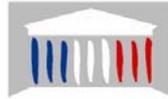


Document
mis en distribution
le 10 novembre 2004



N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 22

**ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE, TOURISME et MER**

MER

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS LIBERTI

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2003 ET 2004	11
A.– L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2003	11
1.– L'évolution des dotations	11
2.– La consommation des crédits.....	12
B.– L'EXÉCUTION DU BUDGET EN COURS	14
II.– L'ADMINISTRATION DE LA MER	17
A.– L'ORGANISATION ET LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE.....	17
1.– L'organisation de l'administration de la mer.....	17
2.– Les moyens de fonctionnement de l'administration générale	18
B.– L'ÉTABLISSEMENT NATIONAL DES INVALIDES DE LA MARINE (ÉNIM)	21
1.– Le financement de l'ÉNIM.....	21
2.– L'évaluation des dépenses et des recettes pour 2005.....	23
III.– LES GENS DE MER	27
A.– L'ACTION SOCIALE	27
1.– Les aides à l'emploi.....	27
2.– L'aide sociale d'urgence.	28
3.– Les mesures de cessation anticipée d'activité et de reclassement des marins.....	28
B.– LA FORMATION MARITIME	30
1.– Les écoles nationales de la marine marchande	31
2.– Les lycées professionnels maritimes	33
3.– Les établissements d'enseignement privés agréés	33
4.– Les bourses et la formation professionnelle maritime.....	34
IV.– LA SIGNALISATION ET LA SURVEILLANCE MARITIMES	35
A.– LA SÉCURITÉ MARITIME.....	35
1.– Les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS)	35
2.– La signalisation maritime	37

3.- Le dispositif de contrôle et de surveillance, les unités littorales des affaires maritimes (ULAM)	38
4.- Les centres de sécurité des navires	40
B.- LA SOCIÉTÉ NATIONALE DE SAUVETAGE EN MER (SNSM)	42
V.- LES PORTS MARITIMES ET LE LITTORAL	45
A.- LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE PORTUAIRE FRANÇAISE	46
1.- Le bon fonctionnement des ports et leur insertion dans leur environnement	46
2.- La sécurité et la sûreté des ports maritimes	49
B.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2005	51
1.- Les dépenses d'entretien et d'exploitation.....	52
2.- Les dotations d'investissement.....	52
C.- LA PROTECTION ET L'AMÉNAGEMENT DU LITTORAL	54
1.- La lutte contre les pollutions accidentelles	54
2.- L'aménagement, la mise en valeur et la protection du littoral.....	57
VI.- LA FLOTTE DE COMMERCE	59
A.- L'EMPLOI MARITIME AU COMMERCE	60
1.- Les effectifs des marins	60
2.- Le chômage des marins	61
3.- Les perspectives	61
B.- LES DIFFÉRENTES AIDES A LA FLOTTE DE COMMERCE	62
1.- Les allègements de charges	62
2.- La taxe au tonnage	63
3.- Le G.I.E.(groupement d'intérêt économique) fiscal	65
C.- LES RÉFORMES ENVISAGÉES DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA FLOTTE DE COMMERCE.....	65
1.- Vers un registre international français.....	65
2.- La promotion du cabotage maritime dans le cadre du projet communautaire des « autoroutes de la mer ».....	67
VII.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1^{ER} AOÛT 2001	69
A.- L'ARCHITECTURE DES PROGRAMMES	69
1.- Programme « Transports terrestres et maritimes »	70
2.- Programme « Sécurité et affaires maritimes »	70
3.- Programme « régime de retraite et de sécurité sociale des marins »	71

B.- LA DÉFINITION DES OBJECTIFS DES PROGRAMMES ET LE CHOIX DES INDICATEURS.....	71
C.- L'EXPÉRIMENTATION D'UN BUDGET OPÉRATIONNEL DE PROGRAMME.....	73
D.- LES PLAFONDS D'EMPLOIS.....	74
EXAMEN EN COMMISSION.....	75
OBSERVATION.....	78
ANNEXE.....	79

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. À cette date, une grande partie des réponses descriptives des actions des services était parvenue à votre Rapporteur spécial mais la plupart des réponses aux questions purement budgétaires, le plus souvent partielles, ont été adressées après cette date et n'ont que difficilement permis de rendre compte d'une gestion complète et précise des crédits.

INTRODUCTION

Comme les autres crédits du ministère de l'Équipement, le projet de budget de la mer a été, cette année, présenté par les ministres sous le signe de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Les crédits ont, en effet, été déclinés conformément à la maquette des missions et programmes élaborée par le Gouvernement. En outre, le projet de loi de finances propose de regrouper, sous un nouveau chapitre, les moyens permettant de mener une expérimentation interrégionale couvrant la façade Manche – Mer du Nord, dans le cadre du futur programme « *Sécurité et affaires maritimes* ».

Les objectifs principaux du budget ont également été énoncés dans le cadre de la LOLF, à l'intérieur de la mission ministérielle « Transports », pour les deux programmes concernant la mer. Au sein du programme « *Sécurité et affaires maritimes* », les priorités affirmées concernent la sécurité du trafic maritime et la formation. Dans le programme « *Transports terrestres et maritimes* », les priorités, concernant le domaine maritime, iront au développement des infrastructures portuaires et à la compétitivité de la flotte de commerce. Enfin, a été rappelé le rôle spécifique assigné au programme « *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* » au sein de la mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite ».

La dotation globale inscrite, pour le budget de la Mer, dans le projet de loi de finances pour 2005 s'élève à **1.141 millions** d'euros contre 1.094 millions d'euros en 2004, ce qui représente une hausse de 4,4 %. Comme dans la loi de finances pour 2004, cette hausse contraste avec l'évolution du budget global de l'équipement qui subit, à périmètre constant, une baisse de 0,9 %. Chacun des titres est en légère augmentation, à l'exception des crédits destinés aux subventions d'investissement qui connaissent un repli de 1,6 %.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MER
PRÉSENTATION PAR TITRE**

(en millions d'euros)

	Loi de finances 2004	Projet de loi de finances 2005	Projet de loi de finances 2005/loi de finances 2004 (en %)
Titre III– Moyens des services	120,45	123,13	2,22
<i>dont charges de personnels (1)</i>	<i>84,59</i>	<i>74,53</i>	<i>-11,89</i>
Titre IV– Interventions publiques	906,15	947,27	4,5
<i>dont ÉNIM</i>	<i>777,77</i>	<i>822</i>	<i>5,7</i>
Total des dépenses ordinaires (DO)	1.026,60	1.070,40	4,2
Titre V– Investissements exécutés par l'État	58,87	63,87	8,5
Titre VI– Subventions d'investissement	8,53	7,45	-1,6
Total des crédits de paiement (CP) des dépenses en capital	67,40	71,32	5,8
Total des CP	1.094	1.141	4,4

(1) La baisse apparente des crédits de personnel résulte du transfert d'emplois vers le chapitre 39-01, créé pour la réalisation d'une expérimentation menée dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Source : fascicule budgétaire « Mer ».

Hors Établissement national des invalides de la marine (ÉNIM), qui constitue plus de 77 % des crédits de la mer, les dotations prévues pour 2005 atteignent 319,23 millions d'euros, et sont en hausse d'un peu moins de 1 % par rapport aux crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2004. Les dépenses ordinaires, considérées dans ces limites, s'établissent à 248,4 millions d'euros, une somme sensiblement égale aux dotations correspondantes du projet de loi de finances pour 2004. La progression globale des crédits résulte donc principalement de la hausse de la subvention à l'ÉNIM et d'une sensible progression des crédits d'investissement du titre V qui augmentent de 8,5 %.

Le montant des autorisations de programme demandées pour 2005, 53,55 millions d'euros, est inférieur de 5,54 % à la dotation de 2004. Cette réduction de 3,15 millions d'euros résulte, d'une part, du transfert, sur le budget du ministère de l'intérieur, de 1,5 million d'euros correspondant au programme exceptionnel d'investissement en Corse et, d'autre part, d'une baisse des autorisations de programme de l'ensemble des chapitres du titre V.

PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES CRÉDITS DU BUDGET DE LA MER POUR 2005

Les crédits inscrits au budget de la Mer pour 2005 s'élèvent à 1.114 millions d'euros, contre 1.094 millions d'euros en 2004, ce qui représente une hausse de 4,4 %.

La subvention à l'Établissement National des Invalides de la Marine (ENIM), qui constitue 77 % de ces crédits, est réévaluée de 5,7 % pour faire face à la réévaluation des pensions et à l'accroissement du nombre des pensionnés ainsi qu'à la poursuite de la modernisation de l'établissement.

Hors ÉNIM et hors personnel, les dotations prévues pour 2005 atteignent 245,19 millions d'euros, enregistrant une progression de 5,8 %. Les dépenses ordinaires, considérées dans ces limites, s'établissent à 173,87 millions d'euros, en hausse de 5,8 %. La hausse globale de ces crédits se répartit donc sur tous les chapitres à l'exception des subventions en capital dont la dotation, 7,45 millions d'euros, est en baisse de 1,6 %. La revalorisation des crédits de paiement du titre V qui, avec 63,87 millions d'euros, progresse de 8,5 % bénéficie à tous les chapitres sauf aux investissements immobiliers de l'administration centrale et des établissements d'enseignements qui restent stables.

