
POUR UNE STRATÉGIE MARITIME FRANÇAISE À LA HAUTEUR DES DÉFIS D'AUJOURD'HUI ET DE DEMAIN

Les enjeux liés à la Mer sont nombreux, même si leur importance est bien souvent sous-estimée, aussi bien par l'opinion publique que par les responsables politiques et économiques, en France et en Europe. En 2017, dans le cadre d'un rapport intitulé « Quelle influence pour la France d'ici 2030 ? », Synopia mettait déjà en avant la nécessité d'une stratégie maritime ambitieuse, notamment à travers la création d'un ministère de la Mer. Pourquoi ? Parce que la maîtrise, la défense et la valorisation des espaces maritimes français, mais aussi de l'économie maritime qui représente plus de 14 % de notre PIB, appelait une politique d'influence maritime cohérente et coordonnée par une tutelle unique, référente.

En juillet 2020, le Président de la République a décidé de créer un Ministère dédié aux enjeux maritimes, confié à la ministre Annick Girardin. Cette décision, qui a été saluée par l'ensemble des acteurs du secteur, témoigne d'une volonté politique de remettre au cœur de notre stratégie d'influence et de développement les questions liées à la Mer. En effet, jusque-là, les différentes politiques publiques liées à la mer étaient éclatées entre plusieurs ministères, entraînant une dispersion des moyens et surtout l'absence d'une vision stratégique. Un an plus tard, force est de constater que le ministère de la Mer ne dispose que d'une administration limitée, et que son périmètre, ses missions et attributions doivent encore être définies ou précisées.

Le 17 mars 2021, Synopia organisait une conférence digitale intitulée « Enfin un ministère de la Mer, mais pour quoi faire ? », avec **Jacques Gérard**, Préfet honoraire, Conseiller institutionnel de CMA-CGM ; l'Amiral **Alain Coldefy**, ancien Président de l'Académie de Marine ; **Jean-Louis Fillon**, Commissaire général de la Marine (2s), délégué général de l'Institut français de la mer, membre de l'Académie de Marine ; et **Frédéric Moncany de Saint-Aignan**, Président du Cluster Maritime Français. Cette note synthétise leurs échanges et identifie le(s) chemin(s) à parcourir pour développer une stratégie maritime française à la hauteur des défis d'aujourd'hui et de demain.

I. LA FRANCE : UNE PUISSANCE MARITIME QUI S'IGNORE ?

La France est, de par son histoire et sa géographie, ce qu'on peut légitimement désigner comme une puissance maritime. D'autant que, le Royaume-Uni ayant quitté l'Union européenne, la France se retrouve désormais la seule grande puissance maritime en Europe : avec plus de 12 millions de kilomètres carrés, la France « possède » la deuxième zone économique exclusive du monde après les États-Unis, ce qui fait de notre pays un véritable empire océanique rattaché à de nombreux territoires (Pacifique, Atlantique, océan Indien, Méditerranée).

L'économie de la mer, à travers la pêche, le tourisme balnéaire, ou encore les constructions navales est un pan important de notre économie. De même, la flotte commerciale de la France est de premier plan, avec des sociétés comme Louis Dreyfus Armateurs, leader dans le domaine des câbliers ; le groupe CMA-CGM, leader mondial du transport maritime présent dans plus de 160 pays ; l'entreprise Bourbon Offshore, leader mondial des services maritimes à l'offshore pétrolier ; ou encore GTT, premier équipementier mondial sur le gaz ; la compagnie de croisière Le Ponant ; ainsi que les Ferries (Brittany Ferries, Corsica Linea). En ce qui concerne le domaine militaire, la flotte aéronavale et sous-marine de la France est déployée sur tous les océans.

La Marine constitue le cœur de la dissuasion car elle déploie deux des trois forces nucléaires, celle des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins en opérations permanentes depuis 50 ans, qui représentent 99 % de la puissance totale, et, en alerte, la Force aéronavale nucléaire embarquée sur le Charles de Gaulle qui complète les forces aériennes stratégiques, elles aussi en alerte permanente.

La France dispose donc de nombreux atouts : sa géographie, d'une part (trois façades maritimes en Europe, la France est nation riveraine, à travers ses territoires ultra-marins, de la quasi-totalité des pays du monde et elle est reconnue comme telle à l'ONU) ; la vivacité et l'excellence de ses acteurs économiques, d'autre part (des start up aux grands groupes, des écoles et universités aux laboratoires, la France compte plusieurs leaders mondiaux dans les secteurs clés de l'économie) ; son histoire et sa culture, enfin (le poids du maritime dans la littérature, l'enseignement, la recherche et l'innovation).

