

RAPPORT POUR UNE FLOTTE STRATEGIQUE

La France est une grande puissance maritime qui doit avoir une politique maritime forte



Groupe de travail sur la flotte stratégique

SOMMAIRE

Avant-propos.....	2
I- Contexte.....	6
II- Enjeux.....	6
III- Principes de mise en œuvre.....	7
IV- Les composantes de la flotte stratégique.....	8
V- Une démarche de filière.....	8
VI- Les critères de définition de la flotte stratégique.....	9
VII- La matrice de criticité.....	10
VIII- Le droit de réquisition.....	11
IX- Les obligations imposées à la flotte stratégique.....	12
X- La gouvernance de la flotte stratégique.....	13
XI- Vers une stratégie de flotte.....	14

Une mobilisation exceptionnelle du Conseil supérieur de la marine marchande

L'article 58 de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue prévoit que « *les navires battant pavillon français peuvent être affectés à une flotte à caractère stratégique permettant d'assurer en temps de crise la sécurité des approvisionnements de toute nature, des moyens de communications, des services et des travaux maritimes indispensables ainsi que de compléter les moyens des forces armées. La composition de cette flotte à caractère stratégique et les conditions de sa mise en place sont déterminées par voie réglementaire* ».

Dès la promulgation de la loi, M Alain Vidalies, Secrétaire d'Etat chargé des transports, de la mer et de la pêche, a exprimé le souhait que le Conseil supérieur de la marine marchande engage une réflexion sur les modalités d'application de l'article 58. Cette demande s'est conjuguée, en septembre 2016, avec une initiative conjointe des membres du Conseil représentant les armateurs et les organisations syndicales des personnels navigants qui visait un objectif similaire. Cette mission de réflexion a été à son tour confirmée par le Premier ministre dans le cadre du Comité interministériel de la mer du 4 novembre 2016.

C'est donc une mobilisation exceptionnelle qui a présidé à la conduite des travaux du Conseil supérieur de la marine marchande. Le cadre en fut fixé, lors de sa séance plénière du 13 octobre 2016, par la constitution en son sein d'un groupe de travail dédié, largement ouvert aux acteurs du secteur maritime et à leurs experts. M. Eric Banel, membre du Conseil et Délégué général d'Armateurs de France, et l'Amiral Patrick Augier furent élus co-présidents du groupe de travail et co-rapporteurs du projet. Conformément au vœu du Secrétaire d'Etat, le Secrétariat général de la mer y était étroitement associé en la personne de son secrétaire général adjoint.

Le groupe de travail a rassemblé une quarantaine de personnes lors des cinq séances qu'il a tenues du 24 octobre 2016 au 30 janvier 2017, tandis que ses travaux donnaient lieu à débats à l'occasion de trois assemblées plénières successives du Conseil.

L'exercice s'annonçait délicat, faute de précisions fournies par le texte lui-même quant aux intentions du législateur et en l'absence d'éléments de comparaison disponibles chez nos partenaires étrangers. Pour autant, les travaux qui ont permis une très libre expression de toutes les sensibilités, ont débouché, au terme d'échanges dont la richesse et la bonne tenue méritent d'être soulignées et mises au crédit de ses présidents, sur l'adoption d'**une démarche très largement consensuelle qui conjugue exigence pratique et dimension prospective.**

Pratique, elle a conçu un cadre d'action tenant compte des contraintes administratives et immédiatement opérationnel. Le Conseil supérieur de la marine marchande propose ainsi au Gouvernement, dans les délais que ce dernier avait souhaité, un projet de texte d'application de l'article 58 de la loi pour l'économie bleue sous la forme d'un décret simple qui prend appui sur des procédures et une organisation existantes. Par là même, il rend possible, dès sa publication, l'engagement des mesures concrètes qui permettront de donner sa consistance à la flotte à caractère stratégique.

La démarche est également prospective car l'évaluation des composantes de la flotte à caractère stratégique doit non seulement être ajustée à la diversité des circonstances dans lesquelles elle peut être activée mais aussi s'inscrire dans la durée, dans une perspective qui impose d'appréhender la filière maritime dans sa globalité. Elle place donc résolument le dispositif réglementaire dans une dynamique de construction d'une ambitieuse stratégie pour l'ensemble de la flotte marchande française.

L'esprit de la loi : la flotte stratégique à la croisée de deux stratégies nationales majeures

L'implication du Conseil n'est pas fortuite, elle porte témoignage de la forte potentialité dont ses membres ont crédité la notion de flotte à caractère stratégique.

Le législateur a entendu codifier les dispositions de l'article 58 de la loi pour l'économie bleue dans un article L2213-9 nouveau du code de la défense qui prend place dans la Deuxième partie de ce code réservée aux « *régimes juridiques de défense* ».

Ce choix mérite toute l'attention car il a pour effet de placer le concept de flotte à caractère stratégique au cœur de la

Groupe de travail sur la flotte stratégique

« *stratégie de sécurité nationale* » telle qu'elle est définie à l'article L 1111-1 du même code¹. Il signe, ce faisant, la reconnaissance -par la loi elle-même- du fait que la flotte marchande française constitue un élément contributif de cette stratégie. Le propos n'est pas anodin. Alors que la montée des risques de toute nature redessine un contexte international plus dangereux qu'il ne l'a été depuis la Guerre froide, il traduit la volonté d'impulsion nouvelle du législateur pour mobiliser les acteurs afin de répondre aux défis de souveraineté auxquels est confrontée notre nation.

Ces considérations ne sont pas d'inspiration uniquement défensive. Elles témoignent aussi de cette ambition maritime que porte désormais notre pays. C'est pourquoi la flotte à caractère stratégique est expressément prise en compte dans le cadre de la Stratégie nationale de la mer et du littoral qui vient d'être adoptée et a vocation à en devenir l'un de ses outils.