Avec une dotation de 53,55 millions d'euros, les autorisations de programme subissent une baisse de 5,54 % qui s'impute sur tous les chapitres.

I.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2003 ET 2004

A.- L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2003

1.- L'évolution des dotations

Les modifications intervenues au cours de l'année 2003 n'ont pas changé fondamentalement les ordres de grandeur du budget de la mer bien qu'elles aient contribué à un léger rééquilibrage en faveur des dépenses d'investissement. Les crédits ouverts sont passés de 1,032 milliard d'euros en loi de finances initiale à 1,063 milliard d'euros, soit une augmentation de 3 %, égale à celle qui a été constatée en 2002. Les crédits de paiement connaissent toujours une importante progression (+86 %), passant de 63 millions d'euros en loi de finances à 177 millions en crédits ouverts. Cette progression est cependant beaucoup plus faible que celle de 2002, (+187 %), 34 millions d'euros de crédits ayant été annulés au titre de la régulation budgétaire. La progression enregistrée en 2003 est due pour l'essentiel aux 69,6 millions d'euros de reports, dont 45,48 millions sur le titre V, soit un montant quasiment équivalent aux 57,46 millions d'euros de crédits ouverts en loi de finances, auxquels se sont ajoutés 18,7 millions d'euros rattachés par fonds de concours.

Ces modifications influent sur la structure du budget en raison de la diminution parallèle des dépenses ordinaires, dues pour l'essentiel aux importants transferts au ministère de l'agriculture, et surtout à la section des services communs, des emplois et des crédits ouverts en loi de finances sur le titre II pour la rémunération des personnels de l'enseignement maritime (200 emplois et 4,5 millions d'euros) et de l'administration de la mer (2.347 emplois et 76,7 millions d'euros).

Le tableau ci-dessous présente les évolutions des crédits

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT AU COURS DE L'EXERCICE 2003

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Lois de finances rectificatives	Total
Titre III	116,98	7,76	9,00	- 80,40	-3,98	-	49,36
Titre IV	852,06	11,83	-	23,2	-1,31	10,06	895,84
Total dépenses ordinaires	969,04	19,59	9,00	-57,20	-5,29	10,06	945,20
Titre V	57,46	45,48	17,25	-3,85	-24,59	-	91,75
Titre VI	5,67	24,09	1,50	-0,45	-9,68	4,62	25,75
Total dépenses en capital	63,13	69,57	18,75	-4,30	-34,27	4,62	117,50
Total	1032,17	89,16	27,75	-61,50	-39,56	14,68	1062,70

Source : contrôle financier près le ministère de l'Équipement, des Transports, du Tourisme et de la Mer.

S'agissant des autorisations de programme, les dotations ouvertes en loi de finances initiale étaient de 74,57 millions d'euros et ont atteint 100,34 millions d'euros en exécution. L'augmentation est donc de 34,56 %, un taux très inférieur à ceux enregistrés lors des exercices précédents.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME EN 2003

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Loi de finances rectificative	Total
Titre V	61,30	19,41	6,66	-0,73	-15,07	-	71,57
Titre VI	13,28	13,91	1,50	-1,5	-1,06	2,63	28,76
Total	74,58	33,32	8,16	-2,23	-16,13	2,63	100,33

Source : contrôle financier près le ministère de l'Équipement, des Transports, du Tourisme et de la Mer.

De manière plus générale, les ressources disponibles en crédits de paiement sont supérieures à celles ouvertes en loi de finances initiale de 31 millions d'euros. Un tel écart est fréquent s'agissant du budget de la Mer. Il s'inscrit néanmoins dans la tendance à la baisse, observée au cours des six dernières années, qui témoigne d'une loi de finances initiale plus sincère.

Le maintien de cet écart s'explique par des mouvements de crédits à peu près équivalents à ceux observés en 2002. Le montant des reports (89,16 millions d'euros contre 90,46 millions d'euros en 2002) et le montant des fonds de concours (27,75 millions d'euros contre 33,74 millions d'euros) ayant été légèrement inférieurs et les mesures d'annulation plus importantes (39,56 millions d'euros contre 31,20 millions d'euros), l'équilibre a été maintenu grâce aux ouvertures de crédits résultant de la loi de finances rectificative, 14,68 millions d'euros, qui ont dépassé de 2 millions d'euros celles de 2002 et à une plus faible ponction résultant des mouvements de transferts et répartitions (-61,5 millions d'euros contre -74,19 millions d'euros en 2002).

2.- La consommation des crédits

La consommation des crédits a atteint 95 % en 2003, ce qui représente une nette progression par rapport aux exercices précédents dont les taux de consommation ont, depuis 1998, varié entre 90 et 92 %. Les dépenses effectives totales se sont élevées à 1,014 milliard d'euros pour une dotation de 1,063 milliard d'euros. Comme durant les années précédentes, les crédits destinés à l'enseignement maritime et la subvention à l'ENIM sont intégralement consommés ; hors ENIM, les dépenses s'élèvent à 269 millions d'euros pour 318 millions d'euros de crédits ouverts, soit un taux de consommation de 84,59%.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2003

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Dotations	Dépenses	Taux de consommation (en %)	Disponible au 31 décembre 2002
Titre III	116,98	49,36	43,8	89	5,56
Titre IV	852,06	895,85	880,99	98	14,85
<i>dont ÉNIM</i>	721,41	744,91	744,91	100	—
<i>Autres</i>	130,65	150,94	136,08	90,15	14,85
Total dépenses ordinaires	969,04	945,21	924,79	98	20,42
Titre V	57,46	91,75	73,45	80	18,30
Titre VI	5,67	25,76	16,15	63	9,61
Total dépenses en capital	63,13	117,51	89,61	76	27,90
Total	1.032,17	1.062,72	1.014,40	95	48,32

Source : contrôle financier près le ministère de l'Équipement, des Transports, du Tourisme et de la Mer.

La progression du taux de consommation des crédits par rapport à l'année 2002 résulte entièrement de la progression des dépenses en capital dont le taux de consommation a atteint 76 % contre 56 % en 2002. Comme les années précédentes, la consommation des crédits du titre VI est plus faible que celle du titre V. On constate, en effet, que, malgré un ajustement des dotations au volume des dépenses, les investissements exécutés par l'État ont, par rapport à l'année précédente, enregistré un accroissement (passant de 70,65 millions d'euros à 73,45 millions d'euros) tandis que les subventions d'investissement étaient réduites de 17,9 %.

Le taux très élevé de consommation globale reflète l'insuffisance des crédits inscrits en loi de finances initiale et la pression exercée par les mesures de régulation budgétaire. Comme l'a souligné la Cour des comptes, la régulation budgétaire a profondément perturbé l'exécution de ce budget, notamment pour les dépenses de fonctionnement déconcentrées. Elle a conduit à des reports de projets dans des domaines qui engagent la sécurité (manque de carburant pour les embarcations, notamment) et a engendré des dettes vis-à-vis des ports et des collectivités locales. L'importance de ces dettes prouve que les crédits annulés en juin n'étaient pas sans objet.

L'insuffisance des crédits initiaux a également été soulignée par la Cour des comptes qui dénonce le décalage existant entre les autorisations de programme et les crédits de paiement ouverts, notamment pour l'exécution des contrats de plan État-régions. L'inadéquation entre les dotations initiales et les obligations de l'État a de lourdes conséquences sur la situation financière et la compétitivité des ports qui doivent supporter la charge de trésorerie correspondant au retard de paiement de l'État. Votre rapporteur spécial s'indigne de ces décisions aveugles qui, comme il peut le constater sur le terrain, contribuent à laisser se dégrader des moyens de production essentiels pour notre économie.

B.— L'EXÉCUTION DU BUDGET EN COURS

Les crédits disponibles en 2004 sont passés de 1,094 milliard d'euros en loi de finances initiale à 1,157 milliard d'euros au 31 août, soit une augmentation de 5,7 %. Cette évolution ne reflète cependant pas la réalité de l'exercice puisqu'elle ne tient pas compte des mises en réserve et gels de crédits.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2004 (1)

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartition	Annulations	Loi de finances rectificative	Total
Titre III	120,45	4,32	9,08	-82,82	-4,39	-	46,64
Titre IV	906,15	14,84	-	-0,23	-6,56	-	914,2
dont ÉNIM	777,77	-	-	-	-	-	777,77
Total dépenses ordinaires	1.026,60	19,16	9,08	-83,05	-10,95	-	960,84
Titre V	58,87	18,29	10,52	-0,31	-2,05	-	85,32
Titre VI	8,54	9,6	0,81	-0,97	-0,25	-	17,73
Total dépenses en capital	67,41	27,90	11,33	-1,28	-2,30	-	103,05
Total	1.094,01	47,06	20,41	-84,33	-13,25	-	1.063,89

(1) au 29 septembre 2004.

Source : direction de la comptabilité publique.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, au 29 septembre 2004, les crédits disponibles étaient réduits à 1.063,89 millions d'euros, soit de 5 % inférieurs à ce qu'ils étaient en 2003 à la même époque de l'année.