Pourtant, la France a toujours du mal à se percevoir comme une puissance maritime et n'investit pas autant qu'elle le devrait ou pourrait dans ce secteur clé pour l'avenir. La création d'un ministère de la Mer témoigne d'une certaine prise de conscience. Mais cela ne sera pas suffisant pour faire face aux nombreux défis qui vont se poser à nous, à l'Europe et au monde, ni même pour peser dans les négociations internationales sur les sujets liés à la Mer. Parmi eux :

- La pollution et le réchauffement climatique qui vont entraîner la disparition de certains littoraux et, avec elle, le déplacement de populations. Avec près de 95 % des marchandises qui transitent par voie maritime, des commandes records de nouveaux navires, et le développement du tourisme littoral, notamment avec les croisières, la question de l'impact environnemental du secteur de l'économie maritime est plus que jamais d'actualité.
- La transition énergétique avec la production d'énergies marines renouvelables et de biocarburants qui doit venir contrebalancer l'impact négatif du maritime sur l'environnement.
- La multiplicité des ressources maritimes : halieutiques (animales et végétales), pétrole, gaz, terres rares et autres minerais.
- Le réseau de câbles sous-marins par lesquels transitent 99 % des communications, dont les ordres financiers, etc.

Tous les facteurs de compétition et de confrontation entre acteurs privés ou institutionnels, voire entre États, sont réunis au sein de cet espace commun juridiquement régi par la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, convention dite de Montego Bay. De surcroît, avec la crise sanitaire et le conflit sino-américain, le monde est en train de connaître des changements profonds : d'un monde intégré et multilatéral, nous passons vers un monde constitué en sous-ensembles libéraux à l'intérieur de leur espace d'influence et protectionnistes à l'extérieur. Et l'Europe ne semble pas prendre la mesure de ces changements, comme en témoigne par exemple le Système d'échange de quotas d'émission de l'UE qui ne s'impose, une fois encore, qu'aux Européens. Avec un tel système, il est facile d'imaginer que, demain, le navire chinois qui accostait jadis à Marseille, accostera désormais à Tanger ou Douvres pour ne pas avoir à s'acquitter de cette taxe européenne.

Dès lors, une question se pose : pourquoi la France ne capitalise-t-elle pas davantage sur ses atouts afin de devenir une véritable puissance maritime, alors même qu'elle en a le potentiel ? Une des raisons tient à la gouvernance des questions maritimes.

II. UNE GOUVERNANCE MARITIME À LA FOIS CENTRALISÉE ET DISPERSÉE

Notre gouvernance est à la fois centralisée, puisqu'elle repose sur l'État central, et dispersée entre plusieurs acteurs ministériels : transition écologique, transports, recherche, etc. Le tout étant placé sous la direction du Premier ministre qui s'appuie sur le Secrétariat général de la Mer.

Dans la plupart des pays, les compétences en temps de paix de l'État en mer sont exercées par une administration dominante appelée garde-côtes qui dispose de la compétence administrative et des moyens opérationnels d'intervention en mer. Le modèle français, quant à lui, est fondé sur la coopération des diverses administrations maritimes qui disposent de compétences spécifiques, il s'agit des affaires maritimes, des douanes, de la gendarmerie nationale, de la sécurité civile, de la marine nationale, la société de sauvetage en mer, etc.). Tous ces acteurs disposent de moyens qu'elles placent sous l'autorité des préfets maritimes pour l'exercice de la police générale en mer (ordre public, sécurité des personnes et des biens, environnement et lutte contre les trafics).

Le rôle de la Marine nationale est central puisque les amiraux préfets maritimes en qualité de commandant de zone maritime ont l'autorité opérationnelle sur tous les éléments aéro-maritimes dans leur zone ; c'est la marine qui dispose des moyens les plus importants pour intervenir de la côte jusqu'à la haute mer.

L'introduction dans ce dispositif de la concertation est une des évolutions majeures et positives qu'a connues notre gouvernance depuis une dizaine d'années. Nous sommes passés d'un modèle exclusivement régalien et centralisé à un modèle plus démocratique, plus décentralisé au sein duquel les collectivités territoriales, les partenaires sociaux, les associations, participent à une administration de la mer concertée, plus adaptée aux enjeux de demain (énergie renouvelable, climat, biodiversité, gestion partagée de l'espace marin).

Le dispositif d'action de l'État en mer constitue un facteur fondamental de cohérence et d'unité de la France maritime : il faut préserver cette organisation tout en veillant à l'équilibre entre cette structure étatique et des instances locales citoyennes dont la participation à la gouvernance ne doit pas conduire à l'émiettement administratif du littoral et des espaces maritimes, car la Mer est un milieu unique et continu.