Les termes de la loi : des conséquences pratiques déterminantes

L'article L2213-9 complète un Livre du code de la défense qui constitue le corps de droit de la réquisition, suivant une panoplie d'instruments juridiques proportionnés à la gravité des circonstances, de l'accord amiable à la réquisition militaire. Il fait alors écho aux dispositions du Livre qui le précède, lequel consigne les « *régimes d'application exceptionnelle de défense* » : « *service de défense nationale* », « *défense économique* » pour « *les besoins généraux de la Nation* », « *mise en garde* », « *mobilisation générale* », enfin, « *Etat de guerre* ». L'ensemble réserve une déclinaison spécifiquement maritime avec la possibilité de réquisition militaire des navires battant pavillon français en tous lieux, prévue à l'article L2213-3 et avec le dispositif de « *transport maritime d'intérêt national* », dit TRAMIN, institué par une loi du 20 mai 1969 désormais codifiée aux articles L2213-5 à L2213-8, soit immédiatement avant les dispositions instituant la flotte à caractère stratégique.

Cette construction juridique composite² traduit la difficulté d'appréhender la notion de « *crise* ». La diversité des occurrences et l'imprévisibilité de leurs combinaisons en rendent inopérants une définition exhaustive et un cadre de gestion unique. C'est pourquoi le législateur a contourné la difficulté en ne définissant pas la crise elle-même mais en préférant fixer strictement le cadre d'action dans lequel, en fonction de la situation, la puissance publique est habilitée à exercer des prérogatives exceptionnelles. La loi confie par conséquent aux autorités de l'Etat la responsabilité de qualifier les circonstances en puisant dans le panel des régimes légaux prévus, cet acte ayant pour effet de déclencher la mise en œuvre du régime approprié de mobilisation des moyens humains et matériels requis, publics et privés.

Force est de constater que les dispositions de l'article L2213-9 du code de la défense, en n'apportant pas de précision permettant de qualifier le « *temps de crise* » qu'elles mentionnent, renvoient à une acception générique de la crise mais ne créent pas un « *régime d'application exceptionnelle* » nouveau qui viendrait compléter ou se substituer aux régimes existants.

Il en résulte - le constat est majeur - que le concept de flotte stratégique et sa mise en œuvre s'inscrivent dans le droit déjà en vigueur, ce qui invite à en tirer quatre conséquences pour la concrétisation du dispositif.

La première conditionne la consistance de la flotte stratégique elle-même. N'étant pas dédiée à un cadre de gestion de crise spécifique, elle a vocation à les intéresser tous, et à apporter aussi bien une réponse géographiquement et temporellement ponctuelle, dans le cas de rupture inopinée d'un type d'approvisionnement dans une collectivité d'outre-mer par exemple, que de participer à la résolution des effets multiples d'une crise majeure. Le format de la flotte à caractère stratégique ne saurait donc résulter d'une approche a minima des besoins qui conduirait à circonscrire une « *flotte plancher* », en deçà de laquelle sa contribution à la sécurité du pays ne serait plus assurée. La flotte stratégique doit au contraire pouvoir répondre à différentes hypothèses de crise, y compris pour des scénarii d'une particulière gravité. L'appréciation du caractère « *indispensable* » des besoins requis revêt, partant, une forte élasticité.

La deuxième renvoie à l'identification des procédures applicables pour assurer l'« *affectation* » des navires à la flotte à caractère stratégique. L'article L2213-9 relève du chapitre relatif à la réquisition des services et des biens, comme c'est déjà le cas de la mise en œuvre du transport maritime d'intérêt national. **Les modalités spécifiques de ce type de réquisition sont donc directement mobilisables à l'usage de la flotte stratégique**, y compris le basculement vers des formes de réquisitions plus contraignantes déjà prévu par le jeu des renvois inscrit dans ce texte.

La troisième commande, dès lors, la philosophie qui devrait présider à la mise en œuvre de la flotte stratégique.

¹ Article L1111-1 :

(extraits) « *La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter* ».

² D'autres corps de droit complètent les dispositions de défense civile et militaire contenues dans le code de la défense. Citons, en particulier celles relatives à la sécurité civile inscrites dans le code de la sécurité intérieure, notamment le plan ORSEC maritime.

Groupe de travail sur la flotte stratégique

Le droit de la réquisition civile affirme en effet, de manière constante, la priorité accordée à la recherche de l'accord amiable sur la réquisition stricto sensu dont le recours ne doit intervenir que par défaut. Le régime du TRAMIN offre une éclatante illustration de cette préférence contractuelle, puisque la centaine d'activations de ce dispositif depuis sa création, il y a presque cinquante ans, s'est toujours réalisée par la voie de l'accord, y compris lors d'opérations lourdes de transport militaire comme ce fut le cas durant la deuxième guerre du Golfe.

C'est donc une logique de concertation et de partenariat qui doit primer pour assurer la pertinence et la robustesse du fonctionnement de la flotte stratégique, à l'instar des relations que les armées entretiennent aujourd'hui avec les armements au commerce. Dans cette perspective, l'une des premières mesures qu'il conviendrait de prendre viserait à établir et à structurer les relations entre autorités et entreprises maritimes, de manière à conduire une analyse partagée des besoins, à favoriser la disponibilité des moyens nautiques et à rechercher les modalités contractuelles les plus appropriées, y compris selon des formules novatrices.

La quatrième, enfin, est d'ordre organisationnel. Intégrer le dispositif de flotte stratégique dans l'existant, c'est aussi rechercher une mise en cohérence administrative et garantir une chaîne de décision efficace. Suivant cette ligne, le recours au Commissariat aux transports et aux travaux publics et de bâtiment s'est imposé pour assurer la mise en œuvre opérationnelle de la flotte à caractère stratégique. Institué par l'article R1336-4 du code de la défense, placé sous l'autorité des ministres chargés des transports et de l'équipement mais bénéficiant d'une composition mixte, civile et militaire, il dispose déjà de toutes les compétences³ et de l'expérience requises pour inventorier les moyens disponibles, évaluer les besoins, établir les relations nécessaires avec les opérateurs maritimes et engager les actions de mise à disposition des navires et des équipages, en s'inspirant du mode de dialogue qui a fait ses preuves dans le passé avec la COPAND⁴.