Le taux de consommation des crédits au 31 août 2004 était de 54,2%, soit 627,7 millions d'euros, ce qui est légèrement supérieur au taux et au volume de dépenses constatés l'année précédente, où l'utilisation des crédits avait atteint à la même époque 600,29 millions d'euros, soit 53,1 %.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES AU 31 AOÛT 2004

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Crédits ouverts	Dépenses	Taux de consommation (en %)	Disponible au 31 août 2004
Titre III	120,448	133,385	18,460	13,8	114,925
Titre IV	906,153	920,763	564,781	61,3	355,982
dont ÉNIM	777,770	777,770	479,000	61,6	298,77
Total dépenses ordinaires	1.026,601	1.054,148	583,241	55,3	470,907
Titre V	58,875	85,389	38,309	44,9	47,080
Titre VI	8,542	17,980	6,151	34,2	11,829
Total crédits de paiement	67,417	103,369	44,460	43	58,909
Total général	1.094,018	1.157,518	627,700	54,2	529,818

Source : direction de la comptabilité publique.

Les perturbations imposées par les mesures de régulation budgétaire ont eu, sur le présent exercice, des conséquences plus limitées que celles qui avaient été imposées en 2003. Néanmoins, des mesures de gels de crédits et de mise en réserve ont affecté les moyens d'action des deux directions du ministère de l'Équipement en charge de la politique maritime.

En ce qui concerne la direction des affaires maritimes et des gens de mer, les mises en réserve ont affecté 15 % du volume des crédits inscrits en loi de finances initiale et 83 % des reports de crédits de paiement. Après arbitrage, des allègements à ces mesures ont, cependant été décidés. Sur les crédits votés en loi de finances initiale qui avaient été « gelés », 1,8 million d'euros de crédits de fonctionnement des services déconcentrés de la sécurité maritimes ont été rendus disponibles, ainsi que les crédits de fonctionnement de l'enseignement maritime secondaire et les crédits de paiement du chapitre 53-32 destinés à la sécurité maritime.

Globalement, après application des mesures de régulation budgétaire, les crédits disponibles en 2004 ont été diminués de près de 20% par rapport aux dotations prévisionnelles initiales. Cette contrainte a obligé les services à concentrer les dépenses sur les priorités que constitue, en matière de fonctionnement, le maintien de l'activité opérationnelle des services (sortie des flottilles d'intervention, permis plaisance) et des CROSS dans le cadre d'une recherche systématique d'économies de fonctionnement courant. Les moyens d'équipement ont dû privilégier la poursuite du programme de renforcement des radars et la fin de la construction du second patrouilleur des affaires maritimes. L'impact de la contrainte budgétaire a donc été particulièrement sensible sur certains programmes d'actions, notamment dans les domaines de la formation à destination des personnels des affaires et de l'enseignement maritimes, et du renouvellement du parc informatique des services déconcentrés des affaires maritimes. Pour ce qui concerne les moyens d'équipement, les plans de modernisation de la sécurité maritime et de rénovation des services déconcentrés des affaires maritimes et des établissements d'enseignement maritime ont été rééchelonnés.

Dans ces conditions, la consommation des crédits réellement disponibles a atteint, à la fin du mois d'août, 83,8 %. En outre, le décret du 9 septembre 2004 a annulé l'ensemble des crédits de fonctionnement et d'intervention mis en réserve ainsi qu'une partie des crédits d'investissement, soit au total 44 % des crédits mis en réserve. Si cette annulation n'a pas modifié l'exécution des crédits, tels qu'ils résultaient des mesures de régulation, elle diminue les crédits disponibles pour report sur l'exercice 2005. Dès à présent l'insuffisance des crédits de fonctionnement a contraint le Gouvernement à prendre un décret d'avance pour une ouverture de crédits de 400.000 euros destinés à la rémunération des professeurs vacataires des lycées maritimes.

En ce qui concerne la direction du Transport maritime, des ports et du littoral, les mesures de mise en réserve ont porté sur 23,5 millions d'euros, 7,5 millions d'euros en dépenses ordinaires, 16 millions d'euros en crédits de paiement 6,6 millions d'euros en autorisations de programme. Une partie des gels concernant les crédits d'investissement a, cependant, été levée. 3,6 millions d'euros en autorisations de programme et 1,08 million d'euros en crédits de paiement, ont été rendus disponibles pour faire face aux réparations d'ouvrages de protection contre l'action de la mer et du quai du Maroc à Sète. Ces ouvrages avaient été endommagés par les tempêtes et inondations survenues dans le sud du territoire à la fin 2003. Le solde de ces crédits mis en réserve a ensuite fait l'objet d'une annulation pour 7,89 millions d'euros, 5, 84 millions d'euros en dépenses ordinaires et 2,05 millions d'euros en crédits de paiement. Malgré la timidité des réponses fournies aux questions de votre Rapporteur spécial par cette direction, il apparaît que la gestion budgétaire de ses actions s'effectue dans des conditions de tension extrêmes qui, comme l'année précédente, contraint les ports et les collectivités locales à assurer les paiements des opérations engagées. D'une manière générale, il semble que la gestion des moyens ne permette que de faire face à des situations d'urgence et soit incompatibles avec la conduite d'une politique d'équipement cohérente.

II.- L'ADMINISTRATION DE LA MER

A.- L'ORGANISATION ET LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

1.- L'organisation de l'administration de la mer

a) L'organisation

L'organisation de l'administration a été profondément modifiée par deux décrets des 19 et 24 février 1997, concernant respectivement les services déconcentrés des affaires maritimes et l'administration centrale. La mise en œuvre de cette réforme devait reposer sur le principe d'une administration centrale plus concentrée et d'une administration locale plus proche des administrés. Aux quatre directions d'administration centrale existant auparavant, le décret du 24 février 1997 a substitué deux nouvelles directions : la direction des affaires maritimes et des gens de mer et la direction du transport maritime, des ports et du littoral, tout en maintenant la direction de l'ENIM, dont l'organisation a cependant fait l'objet d'une évaluation tendant à clarifier les rôles respectifs de l'établissement public, gestionnaire du régime spécifique de sécurité sociale des gens de mer, et de la direction du ministère de l'Équipement, en charge d'assurer la tutelle sur l'établissement, dont les statuts ont été par ailleurs adaptés.

La gestion de l'ensemble des personnels de l'administration de la mer a été transférée à la direction du personnel et des services du ministère de l'Équipement dès le 1^{er} janvier 1997 pour les personnels d'administration centrale et au 1^{er} janvier 1999 pour les personnels des services déconcentrés des affaires maritimes et les officiers de port. Le fonctionnement de ce dispositif a soulevé toutefois quelques difficultés, ce qui a amené une importante évolution au sein de cette direction : à l'occasion de sa transformation en Direction du personnel, des services et de la modernisation, organisée par filière plutôt que par fonctions, une sous-direction des personnels maritimes, de contrôle et de sécurité a été mise en place depuis le 1^{er} janvier 2002.

Les services déconcentrés ont aussi été concernés par un vaste mouvement de réforme. Le décret du 19 février 1997 a mis en place une organisation territoriale simplifiée conforme aux principes d'organisation des administrations civiles de l'État. L'enseignement maritime secondaire a été marqué par le passage sous statut public des personnels de l'AGEMA, entre le 1^{er} décembre 2001 et le 1^{er} janvier 2002, pour la plupart d'entre eux. Cette évolution a conduit à modifier par arrêté du 21 décembre 2000 l'organisation de la sous-direction des gens de mer.

Un projet de réorganisation de l'administration centrale est en cours d'examen. Il prévoit de regrouper la direction des transports terrestres, la direction du transport maritime, des ports et du littoral et la direction des gens de mer et des affaires maritimes pour former une direction générale des transports terrestres et maritimes. Cette réforme qui s'inscrit, notamment, dans le cadre des politiques interministérielles d'aménagement du territoire et de modernisation de l'État, vise, entre autres objectifs, une meilleure prise en compte des problèmes de sécurité et de sûreté ainsi que des questions multi et intermodales, de cohérence entre la politique portuaire et celle des accès terrestres. Elle cherche également à favoriser le développement du transport maritime et à rapprocher les secteurs des transports fluvial et maritime. La direction générale ainsi formée devrait donc regrouper trois directions dont les périmètres devaient être arrêtés par le ministre chargé des transports au cours du mois d'octobre 2004. Cependant, ce projet d'architecture administrative a suscité des critiques, notamment de la part de l'Institut français de la mer qui y voit une relégation du fait maritime.

b) Les conséquences de la nouvelle étape de la décentralisation

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu le transfert aux collectivités territoriales des 19 ports d'intérêt national. Cette évolution, qui devrait s'achever au plus tard le 1er janvier 2007, ne devrait avoir que peu d'incidence sur l'administration centrale. Seule la mission d'instruction des dossiers et de programmation des moyens financiers d'équipement et d'entretien des ports sera recentrée sur les ports autonomes.

En revanche, le transfert aux collectivités de la gestion des ports d'intérêt national s'accompagnant de la décentralisation d'autres activités du ministère telles que l'entretien et l'exploitation d'une partie du réseau routier, l'évolution aura un impact sensible sur l'organisation et le fonctionnement des services déconcentrés du ministère. Les arrondissements maritimes des différentes directions départementales de l'équipement, principalement en charge de l'exploitation des ports d'intérêt national du département, seront vraisemblablement inclus dans une réorganisation d'ensemble des directions départementales de l'équipement (DDE) et pourront être amenés à fusionner avec d'autres services. Quant aux services maritimes spécialisés, services déconcentrés à compétence départementale ou interdépartementale et dont l'activité concerne aujourd'hui l'exploitation des ports d'intérêt national, ils connaîtront une évolution significative qui pourra aller jusqu'à la fusion avec les DDE.

