

Le pavillon

Le pari d'un pavillon efficace

Michel Roussel

de l'Académie de Marine

À un observateur venant tout droit de Sirius, les affaires maritimes de la France pourraient paraître simples, bien que préoccupantes. Que verrait-il ? Que l'an dernier, un livre blanc du Comité central des Armateurs de France a exprimé des inquiétudes pour l'avenir de la flotte de commerce ; que, depuis, le Ministre en charge du secteur a demandé à deux sages un rapport sur l'état des lieux et qu'enfin un Conseil interministériel de la Mer a pris en juin dernier les mesures qu'exige la situation. Le pavillon national, miné par l'anémie, est sur la voie d'une mort annoncée. On lui évitera ce destin funeste au moyen d'un plan global de modernisation, suivant les termes mêmes du communiqué de presse du Premier Ministre. Apparemment, tout va pour le mieux dans la meilleure gouvernance possible.

Un problème récurrent

Les intéressés savent que la réalité n'est pas aussi rose. En cette dernière année du siècle, l'histoire maritime du pays semble bégayer et le malaise vient d'une fâcheuse impression de déjà vu. Un problème récurrent n'a toujours pas trouvé sa solution adéquate et définitive. C'est, bien sûr, celui du pavillon, qu'on ferait mieux de poser autrement, à savoir la capacité française à soutenir une concurrence dont personne ne conteste plus la pression, ne serait-ce que parce qu'elle s'inscrit dans le phénomène reconnu de la mondialisation. Le paradoxe est qu'il aura fallu que la compétition se généralise à l'échelle planétaire pour que cette donnée essentielle du transport maritime soit enfin admise, même si on n'en tire pas encore toutes les conséquences. On a connu des temps, pas si lointains, où le surcoût du pavillon français était minimisé, quand il n'était pas déclaré inexistant. Cette fuite devant l'évidence n'a pas aidé à résoudre le problème, mais n'a fait que l'aggraver au moment le plus crucial.

On ne va pas analyser une fois de plus des paramètres que tout le monde a en tête et que les auteurs du dernier rapport en date – les Inspecteurs généraux Hamon et Dubois – ont clairement énoncés. Qu'il suffise de rappeler qu'avant la « modernisation » annoncée un navire sous pavillon tricolore traditionnel subit un coût d'armement presque trois fois plus élevé que celui qu'il connaîtrait sous pavillon économique et que le pavillon national aux contraintes allégées impose encore un coût atteignant dans certains cas le double de celui du pavillon dit de complaisance. Qui plus est, le pavillon français est de loin le plus cher de tous ceux des membres de l'Union européenne, ce qui a les conséquences qu'on sait dans le cabotage.

Un choix éludé

Ces amères constatations n'ont rien de nouveau. L'affaire du surcoût du pavillon français est pendante depuis la fin de la réquisition de la flotte de commerce en 1948. On pourrait aussi bien remonter à l'entre-deux-guerres ou même au début du siècle. Quant au déclin de la marine marchande, rituellement déploré dans les discours, il s'inscrit dans une tendance historique qui vient de loin. Dans son beau livre « A la mer comme au ciel »¹, Olivier Chapuis relève qu'en 1785, face à la Grande-Bretagne qui alignait une flotte de commerce estimée à 1 500 000 tonneaux, la France avait moitié moins de navires pour 730 000 tonneaux. Mais les deux pays possédaient 45 % des moyens maritimes du monde occidental d'alors. La Grande-Bretagne a maintenu sa prééminence pendant un siècle et demi.

La France a régressé. En 1855, les frères Pereire justifiaient la création d'une grande entreprise d'armement (la Compagnie Générale Maritime) par la nécessité de « *replacer le pavillon français au rang qu'il avait perdu* ». En 1939, notre tonnage marchand était inférieur à ce qu'il était en 1920. Toutefois, de 1890 à 1960, notre flotte de commerce comptait pour quelque 5 % de la flotte mondiale. Elle en est aujourd'hui à 1 %, après et malgré l'extraordinaire sursaut des années glorieuses.