Sous l'autorité ministérielle qui exerce les missions fixées à l'article L1142-9 du même code⁵, cet organe fonctionnel s'inscrirait lui-même dans un schéma triptyque de gouvernance: son action s'exercerait sous le pilotage politique de la Direction des affaires maritimes, tandis qu'une sollicitation régulière du Conseil supérieur de la marine marchande qui se doterait, à cet effet, d'une commission dédiée, assurerait une fonction de concertation suivie des administrations intéressées et des professionnels du transport maritime.

De la flotte stratégique à une stratégie de flotte

La formule peut sembler lapidaire, elle traduit pourtant fidèlement la logique qui a commandé les travaux du Conseil. Donner consistance à la flotte à caractère stratégique se révèle à bien des égards un exercice inédit. Inédit, il l'est d'abord en dressant un éventail de scénarii de crise qui conduise à enrichir et à actualiser la réflexion collective.

Il l'est aussi en raison de la conception élargie que le Conseil propose de conférer à la flotte stratégique. En conformité avec la lettre de la loi, nous avons retenu tous les segments de flotte qui répondent aux activités actuelles d'approvisionnement, de services et de travaux maritimes, mais nous avons également projeté dans l'avenir la notion de « *défense économique* » développée dans le code de la défense en y ajoutant les activités maritimes émergentes, exploitation des EMR et activités d'extraction des eaux et des fonds océaniques qui nous paraissent devoir participer, demain, des mêmes préoccupations de sécurité et de continuité.

Nous avons en outre appréhendé la flotte stratégique au regard des enjeux de souveraineté et de promotion économique

3 Article R1336-8 ;

« Le commissariat aux transports et aux travaux publics et de bâtiment contribue aux études de planification et veille à la satisfaction des besoins des armées.

Il prépare les mesures de défense et de sécurité. Il peut intervenir comme conseiller ou fournir une assistance technique au profit des différents ministères appelés à exercer des responsabilités de maître d'ouvrage d'opération de transport ou de travaux nécessaires à la défense et à la sécurité.

Il assure la préparation des mesures de mise en garde et de mobilisation des personnels mentionnés à l'article R1336-1 et appelés à participer à l'exécution des transports et travaux nécessaires à la défense et à la sécurité. Il veille à l'adaptation et au maintien de leurs compétences en portant une attention particulière à leur formation.

Il assure la gestion de la ressource transport, travaux publics et bâtiment en préparant, coordonnant et contrôlant l'action des services chargés de définir et de recenser la ressource mobilisable.

Il est consulté lors de l'élaboration des textes réglementaires relatifs aux transports et travaux de défense et de sécurité. Il participe aux négociations internationales et européennes traitant du même objet. »

«

4 Mission permanente d'adaptation des navires à la défense ».

5 Article L1142-9 :

« Les ministres chargés de l'environnement, des transports, de l'énergie et de l'industrie sont responsables, chacun en ce qui le concerne, en matière de maîtrise des risques naturels et technologiques, de transports, de production et d'approvisionnements énergétiques ainsi que d'infrastructures, de la satisfaction des besoins de la défense et de la sécurité nationale et, en toutes circonstances, de la continuité des services. »

Groupe de travail sur la flotte stratégique

inscrits dans les deux stratégies nationales dont elle procède. Dans cette optique, nous avons considéré qu'entraient dans la flotte stratégique les moyens nautiques reconnus comme support de politiques ou de stratégies nationales. La flotte océanographique en offre une illustration particulièrement pertinente du fait qu'elle est reconnue comme l'une des « *très grandes infrastructures de recherche* » nécessaires à la programmation de la « *Stratégie nationale de recherche* » initiée par le Gouvernement en 2013. Nous avons estimé, de même, que devraient être éligibles à la flotte stratégique les éléments de flotte qui conditionnent la réalisation d'orientations stratégiques, telles que le plan d'action européen pour la défense maritime qui préconise une interaction entre flottes civiles et militaires, ou les stratégies de filières économiques pour lesquelles l'outil naval pourrait constituer un facteur de consolidation. Nous avons même devancé la volonté du législateur, en tenant pour stratégiques les navires qui concourent à la cohésion entre les territoires de la République et en souscrivant ainsi à une exigence qui s'exprime, désormais, dans les dispositions de l'article 2 de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer⁶.

Enfin, le constat s'est imposé que la flotte stratégique ne pouvait se réduire à la seule évocation des navires. Quelle pertinence aurait, par exemple, une évaluation du pilotage qui se limite au décompte des pilotines sans considération pour le savoir-faire indispensable assuré par les pilotes eux-mêmes ? La disponibilité des navires, d'évidence, appelle, solidairement, la compétence des hommes, qu'elle garantisse des services spécialisés ou qu'elle soit générale et permette de préserver l'équilibre de l'écosystème maritime pris dans son entier, dans une logique de filière.

Mais il faut le souligner, l'affectation des navires dans la flotte à caractère stratégique ne s'assimile pas à un exercice de sélection facile, dans lequel l'autorité publique disposerait toujours des éléments de choix pour ajuster au plus près les moyens dont elle recherche la disponibilité avec les besoins qu'elle aura préalablement définis. La flotte sous pavillon français ne permet pas, aujourd'hui, de servir toutes les hypothèses de crise, il en va de même pour les équipages, alors que le pavillon national n'est plus, dans le cadre de nos engagements communautaires, le garant absolu de l'emploi de ressortissants nationaux. La question de la disponibilité de navigants français se trouve clairement posée, autant que celle des navires, notamment s'il advenait que les besoins de la défense l'exigent.⁷

Ainsi, l'évaluation de la flotte stratégique et les solutions qui seront avancées pour assurer sa mise à disposition, avec ces multiples paramètres, offrira incontestablement un outil d'analyse nouveau et partagé qui permettra d'établir une cartographie fine des forces et des faiblesses de la flotte marchande française.