2.- Les moyens de fonctionnement de l'administration générale

a) Les dépenses de personnel

Le projet de loi de finances pour 2002 prévoyait le transfert des crédits de personnel sur la section des services communs du ministère. Suite à la mise en lumière des problèmes qu'aurait posé une telle évolution par le précédent

Rapporteur spécial, M. Guy Lengagne, votre Assemblée a adopté, sur sa proposition, deux amendements de votre commission visant à maintenir les crédits des personnels en charge de l'administration de la Mer sur la section budgétaire « Mer ». Ce transfert sur les services communs aurait nui à la lisibilité des crédits de la mer et serait allé totalement à l'encontre de la logique et des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, qui prévoit le regroupement des crédits par programme et mission permettant la mise en perspective de moyens et d'objectifs à atteindre, et non par nature.

Le système prévalant antérieurement continue donc à être appliqué : le budget des agents des services maritimes est inscrit sur le fascicule mer, puis est transféré par arrêté en cours d'année au budget des services communs, avec mention de suppression et de création d'emplois.

Au titre du budget 2005, les crédits de personnel s'élèvent à 74,53 millions d'euros contre 84,59 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2004. Cependant, cette réduction n'est qu'apparente et correspond au transfert, sur le chapitre 39-01, de 11,688 millions d'euros de crédits de personnels globalisés au sein de l'expérimentation menée dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} 2001. Au total, les crédits de personnel s'élèvent à 86,23 millions d'euros et progressent de 2 %.

Le montant des crédits supplémentaires, 1,634 million d'euros, s'explique par les augmentations de 0,452 million d'euros au titre de la revalorisation des rémunérations publiques et l'ajustement des dotations de prestations sociales, de 0,175 million d'euros au titre de la mise en œuvre des mesures de revalorisation de la condition militaire, 1,97 million d'euros au titre de l'ajustement des crédits à la situation réelle des personnels, de 0,629 au titre de la création de cotisations sociales spécifiques (journée de solidarité et régime de retraite additionnel) ainsi que de 0,625 million d'euros au titre des mesures indemnitaires. En revanche, l'évolution des emplois inscrits sur la section « Mer » et le transfert vers la section « Services communs » des 39 agents des services techniques, se traduit par un allègement de 1,083 million d'euros.

Les effectifs budgétaires inscrits au budget 2004 sont de 2.578 emplois, dont 400 pour l'enseignement secondaire maritime. Au titre du projet de loi de finances 2005, ces effectifs sont de 2.547 emplois, en baisse de 31 emplois (15 créations, 25 suppressions et un solde négatif de 21 emplois résultant des transferts entre sections). Les créations d'emplois, deux postes d'officiers de port et treize postes d'officiers de port adjoints, concernent la sécurité maritime dans les ports.

ÉVOLUTION ET RÉPARTITION DES EMPLOIS ENTRE 2004 ET 2005

Répartition des effectifs budgétaires	2004	PLF 2005	Évolution 2005/2004
Ports maritimes (officiers de port, officiers de port adjoints et surveillants de port)	180	195	+ 15
Police et sécurité maritimes :	815	815	-
– dont sécurité en mer et sur le littoral	593	593	-
– dont centres de sécurité des navires	222	222	-
Affaires maritimes – Gens de mer	798	798	-
Services de formation initiale et continue :	662	662	-
– dont enseignement maritime supérieur	262	262	-
– dont enseignement maritime secondaire	400	400	-
Fonctions de support :	123	59	-64
Total	2.578	2.529	-49

La diminution des effectifs de la fonction support est, pour partie, due au transfert de 39 agents des services techniques de la section « mer » vers la section « services communs », mesure visant à élargir les possibilités de déroulement de carrière de ces agents qui restent, néanmoins, affectés aux services déconcentrés des affaires maritimes.

Les évolutions constatées résultent donc, d'une part, de la création de 13 emplois d'officiers de port adjoints et de 2 emplois d'officier de port, de la création de 18 emplois sur le chapitre 39-01, et, d'autre part, de la suppression de 25 emplois (9 gendarmes, 6 syndics des gens de mer et 10 agents des services techniques) ainsi que du transfert de 39 emplois sur la section « services communs ».

b) Les crédits de fonctionnement

Le projet de loi de finances prévoit au chapitre 34-98 une dotation de 18,175 millions d'euros. La diminution apparente de cette dotation par rapport aux crédits votés en 2004, 20,82 millions d'euros, correspond essentiellement au transfert de 2,645 millions d'euros sur le chapitre 39-01 créé pour la conduite de l'expérimentation de globalisation mentionnée précédemment. Elle résulte, en outre, d'un ajustement de 1.931 euros des crédits informatiques ainsi que d'une réduction de 150.000 euros des crédits de fonctionnement de la signalisation maritime.

Les dotations destinées à l'informatique restent donc à niveau sensiblement égal à celui de 2004. Grâce à la mobilisation de moyens importants depuis 1995, et, en particulier la mise en place des plans régionaux d'informatisation et la collaboration des autres services du ministère, les services

déconcentrés ont rattrapé l'important retard accumulé, en ce domaine, par les services déconcentrés des affaires maritimes. L'équipement en postes informatiques est à présent d'un par agent, tous intégrés au réseau I2 du ministère de l'équipement. Parallèlement, une réorganisation du management en administration centrale de l'informatique des affaires maritimes a été menée. Cette action s'est, notamment, traduite par la mise en place d'une structure d'assistance aux maîtres d'ouvrage et par l'amélioration de la coordination des systèmes d'information des affaires maritimes afin de mieux répondre aux nouvelles exigences de la sécurité maritime en termes de systèmes d'information.

La mesure de réduction de crédits de 1.931 euros porte sur l'article 80 (Transport maritime, port et littoral) et correspond à un ajustement de la compensation des transferts de compétence opérés en faveur de la Corse. On rappellera que la dotation de cet article avait progressé de plus de 100% en 2004 pour permettre l'application de la directive européenne du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic maritime.

B.- L'ÉTABLISSEMENT NATIONAL DES INVALIDES DE LA MARINE (ÉNIM)

L'ÉNIM a en charge la protection sociale des gens de mer à travers la caisse générale de prévoyance pour la maladie, la maternité, l'invalidité, les maladies professionnelles et le décès et la caisse de retraite des marins, pour la vieillesse.

L'État assure à cet organisme une subvention inscrite au budget de la mer dont elle constitue le poste prépondérant, avec plus de 77 % des crédits.

1.- Le financement de l'ÉNIM

L'exécution budgétaire de 2003 s'est soldée par un excédent de 35,072 millions d'euros après des résultats déficitaires de 42,1 millions d'euros en 2002 et de 10,05 millions d'euros en 2001

En ce qui concerne **les charges**, les dépenses définitives s'établissent à 1.488 millions d'euros. Elles sont inférieures d'environ 0,60 % à la prévision initiale fixée à 1.497 millions d'euros au budget 2003.

Il convient de noter que le rythme de progression des dépenses définitives a été de 0,7 % par rapport aux résultats de l'exercice 2002. Le volume des charges avait augmenté de 3,15 entre 2001 et 2002.

La progression globale des dépenses résulte de la hausse de 0,75 % des montants versés au titre des pensions de la Caisse de retraite des marins (1.014,56 millions d'euros) et de la revalorisation annuelle des pensions (environ 21,6 millions d'euros).

Les charges de pensions relevant de la caisse générale de prévoyance, qui concernent également les allocations résultant du « plan amiante », se sont élevées à 57,49 millions d'euros contre 57,9 millions d'euros en 2002.

Les prestations légales accident du travail et maladies professionnelles, qui intègrent à présent les pensions d'invalidité accidents du travail ou maladie professionnelles, augmentent, quant à elles, de 48,49 %, passant de 14,27 millions d'euros à 62,76 millions d'euros, tandis que les prestations maladie-maternité (310,65 millions d'euros) connaissent une progression de 1,29 %. En outre, l'ENIM a contribué au budget global hospitalier pour 111,45 millions d'euros.

Enfin, les dépenses d'action sanitaire et sociale, qui recouvrent notamment l'aide ménagère et les soins à domicile des personnes âgées, les secours aux marins et à leurs familles ainsi que les subventions versées aux institutions sociales maritimes diminuent de 10,29 % par rapport à 2002 et s'élèvent à 7,32 millions d'euros. Elles représentent ainsi 0,49 % du total des dépenses, ratio comparable à celui consacré à ce type de dépenses par les autres régimes de sécurité sociale.

Les charges d'exploitation, 60,14 millions d'euros, diminuent de 2,11 % et par rapport à 2002, où elles atteignaient 62,85 millions d'euros.

Les ressources s'élèvent à 1.523,25 millions d'euros. Les recettes propres (produit des cotisations et contributions) se sont élevées à 212,17 millions d'euros et les transferts sociaux (compensations inter-régimes, transferts) à 515,23 millions d'euros. Ces deux postes font apparaître des hausses légèrement supérieures à 1 % par rapport à 2002.

La subvention de l'État appelée par l'ENIM s'est élevée à 744,91 millions d'euros en 2003.