À moins de partager l'idée qu'un pays n'a pas forcément besoin d'une flotte marchande battant son pavillon, on ne peut faire l'impasse sur les questions que pose cette situation mais il eût fallu – il faudrait – aller jusqu'au bout du raisonnement. On doit en effet souligner que l'affirmation de la vocation maritime de la France, fût-elle réitérée et proclamée de toutes parts, ne suffit pas à établir une conviction et encore moins à fonder les bases d'une action. C'est trop souvent un moyen d'échapper au débat de fond, un débat en quelque sorte triangulaire puisqu'il aurait dû avoir lieu en temps opportun entre ceux qui voulaient maintenir sinon développer le pavillon français (alors, comment ?), ceux qui pensaient que le contrôle d'une flotte marchande n'est pas nécessaire (il y en a plus qu'on ne croit) et ceux qui ont défendu le parti (certains ont réussi, mais beaucoup ont renoncé) d'une participation française au grand jeu maritime sans pour autant recourir à l'instrument du pavillon national, fragile par nature et devenu, faute de réformes drastiques, **un boulet** au lieu d'être un atout.

Force est de constater qu'un vrai choix n'a jamais été fait entre ces trois options et on rêve d'une discussion au Parlement qui, dans la tradition des joutes oratoires d'autrefois, aurait vidé la question.

Une subsidiarité maritime encadrée

La démarche européenne, depuis le Marché commun fondateur jusqu'à l'Union incertaine en passant par une Communauté prometteuse, a singulièrement brouillé les cartes. L'Europe n'a su, ni voulu tracer son nouveau cours dans le sillage de son passé maritime. Aberration inexplicable de la part d'hommes d'État porteurs en principe d'une culture qu'on

¹ Presses de l'Université de Paris-Sorbonne

veut croire solide ! Il est vrai qu'on peut facilement comprendre qu'une structure politique qui se cherche depuis plus de quarante ans, soit mal placée pour définir une politique maritime et se l'appliquer. À cet égard, le fait qu'on ait pu jouer avec l'idée d'un « *pavillon européen* » montre à quel point, on a perdu le sens des mots. Un pavillon suppose un État souverain. On est donc parti pour garder une juxtaposition de pavillons si les États membres se montrent capables de conserver le leur.

On aurait pu imaginer que, tout en gardant leurs couleurs respectives, ces différents pavillons s'aligneraient les uns sur les autres, conformément à la philosophie communautaire qui s'impose avec tant d'insistance dans d'autres domaines. Mais on sait ce qu'il en est de l'harmonisation fiscale, sociale, réglementaire au sein de l'Union, et notamment en matière de transports... Le résultat est que **Bruxelles (pour employer ce nom commode) laisse à chacun le soin de faire au mieux pour sauver ce qui reste, par une sorte de subsidiarité maritime, non sans avoir d'abord limité la liberté d'un jeu dont les règles sont quant même très contraignantes et au cours duquel toutes les initiatives doivent être préalablement approuvées.** Extraordinairement tatillonne pour les ressortissants de l'Union, systématiquement « mondialiste » vis-à-vis des autres, la politique maritime communautaire s'est définie parce qu'elle n'est pas, plutôt par ce qu'elle est et s'est avérée pour le moins inconséquente. Elle n'a rien apporté de positif aux États membres pour la défense de leur pavillon respectif, tournée qu'elle est vers le bien-être des consommateurs à travers les exigences compréhensibles des chargeurs, utilisateurs d'un transport qu'ils veulent le moins cher possible.

Le pavillon dans l'exception française

La France s'est donc retrouvée seule et démunie devant le défi de maintenir un pavillon qu'on honorait avec révérence mais que son coût, et donc sa précarité, ne cessait d'effiloche. **La vraie modernisation impliquait à l'évidence de faire table rase du passé en temps utile, c'est-à-dire il y a déjà un bon moment.** D'aucuns l'ont réclamé. Ils ne furent pas écoutés.

Contrairement à ce qu'on pourrait croire, cette affaire du pavillon ne doit pas se lire dans un contexte spécifiquement maritime. Elle n'a jamais été abordée dans une logique qui conduit à voir le monde comme il est, mais suivant l'approche de l'exception française dont beaucoup, aujourd'hui encore, défendent la primauté dans l'échelle des valeurs. Sauf pour des esprits non conformistes ou particulièrement lucides, le pavillon français était le symbole intouchable d'un système dont la pérennité ne pouvait être mise en cause. L'État en était le garant dans le cadre d'une économie administrée dont les modes opératoires étaient censés pouvoir soumettre la réalité maritime au modèle national. Or, dès 1948, l'incompatibilité du corpus réglementaire français avec les exigences de l'armement au *tramping* avait été dénoncée par ceux qui entendaient s'y adonner et qui ont, tout naturellement, trouvé dans l'internationalisation le moyen d'échapper, au moins partiellement, à l'insupportable. Convenir aujourd'hui que le pavillon amélioré par l'immatriculation dans les TAAF doit encore être réformé pour affronter la concurrence internationale et prendre des nouvelles

mesures de soutien c'est se faire l'écho, plus d'un demi-siècle après, des critiques de 1948... On voit la lenteur du cheminement.