Sur ces bases, et dans le cadre de la gouvernance proposée, l'exercice offrira une formidable opportunité de construire une stratégie qui ne vise pas seulement sa résilience, mais aussi son déploiement, dans les perspectives dessinées par la Stratégie nationale de la mer et du Littoral.

Le dispositif de la flotte à caractère stratégique s'apprécie, ainsi, comme un instrument sectoriel particulièrement privilégié de la mise en œuvre de cette stratégie nationale et le Conseil supérieur de la marine marchande est prêt à y prendre toute sa part.

Marie-Françoise SIMON-ROVETTO

De la flotte stratégique à la stratégie de flotte

⁶ Article 2 : La mise en place et le maintien de liaisons territoriales entre les différentes composantes du territoire de la République constituent un enjeu de souveraineté et une priorité de l'action de l'Etat. La continuité territoriale s'entend du renforcement de la cohésion entre les différents territoires de la République, notamment les territoires d'outre-mer, et la mise en place ou du maintien d'une offre de transports continus et réguliers à l'intérieur de ces territoires et entre ces territoires et la France hexagonale ».

⁷ Rappelons que cette hypothèse est déjà prévue par la loi s'agissant de la mise en œuvre des transports maritimes d'intérêt national.

Groupe de travail sur la flotte stratégique

Lors de sa séance plénière du 13 octobre 2016, le Conseil supérieur de la Marine Marchande a mis en place un groupe de travail sur la flotte stratégique et confié sa présidence à Eric BANEL, Délégué Général d'Armateurs de France, et Patrick AUGIER, secrétaire général adjoint de la mer. Le groupe, qui réunit 31 membres et experts, s'est réuni 5 fois et a présenté les conclusions suivantes lors de la séance plénière du 23 février 2017. Un projet de décret sur la flotte stratégique est annexé au présent rapport.

I- Contexte

Le bénéfice d'une flotte marchande a toujours concouru à la grandeur d'une Nation. Cependant, dans un monde plus ouvert qu'il ne l'a jamais été, l'activité de transport maritime, confrontée aux effets d'une économie internationalisée, a vu remis en cause, en quelques décennies, le lien intangible qui unissait, sous le pavillon national, un Etat, des navires et des hommes. La montée en puissance des pays émergents, combinée à l'affirmation des nouveaux enjeux attachés à l'exploitation des océans, change la donne en rappelant avec force la signification stratégique que revêt, pour un Etat souverain, la maîtrise d'une flotte marchande (navires et marins) et d'un outil naval qui ne se limite pas à ses moyens militaires.

La loi pour l'économie bleue du 20 juin 2016 s'inscrit résolument dans cette perspective en prévoyant la définition, en son article 58, d'une « flotte à caractère stratégique » qui permette « d'assurer en temps de crise la sécurité d'approvisionnements de toute nature, des moyens de communication, des services et des travaux maritimes indispensables ainsi que de compléter les moyens des forces armées ». Le texte assure un débouché concret à ce nouveau concept juridique en prévoyant que soient fixées par voie réglementaire la composition de cette flotte et les conditions de sa mise en œuvre.

La raison d'être de la flotte stratégique est de concourir à **l'indépendance nationale et à la défense économique du pays**. Ces deux notions ont guidé les travaux du groupe et sont au cœur des enjeux soulevés.

II- Enjeux

Donner consistance à la loi implique, au premier chef, d'analyser comment les navires marchands et leurs équipages contribuent à garantir l'indépendance de notre pays, 75 % de nos échanges étant assurés par la voie maritime.

Dans le débat général sur la sécurité des approvisionnements, la question de la sécurité énergétique a été et demeure centrale, plus de 90 % de notre approvisionnement en énergie primaire (produits pétroliers, gaz, charbon) reposant sur les importations maritimes. La réforme de la loi de 1992 a donc largement préfiguré la réflexion sur la flotte stratégique.

De même, la maîtrise des moyens de communication relève en France d'une stratégie affirmée et ambitieuse qui intéresse la sécurité de notre pays et implique le contrôle de l'information : la pose, l'entretien et la surveillance des câbles sous-marins composent ainsi une industrie très stratégique qui doit rester sous contrôle de l'Etat. La flotte océanographique et sismique pour les besoins de la recherche, ou celle des navires de services dédiés et spécialement configurés (remorqueurs de haute mer, énergies marines renouvelables...) sont tout aussi indispensables.

La perte de la flotte de recherche sismique en 2015 met en évidence la fragilité de la flotte sous pavillon français malgré toutes les mesures qui ont été mises en place par l'Etat (fiscalité, allègement de charges...). De même, la fermeture en 2013 de la desserte pétrolière de La Réunion sous pavillon français (le Tamarin), au bénéfice de navires affrétés au spot sur le marché international, a accru la dépendance du territoire vis-à-vis de compagnies internationales ayant recours à des pavillons tiers, sur lesquelles l'Etat n'a pas de prise.

La flotte stratégique s'inscrit également dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes adoptée en 2015. La présence du pavillon français sur toutes les mers du globe concourt à l'information économique, géopolitique et environnementale des décideurs, à la surveillance des lignes de trafics stratégiques et à la protection des eaux sous juridiction nationale.

Groupe de travail sur la flotte stratégique

L'existence d'une flotte sous pavillon national conditionne en outre la capacité d'un Etat à participer à la gouvernance maritime mondiale, ce qui est tout aussi stratégique pour la France. Ainsi, l'importance relative du tonnage sous immatriculation nationale détermine-t-il majoritairement la possibilité pour un pays de faire valoir sa voix et ses intérêts dans l'élaboration et la mise en œuvre des conventions de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) ou de l'Organisation internationale du travail (OIT).

Enfin, la flotte stratégique doit satisfaire aux besoins spécifiques des forces armées en matière de transport de troupes, de matériels et de produits énergétiques, tels que définis par le Ministère de la défense dans sa contribution.