En ce qui concerne **la trésorerie**, l'établissement n'a pas connu de difficulté particulière pendant l'année 2003. L'exercice budgétaire s'est terminé par un excédent et l'ENIM a pu faire face à toutes ses charges jusqu'à la fin du mois de décembre 2003. Toutefois, ce bon déroulement a été rendu possible par la réévaluation de la subvention de l'État. La dotation correspondante, inscrite au chapitre 47-37 du budget de la mer, pour un montant initial de 721,41 millions d'euros, a, en effet, été portée à 744,91 millions d'euros par le décret n° 2003-1115 du 24 novembre 2003.

Pour 2004, les dépenses comme les ressources devraient donc être conformes aux prévisions, sous réserve de mesures nouvelles concernant spécifiquement le régime social des gens de mer qui prendrait effet d'ici à la fin de l'exercice ou d'un dérapage des dépenses liées à la maladie. En revanche, la baisse des versements attendus des compensations inter-régimes au titre de la maladie et de la vieillesse et les incertitudes concernant le remboursement par l'État des allègements de charges en faveur de l'emploi, risque d'entraîner des tensions sur la trésorerie de l'Établissement. Ces difficultés pourraient nécessiter une

augmentation de la subvention à appeler pour compenser les ressources manquantes. Le taux de consommation de cette subvention, en milieu d'année, a atteint 53 %, un taux légèrement plus faible que celui constaté lors de l'exercice précédent, 58 %.

2.- L'évaluation des dépenses et des recettes pour 2005

En 2005, le volume budgétaire de l'ENIM sera en augmentation de 1,25 % par rapport au budget primitif de 2004, en dépenses comme en recettes pour atteindre 1.546,702 millions d'euros.

Il s'appuie sur les hypothèses économiques et sociales fixées par le Gouvernement et les paramètres, notamment démographiques, propres au régime, retenus en 2004 et revues en fonction des résultats comptables de 2003.

ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DES RESSORTISSANTS DE L'ENIM

Année	Actifs	Pensionnés		Total des personnes protégées ⁽¹⁾
		Vieillesse	Invalidité	
2000	43.503	113.280	12.371	240.837
2001	43.289	114.660	12.452	232.049
2002	43.492	116.258	11.076	225.050
2003	41.318	117.320	10.951	222.834
2004 ⁽²⁾	41.800	118.400	10.800	220.600
2005 ⁽²⁾	40.300	119.500	10.600	218.400

(1) Y compris les ayants droit

(2) Estimations.

a) Évaluation des dépenses

Les prévisions de dépenses de pensions sont fondées sur les éléments suivants :

- s'agissant de la Caisse de retraite des marins, les charges ont été évaluées à 1.052,30 millions d'euros, montant résultant notamment de l'évolution des salaires forfaitaires estimée à + 1,5%, de la croissance du nombre des pensionnés (+ 1,20 %), conjuguée avec un "glissement vieillesse technicité" estimé à -0,90%.
- concernant les pensions sur la Caisse générale de prévoyance, l'incidence de l'évolution des salaires forfaitaires et du nombre de prestataires conduit à une évaluation des dépenses de pensions maladie/invalidité à hauteur de 57,62 millions d'euros.

Les prestations servies par la caisse générale de prévoyance sont évaluées à 345,01 millions d'euros. Les dépenses d'intervention sociale ont, comme en 2004, été stabilisées à 8,60 millions d'euros.

S'agissant des frais de fonctionnement, les frais de personnel de l'établissement sont prévus en baisse de 1,33 %. Les crédits de fonctionnement informatique diminuent de 17,88 % et sont fixés à 3,57 millions d'euros et devront permettre de poursuivre la modernisation engagée dans le cadre du schéma directeur 2003-2005. Les autres frais de fonctionnement, d'un montant de 6,10 millions d'euros, diminuent de 4,4 % par rapport aux montants inscrits au budget primitif 2004. Enfin, les charges exceptionnelles sont prévues en baisse de 27,74 %, avec 8,5 millions d'euros.

b) Évaluation des recettes

L'ensemble des paramètres pris en compte pour traduire l'évolution des cotisations des marins et les contributions des armateurs conduit à une légère augmentation en volume des recettes propres par rapport au budget 2004. Cette tendance s'explique notamment par le maintien des taux des cotisations, conjugué à la relative stabilité des effectifs d'actifs.

Le projet de budget pour 2005 prévoit des transferts d'un montant total de 380 millions d'euros au titre de la compensation inter-régimes, soit une baisse de 7,8 % par rapport au montant de 412,25 millions d'euros prévu au budget 2004.

c) La subvention d'équilibre

Compte tenu de produits évalués à 724,702 millions d'euros et de charges s'élevant à 1.546,702 millions d'euros, la subvention de l'État destinée à équilibrer le budget primitif pour 2005 a été fixée, dans le projet de loi de finances, à millions d'euros, soit 5,69 % au-dessus de celle de 2004.

PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES DE L'ÉNIM POUR 2005

(en millions d'euros)

Dépenses		Recettes	
Pensions Caisse de retraite des marins	1.052	Subventions du budget de tutelle	822
Prestations de la Caisse générale de prévoyance	408	Cotisations	232
Autres prestations	8,6	Compensations	380
Exploitation et dépenses diverses	77,46	Autres ressources	112
Total	1.546	Total	1.546

Source : ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer.

L'ENIM a mis en place, fin 2002, un schéma directeur qui constitue l'ossature de son projet de modernisation et doit lui permettre d'assurer une meilleure qualité de service. La mise en œuvre de ce schéma a débuté en 2003 et les premières réalisations concrètes se sont échelonnées au cours de l'année 2004. Avec le premier semestre 2004, se sont achevées les procédures d'acquisition des

ordinateurs. Ces machines accueilleront dans un premier temps la dernière évolution du logiciel comptable et financier, puis, le nouveau logiciel de gestion des ressources humaines. Parallèlement, afin de réduire ses coûts, l'ENIM a décidé de s'appuyer sur les moyens techniques de partenaires pour faire face aux nombreuses évolutions qui touchent ses trois missions principales, la maladie, les pensions et les cotisations. Après une phase de concertation, une convention a été conclue, en ce qui concerne le risque maladie, avec la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés. Les opérations de migration des données ont été lancées en janvier 2004 et le système devrait être opérationnel au second semestre 2005. L'effort de modernisation porte également sur le domaine des pensions dont la chaîne de traitement doit être améliorée pour, notamment, l'adapter aux nouvelles obligations découlant de la réforme des retraites.

Par ailleurs, le schéma directeur concerne la modernisation des moyens d'information et de communication avec, notamment, l'ouverture, en mars 2004, d'un site intranet permettant la circulation de l'information entre tous les agents du site parisien et des centres régionaux. En outre, la base documentaire du régime de protection des marins, mise en ligne en décembre 2003 sur le site extranet NAIADE, est désormais accessible aux services déconcentrés des affaires maritimes et aux services sociaux des maritimes et permet ainsi de faciliter l'information des ressortissants du régime.

Enfin, la modernisation des moyens de paiement s'est traduite par le transfert des paiements de la Poste à la Paierie générale du Trésor. Après la paye et les prestations d'assurance maladie, ces opérations de transfert se sont achevées avec le paiement des pensions à la fin juin de cette année.

III.— LES GENS DE MER

A.— L'ACTION SOCIALE

L'action sociale en faveur des gens de mer porte sur les mesures visant à soutenir l'emploi maritime et sur l'indemnisation destinée à pallier les conséquences des licenciements économiques dans le secteur maritime.

1.— Les aides à l'emploi

Les principales mesures en faveur de l'emploi jusqu'ici applicables au secteur maritime étaient le contrat de qualification, le contrat d'initiative-emploi, l'aide à l'embauche d'un premier salarié ainsi que l'aide à la création d'entreprise par des chômeurs. Le contrat de qualification va bientôt laisser place au contrat de professionnalisation instauré par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie. Le décret d'application de ce dispositif aux marins devrait être publié avant la fin de l'année. Pour la période intermédiaire, le contrat de qualification est toujours utilisé au commerce, essentiellement pour l'embarquement des élèves officiers et sert de cadre à l'expérience de formation au certificat d'initiation nautique, par alternance, menée à Boulogne dans le secteur de la pêche. Quant au contrat d'apprentissage, il fera l'objet d'un décret dont le projet doit être soumis au Conseil d'État.

En 2003, le coût global pour l'État des mesures en faveur de l'emploi, 418.118 euros, a connu une croissance de 19 %, due exclusivement à l'augmentation du nombre des contrats de qualification mis en œuvre dans le secteur du commerce maritime. Ces contrats de qualification en stock sont, en effet, passés de 267 à 324 et leur coût a enregistré une hausse de 77,6 %, tandis que le coût de ces mesures à la pêche est en baisse de 29,1 %. Les évolutions sont principalement marquées par une forte baisse des contrats initiative emploi et des aides à l'embauche d'un premier salarié, ces deux mesures ne comportant plus, depuis le 31 décembre 2001, les exonérations spécifiques de charges patronales. L'unique admission à ces mesures enregistrée en 2003, concerne un contrat initiative emploi au commerce.

MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI

	Nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2003 (1)	Coût en 2003 (en milliers d'euros)
Contrats de qualification	324	238,89
Contrats initiative-emploi dont	10	
– pêche	9	4,4
– commerce	1	0,49
Aides à l'embauche d'un premier salarié dont	46	
– pêche	46	26,65
– commerce	0	0
Aides à la création d'entreprise	67	
-pêche	48	105,80
-commerce	19	41,88

(1) Nombre de contrats en cours.

Source : direction des affaires maritimes et des gens de mer.