Dans le difficile dialogue social, la question du pavillon constituait le tabou majeur. Il était opportunément protégé par la diabolisation des pavillons de libre immatriculation que le terme « complaisance » permettait d'éliminer des réflexions des gens convenables en les dispensant de s'interroger sur une réalité incontournable qu'il recouvrait d'un manteau d'indignité. Quant à la vente de navires, au demeurant soumise pendant longtemps à autorisation, elle était toujours présentée comme une trahison par les organisations syndicales, pathétiquement obsédées par l'emploi et persuadées qu'on sauverait tout en ne changeant rien.

Tant que le domaine maritime français a subsisté, le concept de pavillon à la française a pu tenir tant bien que mal. On cachait autant que faire se pouvait, l'existence d'unités placées sous pavillons économiques. En s'appuyant sur ces transferts partiels, on promettait le maintien de l'emploi pour ceux que le pavillon national continuait à protéger. Il n'y a plus maintenant de domaine maritime français et la France maritime d'hier n'existe plus parce que le rapport de la France au reste du monde a changé et que le monde lui-même est bouleversé. Le pavillon de papa ne pouvait pas tenir et n'a pas tenu.

Retard de la révolution culturelle

Il n'était pas interdit de le prévoir même si c'était difficile à dire quand il était encore temps de réformer profondément le système et d'opérer la révolution culturelle qui s'imposait. Mais c'est là où les choses se gâtent en France, pays où, si elle est neuve, une idée de bons sens, pour peu qu'elle heurte des positions acquises, met une ou deux générations à être prise en considération et où la capacité de réformer est inversement proportionnelle au génie du diagnostic. **C'est sur ce plan malheureux que la question maritime rejoint le problème français. Elle souffre moins de l'indifférence où elle serait tenue que de la manière dont elle a été traitée avec les préjugés et les fantasmes français dont le moindre n'est pas la conviction qu'on peut faire mieux que les autres à condition de faire autrement.**

On a vu ainsi, durant le quart de siècle écoulé, se succéder les réformes incomplètes et les demi-mesures, s'empiler les réglementations nouvelles, les dérogations et les acrobaties juridiques, se multiplier les rapports et les plans sans jamais qu'on renonce aux pétitions de principes, aux vaines promesses, aux affirmations creuses. **Quand ils n'étaient pas paralysés par l'idéologie d'un bord ou l'autre, les politiques l'ont été par la peur panique de provoquer les partenaires sociaux.** Qu'on se souvienne du processus laborieux qui a conduit à la mise en place de l'immatriculation sur le registre des Terres Australes et Antarctiques Françaises.

L'inévitable dégradation du pavillon français avait été mise en évidence de façon de plus en plus claire, au moins depuis le choc pétrolier qui avait ébranlé le shipping international, dont l'équilibre était d'ailleurs instable avant cette crise. La fatalité du « dépavillonnement » était démontrée dans des cercles confidentiels plutôt qu'au grand jour

par crainte de susciter des réactions qui auraient encore aggravé les choses. Ceux qui jugeaient une réforme indispensable n'osaient pas trop le dire et ceux qui auraient dû la décider la rejetaient par principe ou n'osaient pas l'engager. Sans s'égarer dans la vaine évocation de péripéties déjà oubliées, on peut quand même rappeler qu'il a fallu qu'un « *Monsieur Marine Marchande* » dise tout haut que « *le monopole d'emplois des marins sous pavillon français conduit à la disparition de la flotte de commerce* » ou que « *mieux valait 500 navires armés par des équipages mixtes que 50 armés par des équipages purement français* ».

Les timidités de la réforme

Dans un environnement politico-social où le principe de l'internationalisation était mis à l'index, une réforme profonde du système maritimes français était impossible. L'avancée qu'on a eue fut timide, incomplète, limitée dans son champ d'application et extraordinairement compliquée. Une avancée à la française... Aussi a-t-il été facile de stigmatiser les inconvénients de l'IK (immatriculation aux Kerguelen) qui ne pouvait avoir une très belle figure tant sa naissance avait été contrariée et sa mise en place compromise économiquement par une grève coûteuse. Comme on pense toujours en France aller loin dans la réflexion en proférant un bon mot, les adversaires du processus eurent tôt fait de la qualifier de « *pavillon des manchots* », ce qui paraissait suffisant pour le disqualifier.