III- Principes de mise en œuvre

Si la contribution de la flotte marchande à la capacité de projection de nos forces armées constitue naturellement un terrain d'application privilégié, la flotte stratégique va bien au-delà de la satisfaction des seuls besoins du Ministère de la Défense et se révèle **interministérielle par nature** : elle doit répondre aux besoins de la Nation en termes de sécurité des approvisionnements énergétiques, en métropole et en outre-mer, de maîtrise des flux commerciaux, de sécurité des communications ou encore de recherche et d'exploration.

La flotte stratégique est ainsi au service des différentes politiques et stratégies ministérielles ou sectorielles adoptées par l'Etat, que ce soit la stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes, la stratégie nationale de la recherche, la stratégie nationale de transition énergétique ou encore la stratégie pour la gestion durable des granulats terrestres et marins. Elle assure également, pour la partie maritime, « l'intégrité, la sécurité et la continuité d'exploitation des réseaux et des services de transport » ou « des réseaux et des services de communications électroniques », mentionnés au 12° de l'article R153-2 du code monétaire et financier. Elle doit enfin être soutenue par une politique portuaire ambitieuse qui reconnaît le caractère stratégique des activités portuaires.

La flotte océanographique et d'exploration offre un exemple pertinent de ce que doit recouvrir la flotte stratégique. La stratégie nationale pour la Recherche, initiée en 2013, intègre la composante maritime dans ses instruments stratégiques : le plan d'actions repose ainsi sur un ensemble de « Très grandes infrastructures stratégiques » parmi lesquelles figure une flotte océanique dont les moyens et les objectifs sont précisés.

Au-delà des navires, la flotte française structure toute une **filière** reposant sur des marins bien formés (16 000 navigants) et des sièges sociaux d'entreprises situés en France, à l'image de CMA-CGM, premier employeur privé de la ville de Marseille. Les compétences sont ici tout aussi stratégiques que les navires : les anciens navigants français irriguent toute l'économie maritime (courtiers, assureurs, experts et sociétés de classification, formateurs...). Sans ce vivier, il ne peut y avoir de politique maritime.

La flotte stratégique ne doit pas être l'outil d'une stratégie défensive, mais bien au contraire la traduction d'une ambition maritime forte au service de politiques nationales assumées. La France doit intégrer le « fait » maritime et considérer la flotte de transport et de services maritimes comme **une priorité politique** et une véritable filière industrielle, de façon à légitimer une démarche publique volontariste qui se traduirait par l'élaboration d'une stratégie de la flotte marchande française.

Enfin, il est important de préciser le cadre juridique communautaire dans lequel doit s'inscrire la flotte stratégique. Ce cadre confirmera que les navires de la flotte stratégique doivent être opérés aux conditions du marché et ne devront pas avoir bénéficié d'aides qui dérogeraient aux principes communautaires. Cette précaution est aussi importante pour l'existence de la flotte stratégique elle-même puisque sa compétitivité doit être préservée, sachant que l'Etat ne saura ni ne pourra compenser un éventuel déficit de compétitivité. Ainsi, aucune contrainte relative à la flotte stratégique ne devra obérer substantiellement la capacité de ces navires de se confronter à la concurrence internationale.

IV- Les composantes de la flotte stratégique

Les segments de flotte retenus par le groupe de travail pour la définition de la flotte sont au nombre de 5 :

- 1- Ravitaillement en produits pétroliers énergétiques et dérivés (pétrole brut, produits, charbon, gaz).
- 2- Ravitaillement en produits alimentaires et matières premières
- 3- Transport de matériel et de personnes
- 4- Navires de service
 - a. Navires de service portuaire (remorquage, dragage, soutage, lamanage, pilotage, balisage)
 - b. Remorquage de haute mer
 - c. Entretien des énergies marines renouvelables
 - d. Pose de câbles en mer
- 5- Navires de recherches sismiques et d'exploration

L'évaluation de la flotte stratégique ne peut cependant pas être que capacitaire ou quantitative :

- l'agrégation arithmétique de segments de flotte spécifiques et de services transversaux n'est pas satisfaisante (doublons).

- la flotte stratégique ne doit pas proposer un format "sanctuarisé", ou se résumer à une photographie de l'existant. Les flottes doivent pouvoir s'adapter et évoluer, il est important de rester souple et réactif.

- le nombre de navires n'assure pas en lui-même la viabilité et la pérennité du dispositif : les fongibilités entre usages et entre emplois existent, la mobilité des personnels, intra et extraprofessionnelle, la question de la disponibilité des navires, exigent de préserver un « vivier » d'emplois et de compétences.

En ce sens, la flotte stratégique n'est pas réductible au calibrage des besoins « indispensables ». Elle est avant tout **une démarche de filière**.

V- Une démarche de filière

Plus qu'une approche par l'outil naval (nombres d'unités, tonnage), la flotte stratégique impose une **approche par l'emploi et les compétences professionnelles, à terre et en mer**.

L'approche par filière implique de prendre en compte non seulement l'emploi navigant mais également l'ensemble des fonctions support concourant à terre à l'armement du navire et à sa projection. L'emploi « marin » et l'emploi « sédentaire » sont tous deux indispensables au bon fonctionnement de la flotte stratégique. L'importance de disposer de sièges sociaux en France, assurant la gestion technique, nautique et commerciale de la flotte, a été particulièrement soulignée. C'est également à terre que se fait le lien entre la flotte sous pavillon français et la flotte contrôlée par des entreprises françaises sous pavillon tiers.

Dans plusieurs des composantes évoquées dans le paragraphe précédent, l'accès au métier suppose non seulement un savoir-faire et des compétences identifiées, mais également une durée d'exercice de ces compétences (crew matrix). Le savoir-faire et l'expérience, tant chez les personnels navigants que chez les personnels sédentaires, sont les « maillons essentiels » de la flotte stratégique.

Dans ce contexte, le maintien des compétences doit constituer la pierre angulaire du dispositif. La flotte stratégique doit en conséquence être soumise à une **double évaluation**, par métier ou segment de flotte et par compétence. Elle doit prendre en compte plusieurs scénarii de manière à identifier un périmètre élastique, avec le cas échéant une fourchette haute et une fourchette basse, permettant de satisfaire aux besoins de la Nation en tout temps, y compris en temps de crise.