2.– L'aide sociale d'urgence

Depuis 2002, le budget de la mer comporte, à l'article 40 du chapitre 46-32, une dotation destinée à soutenir les associations et à effectuer des avances sur salaire au bénéfice des marins abandonnés dans les ports français. Versés sous la forme d'une subvention à l'association pour la gestion des institutions sociales maritimes (AGISM), ces crédits ont permis d'alimenter un fonds permettant de répondre aux dépenses de subsistance de ces marins, de procéder à des avances sur leurs créances salariales et de les assister en vue de leur rapatriement, ceci en liaison avec l'Office des Migrations Internationales.

Toutefois, la vente de navires saisis ayant permis de récupérer une partie des sommes avancées, une part seulement des crédits votés les années précédentes a été consommée, il est donc proposé, comme l'an dernier, de réduire cette dotation et de la fixer à 62.000 euros.

3.– Les mesures de cessation anticipée d'activité et de reclassement des marins

Les crédits inscrits à l'article 10 du chapitre 46-37 permettent de financer, par l'application d'une convention entre l'État et l'UNEDIC, des mesures de cessation anticipée d'activité au profit des marins du commerce licenciés pour raison économique s'ils sont âgés de plus de 50 ans et réunissent 30 annuités de service. Il s'agit d'une mesure de justice, parfaitement fondée au regard de la pénibilité des tâches, de l'âge d'entrée en activité, et de la très grande difficulté pour les intéressés de retrouver un emploi dans ce secteur. Ils peuvent recevoir un

revenu de remplacement jusqu'à leur admission au bénéfice d'une pension de retraite à l'âge de 55 ans ou dès qu'ils réunissent 37,5 annuités de service. Les crédits de cet article sont, en outre, destinés à financer les mesures d'accompagnement social du plan de réduction de la flottille de pêche décidé en 1991 et reconduit jusqu'en 2004. Votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de pérenniser ce dispositif de solidarité avec des travailleurs particulièrement éprouvés au cours des dernières décennies.

Le nombre de bénéficiaires de l'allocation pour cessation anticipée d'activité (CAA) a fortement progressé jusqu'en 1989, puis diminué rapidement jusqu'en 1993, plus faiblement mais régulièrement ensuite. 3.988 marins ont bénéficié du dispositif depuis la mise en place en 1985. Au cours de l'année 2003, au commerce, 58 nouveaux bénéficiaires ont été recensés, ce qui, compte tenu des dossiers en cours au 1^{er} janvier 2003, porte à 123 le nombre de marins au commerce qui ont bénéficié de l'allocation CAA sur l'année 2003, soit 9 de moins que l'année précédente.

Les entreprises d'armement maritime au commerce ont recours aux CAA dans le cadre des plans de sauvegarde à l'emploi, ainsi que, le cas échéant, dans le cadre de mesures de suppression d'emploi pour motif économique, sans obligation de présenter un plan de sauvegarde à l'emploi. Ce dispositif est utilisé comme un palliatif aux licenciements secs, toutes les autres voies de reclassement dans la profession ou de reconversion ayant été explorées.

En ce qui concerne les marins à la pêche, les mesures d'accompagnement social visent à assurer, soit un revenu de remplacement aux marins licenciés pour motif économique à la suite d'une sortie de flotte, dans les mêmes conditions que pour les marins du commerce, soit une allocation complémentaire de ressource (ACR) pour les marins de moins de 50 ans non affiliés aux ASSEDIC. Depuis son entrée en vigueur, en 1991, 194 marins pêcheurs ont bénéficié du dispositif CAA, 26 en ont bénéficié en 2003. Quant à l'allocation complémentaire de ressources, 404 marins ont pu en bénéficier depuis son origine, en 1994. Le nombre des bénéficiaires en 2003 s'est élevé à 241, aucun nouveau bénéficiaire n'a été enregistré.

Un nouveau plan prévoyant la sortie de 3 % de la flotte sur 2003 et 2004, ces mesures d'accompagnement social devraient cependant être en augmentation à l'issue de l'année 2004.

Néanmoins, le nombre global des bénéficiaires demeure en baisse, conformément à la tendance observée depuis un peu plus de dix ans, en conséquence, les crédits inscrits au budget 2005 font l'objet d'une mesure d'ajustement de 0,5 million d'euros et sont fixés à 1,5 million d'euros.

B.— LA FORMATION MARITIME

Concourant à la sécurité et à la sûreté maritime, la formation maritime est considérée par le Gouvernement comme une priorité en matière d'insertion économique et sociale.

Pour faire face, en particulier, aux difficultés de recrutement et au raccourcissement des carrières des marins, une réforme de l'enseignement a été entreprise en 2003 et des évolutions ont permis la mise en place de la validation des acquis de l'expérience, l'enseignement en alternance grâce à l'organisation de formations sous forme de modules ainsi que l'ouverture d'une filière professionnelle d'accès aux brevets les plus élevés de l'enseignement supérieur maritime. En outre, l'introduction de baccalauréats professionnels dans la filière pêche se traduira par l'ouverture des premières classes à la rentrée 2005.

Comme pour l'exercice précédent, le projet de budget 2005 fait apparaître une augmentation des moyens de fonctionnement consacrés à la formation maritime mais une stabilité tant de ses moyens humains que de ses moyens d'investissement.

Les moyens de fonctionnement, inscrits au chapitre 36-37, enregistrent une augmentation de 27 %. Une hausse qui bénéficie entièrement à l'enseignement secondaire dont la subvention de fonctionnement pédagogique est pratiquement doublée pour atteindre 1,323 million d'euros. La forte augmentation de cette dotation, dont l'objet principal est la rémunération des agents vacataires, s'explique par la nécessité de remplacer, durant un an, les professeurs nouvellement recrutés. La subvention de fonctionnement des Écoles nationales de la marine marchande reste, pour sa part, fixée à 1,777 million d'euros.

Comme l'an dernier, le montant des crédits d'intervention consacrés aux bourses des élèves de l'enseignement maritime est revalorisé de 1,9 % pour l'enseignement supérieur, et de 23 % pour l'enseignement secondaire dont la dotation augmente de 21 %. Au total, la dotation de 1,523 million d'euros devrait permettre l'achèvement du plan pluriannuel de revalorisation des bourses, visant leur alignement sur les modèles de l'éducation nationale.

Quant aux moyens d'investissement, les crédits de paiement sont reconduits au niveau des années précédentes, 0,91 million d'euros, et les autorisations de programmes sont réduites de 20.000 euros au détriment de l'enseignement supérieur. Ces dotations doivent permettre, dans le cadre des contrats de plan État-régions, de financer la poursuite de la modernisation des écoles de la marine marchande, entreprise depuis quelques années, ainsi que l'acquisition d'équipements pédagogique pour les lycées.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

	2004	2005
Écoles nationales de la marine marchande		
Fonctionnement (chapitre 36-37, art. 10)	1,77	1,77
Équipement (chapitres 57-30, art. 80)	0,66	0,66
Enseignement secondaire		
Subvention de fonctionnement (chapitre 36-37, art.20)	0,66	1,32
Équipement (chapitres 57-30, art. 70)	0,25	0,25
Établissements privés agréés		
Fonctionnement (chapitre 43-37, art. 20)	0,77	0,77
Fonctionnement	3,20	3,86
Équipement	0,91	0,91
Total	4,11	4,77

Source : ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer.

Le système de l'enseignement maritime a longtemps présenté une séparation très nette entre la formation supérieure, sous statut public, et la formation secondaire, dont les personnels enseignants étaient gérés par l'Association de gérance de l'enseignement maritime et aquacole (AGEMA). Dans un souci de modernisation de ces formations, cet enseignement a été intégré dans l'enseignement public, au terme d'un processus amorcé en 1997 et achevé avec la dissolution, le 15 juin 2004, de cette association. Au 1^{er} septembre 2004, 400 agents relevant de statut de fonctionnaires ou de personnels non titulaires ont ainsi été intégrés sous statut public.

Le dispositif actuel de l'enseignement maritime – qu'il n'est pas prévu de modifier sur ce point – comprend quatre écoles nationales de la marine marchande (Le Havre, Saint-Malo, Nantes et Marseille) qui forment les officiers et douze lycées professionnels maritimes. S'y ajoutent des établissements agréés relevant des ministères de l'Éducation nationale et de l'agriculture, des chambres de commerce et d'industrie et d'associations.

Votre Rapporteur spécial renouvelle ses regrets concernant l'absence de plan de formation professionnelle continue en faveur des enseignants et des autres personnels de la formation maritime. Il s'étonne que dans un secteur tel que la navigation maritime, particulièrement soumis aux évolutions technologiques, aucune action de ce type n'ait été menée depuis plus de trois ans.

1.- Les écoles nationales de la marine marchande

Le décret de 1985 relatif à l'organisation et au fonctionnement de ces écoles a été modifié par le décret du 27 juillet 2000. Cette révision tient compte des évolutions passées et des réformes actuelles: le directeur peut être choisi hors des personnels de l'enseignement maritime, le sous-directeur devient directeur des

études et voit son rôle renforcé dans le domaine pédagogique, les départements deviennent l'élément clef de la pédagogie tant au niveau local qu'au niveau national. Par ailleurs, la loi de 1958 relative au statut des écoles nationales de la marine marchande (ENMM) devrait être prochainement modifiée pour en ouvrir les débouchés vers d'autres formations maritimes ou paramaritimes.

