peuvent choisir de privilégier les navires récents, les plus anciens se retrouvent sur des registres de seconde zone et évitent de fréquenter les régions à fortes contraintes réglementaires.

A la pression régaliennne (PSC, MoU) s'ajoute une pression syndicale. Historiquement les syndicats maritimes nationaux et internationaux s'opposent aux registres déficients et pointent la "complaisance"⁶. La Fédération internationale du transport (ITF), composée de syndicats nationaux de travailleurs dispose de son propre classement. Aujourd'hui sont présents sur cette liste des registres libres et des "petits pavillons" (35 signalés). Pour des raisons sociales internes aux deux pays, les registres internationaux français⁷ et allemands sont considérés comme "complaisants". L'ITF délivre elle-même (mais non sans frais) des certificats de conformité que détient une bonne part des navires librement immatriculés.

Immatriculation flotte de commerce par pays (2017)

	Pays	Nbr nav	Tonnage tpl	% monde
1	Panama (L)	8 052	343 397 556	18,44
2	Libéria (L)	3 296	219 397 222	11,78
3	Îles Marshall (L)	3 199	216 616 351	11,63
4	Hong Kong	2 576	173 318 337	9,31
5	Singapour	3 558	124 237 959	6,67
6	Malte (L)	2 170	99 216 495	5,33
7	Bahamas (L)	1 440	79 842 485	4,29
8	Chine	4 287	78 400 273	4,21
9	Grèce	1 364	74 637 988	4,01
10	RU + Man	1 551	40 895 692	2,2
11	Japon	5 289	34 529 405	1,85
12	Chypre (L)	1 022	33 764 669	1,81
13	Norvège	1 585	21 900 458	1,18
14	Indonésie	8 782	20 143 854	1,08
15	Inde*	1 684	17 253 564	0,93
16	Danemark	654	16 893 333	0,91
17	Italie	1 430	15 944 268	0,86
18	Corée du Sud	1 907	15 171 035	0,81
19	Portugal	466	13 752 758	0,74
20	États-Unis*	3 611	11 798 309	0,63

Source Rapport CNUCED, Etude sur les transports maritimes, 2017
(L) registre libre * liste grise MOU Paris 2018

⁴ Ces contrôles concernent la sauvegarde de la vie humaine en mer; la prévention des pollutions marines par les navires; le respect des normes de vie et de travail à bord des navires et la sûreté. Chaque État-membre doit inspecter, de manière inopinée, chaque année au moins 25% des navires étrangers fréquentant ses ports.

⁵ Bien des registres libres sont présents dans la liste blanche.

⁶ Le terme de complaisance est une mauvaise traduction française de "*convenience*" qui veut dire de convenance.

⁷ Le pavillon français était classé parmi les plus fiables, avec zéro détention entre 2015 et 2017 selon le MoU de Paris.

Le registre : Un choix armatorial

Pour un armement vertueux, l'objectif premier est que ses navires ne fassent pas l'objet de détention, mais le choix du registre reste complexe. Un choix national s'impose quand de réels avantages y sont attachés (fiscaux, commerciaux, réputation, autres ...), mais une fois celui-ci écarté, face à une large gamme de libres immatriculations, il faut arbitrer. En première approche, on peut citer des procédures plus simples d'entrée et de sortie de flotte, des éléments liés au financement, à l'hypothèque, à des taxations moindres⁸. Une partie du choix relève de critères non économiques (fonctionnement du registre, écoute, flexibilité, rôle ou pas des intermédiaires). Les armements cherchent l'optimisation sociale (salaires, contrats) et l'application courante des dispositions issues des conventions internationales pertinentes, mais aussi une homogénéité du droit applicable avec celui de l'État domiciliaire de l'armateur concerné.

Pavillon des Bahamas



Photo ISEMAR

Néanmoins, pour les tiers (chargeurs, prestataires de services, autorités d'État, grand public) la problématique est différente. Le pavillon dans son canal historique offre une triple garantie imbriquant des services d'État, des sociétés de classification, de qualité et des armateurs vertueux. Dans la libre immatriculation, la dimension étatique est fortement réduite voire absente et pose donc question. C'est le choix de chaque État, Malte ou Chypre, Bahamas ou la Dominique peuvent avoir des orientations différentes. Le rôle des sociétés de gestion des registres peut poser questions. Là encore, c'est une question de choix. La société gestionnaire des registres du Libéria et des Iles Marshall entend être une entreprise prospère et sa qualité est un argument commercial.