Plus que de flotte stratégique, c'est le terme de « filière stratégique » maritime qu'il conviendrait de retenir. La flotte marchande est un « **écosystème** ». Le futur décret doit en conséquence conduire à la mise en place d'une stratégie de filière, permettant de garantir **une masse critique d'emplois et de compétences**.

Groupe de travail sur la flotte stratégique

VI- Les critères de définition de la flotte stratégique

La flotte stratégique se définit d'abord par les missions qui lui sont assignées. Les missions pertinentes pour identifier la flotte stratégique sont au nombre de 8 :

1. la sécurité et la continuité des approvisionnements, notamment des outremer et des îles continentales, tant en produits énergétiques qu'en produits alimentaires,
2. la participation à une délégation de service public (DSP) de continuité territoriale,
3. la sécurité et la continuité des communications par la pose et la maintenance des câbles sous-marins,
4. la sécurité et la continuité des services portuaires,
5. l'intervention et l'assistance en mer sur des navires en difficulté,
6. la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière d'énergies marines renouvelables et d'extraction en mer, à travers la pose et la maintenance de ces installations,
7. les besoins directs du Gouvernement en matière d'évacuation des populations et de transport de matériel,
8. la recherche océanographique, le sondage et l'exploration des fonds marins.

Il n'y a pas automaticité entre la mission d'un navire et son affectation à la flotte stratégique. Le groupe de travail note cependant que les segments dont le format est défini par décision de la puissance publique, à l'exemple du remorquage portuaire ou de la flotte océanographique, ont vocation à être intégrés dans la flotte stratégique.

Dans ce cadre, l'affectation à la flotte stratégique résultera d'une **évaluation objective**, dont les critères pertinents peuvent être multiples et varier selon les missions.

La **sécurité des approvisionnements énergétiques** a été partiellement traitée dans le cadre de la réforme de la loi de 1992 sur le régime pétrolier et offre un précédent intéressant, même s'il n'a pas vocation à être généralisé. Ainsi, la capacité de transport sous pavillon national, entrant de plein droit dans la flotte stratégique, représente 5,5% du total des mises à la consommation de produits pétroliers.

Ce mode de calcul peut être facilement extrapolé au gaz et au charbon en retenant le même pourcentage du volume total des importations ou des mises à la consommation. Il faut ainsi souligner l'importance du charbon, avec 13 Millions de tonnes importées chaque année.

Au-delà des produits énergétiques, le même critère peut être retenu pour le **ravitaillement par conteneurs**. Pour fixer le pourcentage de marchandises importées sur le territoire français, il est envisageable de se baser sur une capacité équivalente de 5,5% des importations françaises annuelles, soit 300 000 EVP : 30 navires entre 4000 EVP et 10000 EVP afin qu'ils puissent entrer dans tous les ports, et 10 navires de moins de 10 000 EVP grées (disposant de moyens autonomes de manutention des conteneurs). Cette capacité doit tout particulièrement prendre en compte les outremer, qui sont plus dépendants des approvisionnements extérieurs par la voie maritime.

En ce qui concerne le **transport de personnes**, il est proposé de retenir un double critère : la participation à une délégation de service public et la satisfaction des besoins du Ministère de la défense en matière de transport de troupes.

Les autres missions relevant des **services** doivent faire l'objet de critères plus adaptés :

-Remorquage et services portuaires (dragage, remorquage, soutage, lamanage, pilotage⁸, balisage) : les services dont le format est agréé par l'autorité portuaire ou par l'Etat, en fonction de leur réglementation

⁸ Le pilotage maritime est organisé par les articles L5341-1 et suivants du Code des transports (ordonnance n°2010-1307 du 28 octobre 2010) et par les articles R5341-1 à D5341-87 du Code des Transports (Décret N°2014-1670 du 30 décembre 2014).

Groupe de travail sur la flotte stratégique

spécifique, ont vocation à être pris en compte, ce qui représente par exemple 77 remorqueurs et une centaine de pilotines. Il faut par exemple être en mesure d'accueillir dans les ports les navires stratégiques de plus grande taille (VLCC, Capesize, Qmax). Sachant que 4 remorqueurs sont nécessaires pour manœuvrer ce type de navires, plus un supplémentaire en cas d'avarie, la flotte stratégique de remorqueurs ne peut être inférieure à 5 remorqueurs dans les grands ports. Les autres services et travaux portuaires doivent faire l'objet d'une évaluation prenant en compte l'intérêt pour le port, la disponibilité en temps de crise et la formation des équipages.

-Remorqueur et assistance en mer : les 4 remorqueurs de haute mer et de sauvetage (RIAS) et les 4 bâtiments de soutien, d'assistance et de dépollution (BSAD) répondent à un format défini par l'Etat et participent également à la flotte stratégique dans la mesure où ils apportent une contribution essentielle à la sécurité maritime.

-Energies marines renouvelables : les navires nécessaires aux activités de l'éolien offshore s'inscrivent dans le cadre de la politique voulue par le Gouvernement français en matière de transition énergétique. Ils participent également à la sécurité des installations par la construction d'une filière et de savoir-faire appropriés. Il est dans ce cadre nécessaire d'inclure les navires de maintenance courante qui sont destinés à travailler dans les eaux françaises.

-Pose et maintenance de câbles sous-marins : sur ce segment, il est particulièrement important de raisonner en logique de filière industrielle, notamment pour prendre en considération la transmission des savoir-faire et des compétences et le maintien d'un « vivier » suffisant, en mer et à terre.

-Flotte Océanographique : composante importante de la Flotte Stratégique Française, elle comprend des navires hauturiers et engins sous-marins permettant l'accès à tous les océans et mers du globe. Son format résulte pour l'essentiel d'une décision de l'Etat.