Dès à présent une filière professionnelle a été ouverte pour permettre des progressions de carrière et l'accès aux brevets les plus élevés de capitaine et de chef mécanicien. En outre, une procédure permettant la validation des acquis de l'expérience a été mise en place et les premiers jurys se sont tenus en mars et juillet 2004. Se poursuit, parallèlement, l'ouverture de modules d'enseignement permettant d'offrir aux marins les compléments de compétence qui leur manquent pour accéder à des brevets supérieurs par des parcours individualisés.

Enfin, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu de confier aux régions la responsabilité des bâtiments des quatre écoles de la marine marchande, l'État continuant à exercer les responsabilités pédagogiques dans un cadre national et international, conformément aux conventions internationales régissant ce domaine. Le gouvernement compte faire de la préparation du décret d'application de cette disposition législative l'occasion d'une concertation avec tous les partenaires visant à moderniser et élargir le statut de ces établissements d'enseignement supérieur en confirmant leur vocation à développer la formation continue, y compris dans le cadre d'échanges internationaux.

La participation de l'État aux dépenses de fonctionnement des ENMM a enregistré une hausse de près de 43 % entre 1998 et 2001 où elle avait été fixée à 1,52 million d'euros, niveau auquel elle a été maintenue en 2002. Cette dotation a dû être nettement augmentée (+17,7%), au budget 2003 car elle ne couvrait que le tiers du budget de fonctionnement des écoles qui devaient, en particulier, mettre en place la procédure de validation des acquis de l'expérience. Parallèlement, un effort important de maîtrise des dépenses de ces établissements a été accompli ainsi qu'un développement de leurs ressources propres par les actions de formation organisées au profit des secteurs maritimes et industriels de leur région. Dans le projet de loi de finances pour 2005, le montant de la subvention de fonctionnement est maintenu à son niveau de 2003 et 2004, 1,777 million d'euros.

Les subventions d'équipement allouées aux écoles nationales de la marine marchande ont connu un certain ralentissement, notamment en autorisations de programme depuis 2002, un ralentissement qui se poursuit au budget 2005 puisque les autorisations de programme y sont réduites de 20.000 euros et fixées à 0,664 million d'euros, contre 0,684 million d'euros au projet de loi de finances pour 2004. Les crédits de paiement sont, eux, reconduits à leur niveau de 2004, soit 0,664 million d'euros. Parmi les réalisations financées par ces subventions dans le cadre des contrats de plan État-régions, la création, à l'école de Saint-Malo, du centre de formation aux techniques de sauvetage et survie s'est achevée fin 2004, avec un an de retard, ainsi que les travaux de restructuration de l'école

de Marseille, débutée en 2001 et qui devaient, eux aussi, s'achever avec l'année 2003. Le Gouvernement ne fait pas état de nouveaux projets, pourtant, l'état dans lequel se trouvent les locaux de l'école de la marine marchande du Havre nécessiterait des travaux de grande envergure.

SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT AUX ENMM

(en milliers d'euros)

	2003	2004	2005
Autorisations de programme	684	684	664
Crédits de paiement	684	664	664

Source : ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer.

2.- Les lycées professionnels maritimes

Dans le cadre des lois de décentralisation, les coûts d'investissement et de fonctionnement des lycées maritimes incombent aux régions mais les salaires des personnels demeurent à la charge de l'État. Le Gouvernement a réaffirmé que les 12 lycées maritimes demeuraient partie intégrante des établissements de formation du ministère de la mer au même titre que les quatre écoles de la marine marchande. Les personnels demeurent rattachés au ministère chargé de la mer, ou pour certains d'entre eux par le biais d'une convention de gestion avec le ministère chargé de l'agriculture et de la pêche. Toutefois, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu, à terme, le transfert aux régions des agents techniciens, ouvriers et de service. Dans ce cadre, la subvention de fonctionnement inscrite à l'article 20 du chapitre 36-37 est destinée à rémunérer des agents vacataires recrutés pour assurer la carte scolaire, prendre partiellement en charge le coût des stages obligatoires et rémunérer l'agent comptable. Elle est fixée à 1,323 million d'euros soit près du double de la dotation de 2004. Cette forte augmentation est destinée à financer le remplacement des professeurs nouvellement recrutés qui doivent suivre une formation obligatoire d'un an. Elle doit également combler le déficit d'heures de cours.

Avec seulement 1.700 élèves, l'enseignement maritime secondaire est confronté, ces dernières décennies, à une désaffectation qui met en question son mode de fonctionnement et qui a conduit à la mise en place d'un groupe de travail chargé de développer une réflexion stratégique sur l'évolution souhaitable de ses structures.

3.- Les établissements d'enseignement privés agréés

Certaines écoles privées de type associatif et dispensant des formations maritimes peuvent bénéficier d'une subvention, d'un faible montant en général, mais qui peut être significatif lorsque ces écoles se substituent au service public et que l'État souhaite soutenir leur action, ce qui est notamment le cas dans les DOM-TOM. Votre Rapporteur spécial ne peut que dénoncer une telle tendance, où la faiblesse du service public est « compensée » par un appel au privé, financé par des crédits publics. La dotation affectée à l'ensemble de ces établissements (article 20 du chapitre 43-37) est maintenue à 775.000 euros.

Les crédits d'équipement dont peuvent bénéficier ces établissements ne sont pas isolés de l'ensemble consacré à l'enseignement secondaire. Ils enregistrent une baisse importante depuis 2002. Ils servent à financer les équipements pédagogiques à la charge de l'État dans le cadre des contrats de plan État-régions. Les premières tranches de crédits sur le programme 2000-2006 ont été affectées aux lycées de Boulogne, Cherbourg, Saint-Malo, Paimpol, Le Guilvinec, Etel, La Rochelle, Ciboure et Sète. Cependant, en 2003, les mesures de régulation budgétaire n'ont permis la programmation d'aucune opération et, en 2004, les lycées professionnels maritimes n'ont pas présenté de projets d'investissements pédagogiques. Le montant des crédits d'investissement destinés à l'enseignement secondaire, inscrits à l'article 70 du chapitre 57-30, a été reconduit à 250.000 euros en AP et à 246.000 euros en CP.

**SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT AUX LYCÉES PROFESSIONNELS
DE L'ENSEIGNEMENT MARITIME ET CENTRES AGRÉÉS DES DOM**

(en milliers d'euros)

	Loi de finances 2001	Loi de finances 2002	Loi de finances 2003	Loi de finances 2004	Projet de loi de finances 2005
Autorisations de programme	473	396	250	250	250
Crédits de paiement	479	310	246	246	246

Source : ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer.

4.- Les bourses et la formation professionnelle maritime

L'enveloppe, figurant au chapitre 43-37, destinée aux bourses de l'enseignement supérieur maritime et de l'enseignement maritime secondaire est en augmentation constante depuis 1998.

Pour 2005, la dotation destinée aux bourses de l'enseignement supérieur, inscrite à l'article 50, est fixée à 390.611 euros et progresse de 1,9 %, En ce qui concerne l'enseignement secondaire, la dotation inscrite à l'article 60, progresse de 23 % afin de permettre la revalorisation des bourses et leur alignement sur les modèles de l'éducation nationale.

Par ailleurs, l'État participe à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle maritime continue par le truchement de conventions passées avec Armateurs de France, l'Institut de Plongée professionnelle ou le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Ces actions sont financées grâce à la dotation figurant à l'article 40 du chapitre 43-37. Ces fonds permettent, en outre, de financer des interventions améliorant les outils pédagogiques des établissements d'enseignement.

La dotation correspondante pour 2005 a été fixée à 1,85 million d'euros, soit en retrait de 320.736 euros par rapport à 2004. Cette diminution s'explique, pour une part, par le moindre besoin de financement du Fonds social étudiant consécutif à la revalorisation de la dotation destinée aux bourses des étudiants et élèves de l'enseignement maritime (articles 50 et 60 du chapitre 43-37). Elle résulte, en outre, d'économies réalisées grâce à une réorganisation des services.

IV.– LA SIGNALISATION ET LA SURVEILLANCE MARITIMES

À la suite des catastrophes occasionnées par les naufrages de l'Erika et du Prestige, les autorités nationales et européennes se sont mobilisées pour renforcer la sécurité des navires et de la navigation ainsi que la prévention des pollutions marines. Dans cette optique, les moyens mis en œuvre par la France pour sauvegarder les vies humaines et l'environnement marin ont crû de 25 % entre 1999 et 2004. Ils s'exercent principalement à travers l'action des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), des centres de surveillance des navires, du dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes, avec son réseau d'Unités littorales, ainsi que des services de la signalisation maritime.

A.– LA SÉCURITÉ MARITIME

1.– Les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS)

Les CROSS, au nombre de cinq en métropole et deux outre-mer, coordonnent l'emploi des moyens navals et aériens des administrations concourant à l'action de l'État en mer (Marine nationale, Armée de l'air, Gendarmerie nationale, Douanes, Sécurité civile, Affaires maritimes). Leurs missions s'exercent dans les domaines du sauvetage en mer, de la surveillance de la circulation maritime, des pollutions accidentelles ainsi que des activités de pêche. Ils assument, en outre, des missions de diffusion des renseignements de sécurité maritime et de réception des alertes de sûreté des navires.

a) Les moyens de fonctionnement

Pour assurer leurs missions, les CROSS disposent d'équipements spécifiques de détection (radars de surveillance, aides aux opérateurs pour la poursuite des pistes, télémétrie) et de transmission (réseau de stations déportées, concentrateurs et émetteurs de bulletins d'informations NAVTEX⁽¹⁾, accès aux réseaux d'informations et de transmission par satellites).