Les sociétés de gestion comme les administrations maritimes doivent contrôler leur flotte, par le biais de contrôles techniques (SOLAS, MARPOL, d'audit de

gestion de la sécurité du navire et de sa compagnie maritime (code ISM), de visites relatives au droit social (convention MLC 2006) et de visites de sûreté (code ISPS)). Les sociétés de classification représentent un choix pour les armateurs avec deux catégories, les principales de qualité (membre de l'IACS) et les secondaires. Les détenteurs du registre s'appuient donc sur ces sociétés de classification qui interviennent en tant qu'Organisme Reconnu (RO), au nom du pavillon, en matière de visites, d'audits et de délivrance des certificats internationaux. Pour les sociétés de gestion des registres, l'Organisme Reconnu sert à garantir la qualité de la flotte enregistrée. Les registres des îles Marshall et du Liberia imposent ainsi une classification à un membre de l'IACS. Les registres "black listés" du MoU de Paris⁹ ne représentaient que 0,8% du tonnage mondial. Certains de ces pavillons sont "commercialisés" par des sociétés privées. Comme c'est le cas avec la société *International Ship Registration Services* basée en Ukraine avec une classification et une délivrance des certificats internationaux qui se font en général par le *Bulgarian Register of Ship*. Il n'y a pas de doute sur les motivations des opérateurs qui utilisent ces registres problématiques.

L'adaptation des registres européens

Ce système de libre immatriculation affecte parallèlement la longue tradition maritime d'États européens, aux standards plus élevés. En 2000, les registres européens hors Chypre, Malte et Gibraltar représentaient 19% de la flotte mondiale. Le chiffre est maintenant de 14%. Conscients du problème, les États ont donc réagi. En dehors de réserve de nationalité (usage historique, cabotage, flotte stratégique¹⁰), des dispositifs fiscaux allégés et des politiques sociales plus souples ont été mis en place. Une base devenue commune dans l'Europe est la taxe au tonnage sur la jauge (TT), encadrée par des *guidelines* de l'Union européenne (UE) qui la considère comme une aide d'État. Introduite par la Grèce il y a plusieurs décennies, la TT s'est généralisée en Europe de l'Ouest à partir de 1996 (2002 France). Dans les faits, la TT est un impôt forfaitaire sur option. Les armateurs sujets à l'impôt sur les sociétés (IS) peuvent opter, sur une période de 10 ans renouvelable à cet impôt forfaitaire. La TT impose qu'un quota de navires soit enregistré sous pavillon UE (y compris ceux de Malte et de Chypre).

⁹ Liste de juillet 2018 avec Belize, Iles Cook, Vanuatu, Cambodge, Saint Kitts et Nevis, Sierra Léone, Ukraine, Palau, République de Moldavie, Tanzanie, Togo, Comores, République du Congo

¹⁰ La France exige qu'une flotte pétrolière équivalente à 5,5% des quantités importées (pétrole brut et produits raffinés), batte pavillon français afin d'assurer la sécurité énergétique. Cette politique s'inscrit dans un objectif plus large d'une flotte stratégique.

⁸ Les registres du Panama et du Liberia bénéficient d'un accord de réduction de droit de port en Chine par exemple.

Une autre mesure d'attractivité fiscale prend effet avec le *net wage* (salaire net). L'UE autorise ses Etats membres à exonérer de charges salariales et patronales leurs armements en faveur de l'emploi national (le plus cher en général), qui comprend la couverture d'assurance maladie et vieillesse et aussi les allocations familiales et les contributions à l'allocation chômage. Courant en Europe, le *net wage*, s'inscrit aujourd'hui en France dans le cadre de la loi sur l'économie bleue de 2016 (loi Leroy). En France, comme ailleurs, d'autres dispositifs d'aides à l'emploi existent, comme l'exonération d'impôt sur le revenu pour les navigants qui sont en mer plus de 183j/an.