-Recherche sismique : secteur complémentaire de celui de la recherche océanographique, dont les compétences sont essentielles pour la recherche d'hydrocarbures en mer. Rappelons que cette recherche d'hydrocarbures maritimes est de très loin le premier secteur économique maritime et est aussi une compétence décisive dans la diplomatie maritime, surtout dans le cadre des négociations de partage des espaces maritimes (il faut s'assurer de la localisation précise des ressources minérales sous-marines avant de dessiner les lignes de partage des frontières maritimes).

Pour intégrer l'ensemble de ces éléments, le groupe de travail propose la mise en place d'une grille de criticité adapté à chaque segment.

VII- La matrice de criticité

Il résulte de ces réflexions que les besoins stratégiques de la Nation sont en constante évolution, et que la liste des navires et des emplois entrant dans la flotte stratégique doit faire l'objet d'une évaluation et d'une mise à jour régulière.

La flotte stratégique est également tenue de satisfaire à ses obligations en tout temps, et notamment « **en temps de crise** », ce que demande la loi.

La simple application des « critères » de définition mentionnés au point V ne peut donc suffire. Pour entrer dans la flotte stratégique, il faut également mener une **évaluation précise de la criticité de chaque segment d'activité** au regard de 4 besoins essentiels : la disponibilité en temps de crise, l'intérêt pour la défense ou le service public (par exemple portuaire), l'impact en terme de filière industrielle, la formation (temps et volume d'apprentissage requises pour acquérir les qualifications indispensables pour ce segment d'activité).

Cette évaluation doit permettre d'arrêter la liste des différents types de navires qui pourraient être mis en œuvre par la puissance publique.

Groupe de travail sur la flotte stratégique

Ainsi, pour répondre à la question du choix des navires, le groupe de travail propose de construire une matrice croisant les différents types de navires avec des critères qui permettrait une lecture dynamique des besoins de la Nation.

	Criticité crise (disponibilité des navires en temps de crise)	Criticité défense ou service public	Criticité filière industrielle	Criticité formation
Conteneur	□ □ □	□ □	□ □ □	□ □
Câbles	□ □ □ □ □	□ □ □ □ □	□ □ □ □ □	□ □ □ □ □
Vrac liquide	□ □	□ □ □ □ □	□ □ □	□ □ □ □ □
Vrac sec	□	□ □	□ □ □	□ □
Sismique	□ □ □ □ □	□ □ □ □	□ □ □ □ □	□ □ □ □ □
LNG	□ □ □	□ □ □	□ □ □ □	□ □ □ □ □
RoPax	□ □ □	□ □ □ □ □	□ □	□ □ □

La structure chargée de la mise en œuvre de la Flotte Stratégique pourrait réviser régulièrement les notations, en fonction des besoins de l'Etat et en fonction de la criticité économique ou militaire.

A chaque instant, ledit organisme serait capable de répondre à la question "Dans telle activité, quels sont les moyens immédiatement disponibles ?", dès lors que cette activité est identifiée comme stratégique. Il reviendra donc à cet organisme de décider quels armateurs, présents sur les activités concernées, remplissent les conditions d'opération de la Flotte Stratégique. Enfin, en cas de risque de carence constatée à la question posée ci-dessus, il appartiendra à cet organisme de mettre en place un plan spécifique afin de redynamiser les moyens maritimes correspondants.

La flotte stratégique prend en compte l'importance de l'activité à l'instant « t » mais également son importance potentielle dans l'avenir, par exemple pour l'exploitation des minerais de grands fonds.

VIII- Le droit de réquisition

La capacité de réquisition du navire est un élément déterminant de l'appartenance à la flotte stratégique. Elle n'est certes qu'un moyen ultime, qui n'intervient que lorsqu'un accord amiable avec l'armateur n'a pu être trouvé, mais elle n'en constitue pas moins une condition nécessaire.

La réquisition est toujours possible vis-à-vis d'une entreprise française ou d'un navire sous pavillon français. Conformément à l'article L2213-5 du Code de la défense, « les armateurs de nationalité française sont tenus d'assurer les transports maritimes présentant un caractère d'intérêt national. Ces dispositions sont également applicables aux armateurs de nationalité étrangère de navires battant pavillon français ».

D'autres pays (à l'image des Etats-Unis) prévoient des conséquences qui peuvent s'étendre au-delà du pavillon ou d'une entreprise nationale : les Etats-Unis organisent ainsi la possibilité de réquisitionner un navire ayant quitté le pavillon national avec une « obligation de retour » assortie d'une garantie bancaire adaptée. Cette solution mériterait d'être introduite en droit français.

Si un navire est réquisitionné par la puissance publique, il convient en tout état de cause de lui affecter un équipage. La réquisition d'un équipage pour les besoins de la Nation suppose qu'une partie des marins aient une bonne connaissance de la langue française.

Groupe de travail sur la flotte stratégique

Néanmoins, il est rappelé par l'administration que le droit communautaire ne permet en aucun cas une obligation de pavillon français ou d'emploi français, à l'exception de certains cas spécifiques prévus par des textes dédiés (sécurité des approvisionnements énergétiques notamment).

En conséquence, il est important :

- de s'assurer du lien économique réel ou substantiel avec la France,
- de rechercher les moyens incitatifs de développer l'emploi et les compétences,
- de moderniser le droit français de la réquisition, tant pour le navire que pour le marin, par exemple en interdisant la vente des navires relevant de la flotte stratégique à des ressortissants étrangers à moins qu'ils ne s'engagent à les remettre à disposition de la France en cas de réquisition.
- d'engager une démarche volontariste auprès de la Commission européenne et des autres Etats membres pour définir un cadre communautaire de la flotte stratégique.

S'il existe déjà un corpus juridique qui fixe les modalités « d'affectation » des navires français voire des navires étrangers détenus par des armateurs français pour les besoins de la Nation en temps de paix et de crise : il faut le moderniser et l'adapter à une logique de filière et s'assurer qu'il réponde efficacement aux besoins en situation de crise grave et prolongée. Le groupe propose ainsi de faciliter la réquisition des navires contrôlés par des intérêts français.