Dès lors, la promotion et la mise en œuvre d'une véritable stratégie maritime cohérente et de long terme exige, d'une part, que l'autorité qui en est chargée dispose d'un poids politique suffisant, et d'autre part, qu'elle ait pleine autorité ou véritable capacité d'influence sur l'ensemble des partenaires et des ministères intéressés, compte tenu de la forte interministérialité du sujet.

Toutefois, à la lecture du décret d'attribution de la ministre de la Mer, nous constatons que seule la Direction des affaires maritimes est directement rattachée à son ministère. Les autres directions qui traitent des questions maritimes sont seulement en lien avec elle sous des terminologies diverses. La compétence de la ministre est donc partagée, voire concurrencée. Et le ministère de la Mer doit être proche du Premier ministre car l'expérience passée de la gouvernance maritime a montré que l'un ne peut se passer de l'autre. Si l'exécutif veut pérenniser l'existence d'un ministère de la mer, il conviendra de renforcer au maximum ses services propres tout en préservant un lien fort avec le Premier ministre (et son bras armé, le SGMer), seul capable d'exercer la coordination et l'arbitrage des politiques maritimes qui, compte-tenu de l'histoire et des réalités, resteront encore longtemps réparties entre plusieurs acteurs gouvernementaux.

III. QUELLE STRATÉGIE MARITIME POUR LA FRANCE ET L'EUROPE ?

Alors que d'autres puissances s'affirment de plus en plus sur la scène maritime internationale, notamment la Chine, le risque, si la France n'investit pas davantage le domaine maritime, c'est qu'elle perde son indépendance et son autonomie stratégique. D'autant que, si l'on se réfère à un rapport de l'OCDE publié en 2016, l'économie maritime mondiale devrait doubler d'ici 2030 pour représenter près de 3 000 milliards de dollars. Si l'économie maritime mondiale a cette destinée, l'économie maritime française doit suivre cette trajectoire et s'organiser pour en tirer le meilleur profit.

Nous identifions trois premiers enjeux majeurs qui pourrait constituer le point de départ d'une feuille de route sur la stratégie maritime : les ports et leurs infrastructures ; les marins et les navires sous pavillon français ; et la transition écologique du secteur maritime.

1. Comment parvenir à l'excellence portuaire ?

L'un de nos grands défauts est de ne pas considérer le transport maritime comme une chaîne logistique. Cela a de nombreuses conséquences économiques et écologiques : 40 % des marchandises venant du monde entier et à destination de la France, arrivent aux ports de Rotterdam et d'Anvers, avant de revenir sur le territoire français par camion.

L'excellence portuaire c'est l'existence d'une chaîne logistique nationale. Cela passe, premièrement, par une politique de patriotisme économique engagée par tous les acteurs – les ports, les chargeurs, les armateurs – afin qu'ils réfléchissent en commun à la possibilité de travailler mieux ensemble, et qu'ils identifient les points de faiblesse de cette chaîne logistique pour y remédier. Par exemple, les formalités administratives dans les ports français sont sans doute plus « lourdes » que dans d'autres ports européens, ce qui ne favorise pas l'attractivité.

L'exemple du port de Dunkerque est exemplaire et devrait inspirer les autres ports du territoire : le directeur du port a réuni autour d'une même table les services de l'État, les acteurs économiques et les collectivités locales. Cette concertation a permis d'augmenter de manière significative le nombre de marchandises débarquées à Dunkerque. **Cela démontre que, lorsqu'il y a une vraie volonté politique, les choses peuvent évoluer, et dans le bon sens !**

Mais pour qu'une telle chaîne existe réellement, il faut, deuxièmement, mettre en place de vastes zones logistiques auprès des infrastructures portuaires et structurer des chaînes d'assemblage à proximité des ports. C'est un investissement stratégique à réaliser de la part de l'État et des acteurs économiques français. Et cela impose un **patriotisme économique** qu'il serait temps d'assumer et de défendre, au moins dans quelques secteurs clés tels que l'approvisionnement.

Troisièmement, la coordination devrait s'appliquer au digital, autre facteur de l'excellence portuaire : il faut faire en sorte que le client sache précisément où se trouve son container et qu'il puisse connaître la chaîne du transit, de la douane, au port, au navire, à l'entrepôt. Or, en France, nous disposons de deux systèmes numériques pilotés par des sociétés privées, incompatibles entre eux, l'un au Havre, l'autre à Marseille. **Il est donc indispensable que l'État constitue une chaîne intégrant l'ensemble de ces acteurs et qu'ils partagent un même système numérique.** C'est un enjeu de cohérence, de performance, et de compétitivité.