Il est quand même assez piquant de lire aujourd'hui dans le dernier rapport disponible que l'embarquement de marins étrangers sur les navires français est la condition de la survie pour les navigations se trouvant en concurrence internationale². C'est ce qu'on pressentait, il y a plus de trente ans, qu'on a affirmé dès le début des années 80 et qui n'est peut-être pas encore totalement admis vingt ans après.

Cette réticence, pour ne pas dire cette résistance à accepter l'évidence est aussi une des données de l'exception française et ce n'est pas la meilleure. En matière maritime, la confrontation constante avec les autres est double : elle se fait avec le reste du monde et elle existe à l'intérieur même de l'Union européenne. **Une fois qu'on aurait déterminé l'objectif à atteindre et si celui-ci consiste à maintenir un pavillon national (faute d'un pavillon européen qui demeure hypothétique), le mieux est sûrement d'adopter les solutions qui ont fait leurs preuves ailleurs plutôt que de s'obstiner à maintenir ce qui ne marche pas ou qui marche cahin-caha.** En ce sens, le toilettage nécessaire du système de l'IK est sans doute insuffisant, même si on peut se féliciter qu'on ait enfin reconnu que le pavillon tricolore classique a fait son temps. Il n'empêche que la vraie réforme consisterait sans nul doute à s'aligner sur le mécanisme européen le plus efficace et non sur on ne sait quelle moyenne qui sent trop le compromis entre des exigences contradictoires.

² Rapport Hamon-Dubois p.46.

Nécessité d'une règle du jeu claire et durable

La charge émotionnelle dont était porteur le concept de pavillon, les préjugés qui en faisaient un mythe, l'incapacité française à évoluer ont fait qu'on a perdu un temps précieux à prendre des mesures limitées, toujours en retard sur l'urgence de la situation. Les dernières dispositions du CIM ont encore été qualifiées de « réformattes » et le CCAF a pu dire qu'il restait beaucoup à faire pour moderniser et relancer le pavillon national. **On ne sait toujours pas aller aussi loin qu'il faudrait, ce qui est typique de la démarche nationale.** Dans ses différents aspects réglementaire, financier, fiscal, le système français, fût-il réformé demeure flou et incertain. C'est bien là son principal défaut. Toute entreprise a besoin de clarté et d'un minimum de stabilité dans le temps. L'entreprise maritime réclame ces garanties plus que toute autre, ne serait-ce que pour compenser, au mieux, les inévitables à-coups d'un marché aléatoire, sensible et par nature changeant. De ce point de vue, les armateurs français n'ont guère été favorisés tant le manque de visibilité, comme on l'a dit, a été leur lot et continue de l'être.

Tant qu'on ne sera pas certain d'une règle du jeu claire et durable, mais aussi réaliste, le maintien d'une marine marchande française au sens plein du terme sera plus un thème de discours qu'un véritable objectif. **Au-delà des querelles sur les modalités et les mesures technique, l'affaire du pavillon français renvoie à un défi que la société a le plus grand mal à relever et qui peut-être exprimé par une formule célèbre : il faut que les choses changent pour qu'elles puissent durer.** Elle s'applique parfaitement au problème du pavillon et de la marine marchande en général.

Au début de l'automne, on apprenait que le président de l'Agence France-Presse était contraint à la démission. Par une ironie typique, il a été un des responsables de la CGM qui ont eu la charge du parcours chaotique de cette entreprise emblématique de l'exception française. Dans son commentaire, le journal Le Monde³ écrivait, à propos de l'AFP, privée des capitaux nécessaires à son développement, que « *dans ces métiers-là (ceux du marché des médias) l'inaptitude à la réforme signifie la mort* ». On peut en dire tout autant du transport maritime et c'était déjà vrai bien avant qu'on nous rebatte les oreilles avec la mondialisation.

Parce qu'on ne l'a pas compris ni admis en temps utile, le pavillon français a failli sombrer dans l'option zéro. Si on adhère sincèrement aux arguments qui militent en sa faveur, il n'est vraiment plus temps de tergiverser pour s'engager dans les voies qui mèneraient à un renouveau. Le pavillon ne peut exister que si des entrepreneurs décident d'y croire mais ils ne peuvent y adhérer que s'il est crédible selon les critères de l'entreprise. Cela dépend de l'environnement financier, fiscal, social, qui est déterminé par les politiques. C'est à ces derniers qu'il appartient de prendre le pari, au demeurant sans risques, compte tenu de la situation présente qui n'est pas satisfaisante alors que les enjeux d'avenir sont si importants. On pourrait donc se décider à essayer autre chose pour voir.

³ Daté du 28 septembre.