IX- Les obligations imposées à la flotte stratégique

L'appartenance à la flotte stratégique emporte des obligations :

- **Une immatriculation sous pavillon français ou une première immatriculation française.** Il est important de s'assurer que les navires entrant dans la définition de la flotte stratégique aient une immatriculation en France, de façon à garantir qu'ils soient réellement utilisables ou réquisitionnables.
- **Une entreprise assurant la gestion de la flotte à partir de la France.** Sans capacité de gestion en France, un navire, même considéré comme stratégique, ne peut utilement entrer dans la flotte stratégique. L'entreprise devra en assurer la gestion technique, nautique et commerciale en France, de façon à garantir le maintien d'un savoir-faire à terre. De même, les armateurs doivent pouvoir armer ces navires avec des personnels qualifiés ressortissants français, lorsque les circonstances l'exigent.
- **La langue française.** Afin de faciliter la communication avec les pouvoirs publics et le cas échéant les forces armées, la langue française devrait être **la langue de communication entre les navires affectés à la flotte stratégique et les autorités publiques françaises.**
- **Une flotte réquisitionnable et disponible en tout temps pour les besoins requis.** Les conditions de cette disponibilité pourront faire l'objet de conventions préalables entre le Gouvernement et les armateurs.
- **Une formation adaptée à la défense et à la sécurité nationales,** lorsque la nature des missions l'exige. Son contenu serait défini par arrêté et serait financé dans le cadre du plan de formation de chaque entreprise. Seraient concernés certains personnels navigants et sédentaires concourant à la flotte stratégique.

X- La gouvernance de la flotte stratégique

Le rôle de l'Etat est de définir le format de la flotte stratégique, d'en assurer le suivi et de garantir sa pérennité.

Groupe de travail sur la flotte stratégique

La gouvernance du dispositif, qui devra être mise en place dans le projet de décret, pourrait s'organiser ainsi :

1. Le commissaire délégué au transport maritime du commissariat aux transports et aux travaux publics, institué à l'article R*1336-4 et R*1336-6 du code de la défense et placé sous l'autorité du Ministre chargé de la Marine Marchande, tient à jour une liste des navires entrant dans la flotte stratégique, et assure le suivi des emplois et des compétences nécessaires, à terre et en mer, pour en assurer le caractère opérationnel. Il établit, avec les armateurs, les modalités de mise à disposition des navires et des personnels requis et définit les éléments de formation initiale et continue des personnels, ainsi que les prédispositions techniques des navires le cas échéant nécessaires pour la conduite de ces missions
2. Il est important de prévoir une instance collégiale de suivi et d'évaluation interministérielle de la flotte à caractère stratégique. Elle aura un rôle consultatif auprès du commissaire délégué au transport maritime. Afin d'éviter la création d'une nouvelle commission, il est proposé de confier cette mission au Conseil supérieur de la Marine Marchande (CSMM). Ce dernier pourrait créer en son sein une commission dédiée, à l'image de celle instituée pour la définition des zones de risque de piraterie.

Outre le Président du Conseil supérieur de la Marine Marchande, membre de droit, la commission de la flotte stratégique pourrait être composée ainsi :

- 5 membres représentant d'Armateurs de France et 5 membres représentant les organisations syndicales de marins,
- le secrétaire général de la mer ou son représentant,
- le représentant du ministère chargé de la Marine Marchande,
- le représentant du ministère chargé des ports,
- le représentant du ministère chargé de la défense,
- le représentant du ministère chargé de l'économie.

Seraient invités permanents (bien que non membres du CSMM) :

- un représentant désigné par le ministre chargé de l'intérieur,
- un représentant désigné par le ministre chargé de l'énergie,
- un représentant désigné par le ministre chargé des mines,
- un représentant du comité des métaux stratégiques (COMES),
- un représentant du comité stratégique de filière des industries extractives et de première transformation du Conseil national de l'industrie.

La commission pourrait être créée par une simple délibération du CSMM. Le secrétaire général du Conseil supérieur de la Marine Marchande en assurerait le secrétariat. La commission se réunirait au moins une fois par an, à la demande du Ministre chargé de la Marine Marchande, du Président du Conseil supérieur de la Marine Marchande ou de quatre de ses membres.

3. Chaque année, le commissaire délégué aux transports maritime transmet au Ministre chargé de la Marine Marchande un rapport sur l'état de la flotte stratégique, qu'il présente également devant le Conseil supérieur de la Marine Marchande.

Groupe de travail sur la flotte stratégique

La définition du format et de la gouvernance de la flotte stratégique ne sont qu'une première étape. Donner vie à la flotte stratégique appelle une ambition plus large, dont l'objectif est le développement de la flotte et de l'emploi maritime français. La flotte stratégique, telle que définie dans le présent rapport, n'a donc de sens que si elle est accompagnée d'une **véritable stratégie de flotte**.

Tout autant que dans son format, le concept de flotte stratégique doit trouver sa consistance dans les outils de sa mise en œuvre. Il est ainsi proposé que le développement de la flotte stratégique fasse l'objet **d'un plan d'action triennal arrêté par le Ministre chargé de la Marine Marchande**, après avis du Conseil supérieur de la Marine Marchande.

3 axes seront privilégiés :

1. Pour maintenir et renouveler la flotte stratégique, un des outils essentiels serait la mise en place d'un dispositif de **garantie publique ou de financement spécifique** favorisant les projets de renouvellement ou de modernisation de la flotte entrant dans le cadre de cette flotte stratégique.
2. Le Gouvernement devra également mettre en œuvre une politique renforcée de **formation des marins et des sédentaires** dédiés à la flotte stratégique. L'objectif est de conserver et de développer les effectifs sur tous les niveaux de **compétences**.
3. Enfin, le plan d'actions facilitera la production **d'outils contractuels** entre les armateurs et l'Etat, y compris en ce qui concerne les prédispositions techniques de l'outil naval, les entraînements et formations des personnels, les modalités de contrôle et d'auto contrôle des dispositifs.

Le groupe de travail propose de poursuivre les travaux sur ces 3 points, une fois le projet de décret publié.