Enfin, quatrième et dernier facteur clé de l'excellence portuaire : l'intermodalité. Les Pays-Bas ont réussi à développer un réseau chaîné de canaux, de voies fluviales et de transport ferroviaire à partir des infrastructures portuaires. Chez nous, cela n'existe pas. **Grâce à une meilleure intermodalité, nous pourrions multiplier par trois le transport fluvial sans dépenser un seul euro supplémentaire d'investissement.** Si des avancées se font çà et là, c'est encore de manière insuffisante et trop parcellaire. Par exemple, au port du Havre, quand les marchandises sont débarquées, il existe trois possibilités d'acheminement : par la route, par le chemin de fer, ou par voie fluviale.

Mais, seul le transport par route permet d'éviter des ruptures de charges qui engendrent un coût économique et environnemental supplémentaire.

2. Comment mieux promouvoir le pavillon français ?

Face aux évolutions du monde que nous avons déjà évoquées, et au regard des embryons de conflits commerciaux que nous voyons poindre (notamment avec des dangers futurs de blocus et d'embargo), la question de l'existence d'une **flotte stratégique française à la main de la France** est plus que jamais essentielle.

En 1992, lors de la guerre du Golfe, François Mitterrand décidait que 8 % des approvisionnements en pétrole de la France devront être assurés par des navires sous pavillon français. Pourquoi ne pas appliquer cette loi à nos autres sources d'approvisionnements ?

Pour garantir l'indépendance de nos approvisionnements stratégiques, **nous devons développer notre pavillon français**. Or, aujourd'hui seuls 400 navires naviguent sous pavillon français. Pour qu'un navire batte pavillon français, la loi exige que son commandant et son adjoint soit français ou francophones, ainsi qu'au moins 25 % à 35 % de l'équipage.

Malheureusement, nous ne disposons pas de marins français en nombre suffisant. Il faut, dès lors, former en urgence davantage de marins et **augmenter les promotions d'officiers toutes catégories (polyvalents, monovalents, électrotechniciens) au sein de l'École Nationale Supérieure Maritime (ENSM)**.

3. Comment parvenir à des ports et des navires plus propres, moins polluants ?

Dans le plan de 7,5 milliards d'euros du ministre Bruno Le Maire sur la transition énergétique, le secteur maritime n'est pas concerné. Or, c'est bien un secteur clé de cette transition. De même, le Green deal européen n'en fait pas mention. La Mer semble donc constituer l'angle mort de la politique écologique. **Nous aurions pourtant tout intérêt à développer des filières françaises dans les biocarburants et les énergies propres.**

Notre Marine nationale doit elle aussi s'engager pleinement dans la transition écologique. Dans les ports, il est indispensable de multiplier les branchements électriques à quai pour que les navires puissent couper leurs moteurs, en Métropole et en Outre-Mer. Concernant les navires, il convient de développer le GNL, les carburants alternatifs ou biocarburants, tout comme la R&D dans le domaine, ainsi que le biométhane, l'hydrogène et l'ammoniac. Pour ce faire, une politique incitative est indispensable. Les grands ports doivent pouvoir disposer d'équipements permettant de « souter » les navires. Or, aujourd'hui, ces équipements n'existent qu'à Dunkerque.

Une stratégie maritime française à la hauteur des défis d'aujourd'hui et demain implique une ambition, un souffle politique. Les administrations, aussi compétentes soient-elles n'ont pas le pouvoir de cette ambition, notamment parce qu'elles fonctionnent selon une logique de moyens et non de résultats. C'est pour cela que le rôle du politique est primordial, pour donner un cap, une vision de long terme à notre pays en terme de stratégie maritime. Toutes nos faiblesses peuvent être surmontées et nous n'avons pas besoin de nouvelles lois pour cela, simplement d'adapter notre modèle de gouvernance des questions maritimes, aux enjeux et défis qui sont les nôtres aujourd'hui et à ceux que les générations futures auront à relever.

Et par-delà les intérêts que la France doit défendre, en tant que puissance maritime, elle peut et doit garantir et assurer la préservation des Communs. Car la Mer est un lieu stratégique de revendications, de menaces, de convoitises, mais aussi d'opportunités et de ressources qui peuvent profiter à tous. **C'est en étant portée et défendue au niveau européen qu'une stratégie maritime aura le plus de chance d'être efficace dans la sauvegarde de nos intérêts stratégiques.** Mais pour que l'Europe prenne conscience de l'importance de la Mer, il faut qu'un État lui montre la voie et prenne le leadership sur cet enjeu. Maintenant que les Britanniques sont partis, seuls les Français sont en mesure d'assumer cette position. À nous de le vouloir et d'en profiter !

Directeur de la publication : Alexandre Malafaye
Comité éditorial : Jean-Claude Mailly, Jean-Marc Schaub, Joséphine Staron
Contributeurs : Jacques Géralt, Jean-Louis Fillon, Amiral Alain Coldefy, Frédéric Moncany de Saint-Aignan