Le dédoublement des pavillons européens

Face à la libre immatriculation et aux dépavillonnements par leurs armements, les pays européens ont réagi dans les années quatre-vingts. Certains pays ont adopté des conditions d'immatriculation peu contraignantes comme la Grèce et la GB. D'autres se sont dotés d'un second registre complémentaire¹¹ et plus libéral que le 1^{er} registre national. Ce registre bis est un registre "économique" avec une fiscalité allégée, l'embauche d'équipages étrangers soumis à des salaires et une protection sociale différente¹², mais qui doit être *a minima* conforme à la MLC 2006. Les normes de sécurité y sont toutes aussi exigeantes. Ces registres ont été conçus comme le moyen acceptable et le plus efficace de sauver les emplois nationaux des marines marchandes européennes en crise et soumises à une forte concurrence internationale.

L'Europe ne manque pas de registres que l'on qualifiera de territoriaux souvent localisés en outre-mer et en dédoublement du premier registre : Île de Man (1984) pour la GB, Antilles néerlandaises (1987) pour les PB, Madère (1990) pour le Portugal, les Canaries (1992) pour l'Espagne. Le registre international portugais localisé à Madère est géré par une société d'origine allemande EuroMar. Celui des Canaries est géré par l'administration espagnole à Tenerife.

Depuis 1992, les îles autonomes danoises des Féroé ont leur propre registre international connu pour attirer notamment les sociétés suédoises dont le gouvernement refusait la taxe au tonnage jusqu'en 2016. Le processus concurrentiel s'est vu aussi pour le registre luxembourgeois pour attirer les armateurs belges en froid avec leur administration.

Les registres bis européens instaurent un système dérogatoire au droit commun, en consacrant une différence de traitement entre marins communautaires et

non communautaires. Néanmoins, de registre bis en registre bis, le niveau de navigants nationaux ou européens varie.

La France a d'abord fait le choix de la fiction territoriale avec la création d'un registre d'immatriculation des TAAF (Terres Australes et Antarctiques Françaises créé en 1975, étendu en 1997). Cette immatriculation a été abandonnée en 2005 pour un registre international (RIF) avec pour objectif majeur de renforcer la compétitivité du pavillon national en allégeant ses charges, pour les navires de commerce au long cours ou au cabotage international. Sont exclus le cabotage national et les navires de transport de passagers assurant les lignes intracommunautaires, les navires d'assistance portuaire et certains navires de pêche.

L'essence du RIF est d'ordre social : comme pour les navires inscrits sous pavillon national, les navires RIF sont soumis au régime fiscal français, aux contrôles de l'inspection sociale et au droit maritime français, mais le RIF permet aux armateurs de recourir à un personnel étranger. L'emploi de non européens est limité et ne doit pas dépasser les 65% de l'effectif de l'équipage. L'impôt sur le revenu du personnel résidant en métropole ou dans les DOM COM est réduit, les charges sociales et patronales sont réduites à l'ENIM et hors ENIM. Les principaux avantages du RIF sont d'être un registre communautaire bien reconnu sur le plan international, d'offrir des garanties de sécurité et de sûreté, des procédures maritimes convergentes vers un seul interlocuteur (le Guichet Unique) qui doit simplifier les démarches administratives, la présence d'avantages fiscaux, l'absence de frais d'hypothèque maritime (depuis le 1er janvier 2019).

Pourtant malgré ces qualités, le RIF n'a pas fait l'objet d'un engouement de la part des armateurs. Le nombre de navires sous pavillon français, tous registres confondus, avoisine les 200 navires depuis les années 2000. Selon le rapport sur "La compétitivité des transports et services maritimes français" d'Arnaud Leroy, le RIF reste toujours moins compétitif qu'un autre registre lambda européen, en raison notamment du poste de dépense équipage.

Le Brexit sanctionne le pavillon britannique en raison de son extra-territorialité et par la même occasion le prive du bénéfice de la taxe au tonnage. Dans ces circonstances, le RIF espère récupérer une partie des navires de la CMA CGM. Une occasion aussi pour l'administration française d'assouplir un peu les exigences et de continuer la lutte compétitive pour maintenir la part française.

¹¹ Soit les registres internationaux: norvégien (1987), danois (1988), allemand (1989), italien (1998).

¹² Les salaires sont indexés en fonction du niveau de vie respectif des pays d'origine des marins.