Les CROSS sont armés par des personnels des affaires maritimes, à statut militaire pour ce qui concerne les personnels de direction et d'encadrement, ou à statut civil pour le secrétariat et le personnel de maintenance technique, et par des personnels de la marine nationale à statut militaire, mis pour emploi hors budget défense. En 2004, l'effectif des CROSS est de 285 professionnels, 45 relevant des affaires maritimes, 263 de la marine nationale et 22 des services communs du ministère de l'équipement.

(1) Le NAVTEX est un service international relevant du système mondial de détresse et de sécurité en mer (SMDSM). Sont émis des bulletins météorologiques, des avertissements de navigation ainsi que des messages pour le service de pilotage.

La réforme du service national a impliqué le remplacement des 100 appelés du contingent servant dans les CROSS par des agents sous statut professionnel à partir de transformation d'emplois budgétaires. Ce processus de remplacement, initié en 1998, s'est achevé en 2001 et a coûté 1,829 million d'euros. Par ailleurs, la prise en compte de la revalorisation de la fonction militaire devrait conduire à l'élaboration d'un nouveau plan d'armement des CROSS.

Avec la professionnalisation des armées, l'évolution technologique importante de ces dernières années, l'intensification du travail et l'augmentation des risques juridiques, le niveau de qualification requis pour travailler dans les CROSS a augmenté. Le budget 2005 prend en compte cette évolution en adaptant qualitativement les effectifs des CROSS et les crédits correspondants ont été accrus de 630 000 euros.

Quant au montant des crédits de fonctionnement des CROSS, inscrits à l'article 40 du chapitre 34-98, avec une dotation de 2,927 millions d'euros, ils sont, pour 2005, reconduits à leur niveau de 2004, année où ils avaient connu une progression de 76 % nécessitée par la mise en œuvre du système de surveillance des pêches par satellites radar dans les Terres australes et antarctiques françaises.

b) Les dotations d'investissement

Les CROSS font actuellement l'objet d'un plan de modernisation dont la conception découle des obligations souscrites par la France auprès de l'Organisation maritime internationale ainsi que des dispositions adoptées par l'Union européenne à la suite des dernières marées noires.

Est ainsi mis en œuvre le renforcement de la surveillance du trafic maritime à partir du renouvellement et de l'extension de la couverture radar des trois CROSS de la Manche et de la mise en place des stations côtières d'identification automatique des navires. Font également partie du programme, l'instauration du système national d'information sur le trafic dénommé « Trafic 2000 », et sa connexion aux systèmes européens d'information ainsi que l'amélioration de la couverture radio des côtes. Il comporte, notamment, la refonte et l'extension du réseau radio des centres, permettant sa mise en adéquation avec les nouvelles normes d'exploitation du Système mondial de détresse et de sécurité en mer entrées en vigueur en 1995.

La poursuite de ce plan de modernisation, pour lequel un programme de 36,4 millions d'euros a été établi, comporte, inscrite au budget 2005, une tranche de 6,679 millions d'euros en autorisations de programme et 5,775 millions en crédits de paiement. Cette augmentation de 124 % des crédits de paiement permettra la réalisation du marché, lancé fin 2004, pour le renforcement de la couverture radar en Manche.

Les programmes prévus intègrent également la mise en place de l'identification automatique des navires (AIS) pour laquelle une étude doit être mise en œuvre. Le volet dédié au renforcement des systèmes de

télécommunication de sécurité maritime, qui comporte une priorité pour l'outre-mer, doit, en outre, permettre d'optimiser la couverture radio actuelle, de poursuivre la mise aux normes des consoles d'exploitation radio téléphoniques des centres. Par ailleurs, les investissements programmés visent l'entretien et le renouvellement des équipements techniques des CROSS ainsi que le maintien en état de leur capital immobilier.

DOTATIONS D'INVESTISSEMENT AU PROFIT DES CROSS

(en millions d'euros)

Chapitre	Article	Loi de finances initiale 2004		Projet de loi de finances 2005	
		AP	CP	AP	CP
53-32	30	0,300	0,202	0,300	0,300
	40	6,900	2,372	6,379	5,475

Source : bleu Mer.

2.- La signalisation maritime

Le Bureau des phares et balises, en charge de la signalisation maritime, dispose de dotations budgétaires inscrites à l'article 60 du chapitre 34-98 et à l'article 60 du chapitre 53-32, l'article 70 de ce chapitre, concernant les opérations déconcentrées de la signalisation maritime n'étant pas doté.

Les moyens de fonctionnement de ce service subissent, par rapport à 2004, une baisse de 4 % avec une dotation de 3,5 millions d'euros. Ils assurent le financement des charges de carburant des engins nautiques et des véhicules de liaison, les dépenses en énergie des phares, feux et ateliers, une partie de l'entretien des matériels électriques et électroniques, l'achat des matériaux pour les phares qui sont fortement agressés par l'environnement maritime, ainsi que les équipements des personnels.

Après une diminution importante des crédits d'investissement dans les années 1990-1997, les moyens consacrés depuis 1997 à la signalisation maritime ont permis le lancement d'un plan de modernisation prévu initialement sur 8 ans permettant notamment le remplacement des aides flottantes par des bouées légères, la remise à niveau des établissements de signalisation maritime, la mise en place de nouvelles aides radioélectriques et le renouvellement de la flottille.

Les contraintes budgétaires de ces derniers exercices ont conduit à un ralentissement dans l'exécution de ce plan de mise à niveau. À l'exception de l'installation des stations GPS dont l'équipement s'est achevé, pour le territoire métropolitain en juin 2002, tous les programmes ont pris du retard.

Ainsi, les deux dernières tranches prévues pour l'équipement de la façade atlantique en bouées de nouvelle génération ont dû être étalées sur trois ans. De même, la modernisation de la flottille ne sera pas achevée avant 2008 et le manque de crédits a rendu impossible l'acquisition programmée d'un baliseur neuf pour le centre du Verdon. Les priorités ayant conduit à mobiliser les crédits sur le

renouvellement des baliseurs, les opérations de remise à niveau des établissements de signalisation maritime ont été différées et l'ensemble du parc a continué à se détériorer, ce qui induit, non seulement des retards mais également des surcoûts évalués à 28 millions d'euros.

Les crédits d'investissement inscrits au budget 2005 sont, comme l'an dernier, en baisse, bien que dans des proportions plus faibles. Les autorisations de programme sont, en effet, fixées à 9,817 millions d'euros (- 2,4 %) et les crédits de paiement à 10,265 millions d'euros (- 4 %). Ces dotations devront assurer le financement de la troisième tranche d'équipement en bouées de nouvelle génération, la mise en service des bateaux de travaux de Ouistreham et du Verdon qui seront livrés en cours d'année, ainsi que la commande de ceux de Saint Pierre et Miquelon et de Marans. Devra, en outre, être financée sur ces crédits, la poursuite des travaux de remise en état des ouvrages de signalisation maritime dont le retard pris ces deux dernières années ne pourra, cependant, pas être résorbé.

DOTATIONS DE LA SIGNALISATION MARITIME

(en millions d'euros)

Chapitre	Article	Loi de finances initiale 2004		Projet de loi de finances 2005	
		AP	CP	AP	CP
34-98	60	-	3,66	-	3,5
53-32	60	10,067	10,707	9,817	10,265

Source : *bleu Mer*.

Par ailleurs, dans le cadre du travail conduit par l'OMI, la France suit de près les travaux menés par l'association internationale de signalisation maritime (AISM) sur la mise en œuvre de l'AIS. Ce système vise notamment à prévenir les abordages en mer, et peut s'avérer utile pour la signalisation maritime, notamment par la création de bouées virtuelles et la mise en place d'un télécontrôle.

3.- Le dispositif de contrôle et de surveillance, les unités littorales des affaires maritimes (ULAM)

L'action de l'État en mer, réorganisée en début d'année afin de renforcer les pouvoirs de coordination du préfet maritime, est assurée sur la base d'une coopération interministérielle et s'exerce grâce à un dispositif de contrôle et de surveillance en mer incluant, notamment, des moyens de la marine nationale, de l'armée de l'air, de la sécurité civile et des douanes.

Ce dispositif dispose de deux patrouilleurs de haute mer, dont l'un a été livré cette année, de cinq vedettes régionales et d'un réseau de 18 unités littorales des affaires maritimes (ULAM).

La mise en service du deuxième patrouilleur des affaires maritimes « *THEMIS* », basé à Cherbourg, a entraîné la sortie de flotte définitive de la vedette régionale « *TOURNEPIERRE* ». Bénéficiant d'une position centrale sur la

façade Manche/Mer du Nord, le nouveau patrouilleur des affaires maritimes est en mesure d'opérer de la frontière belge à la « mer Celtique » et constitue un moyen de renforcement significatif de la police des pêches et de la navigation dans cette zone.

Cette réorganisation sera suivie du retrait de la vedette régionale « *ARMOISE* » de Saint-Nazaire qui interviendra le 1^{er} janvier 2005. Cette décision s'inscrit dans la volonté d'adapter le système de surveillance des pêches aux nouveaux enjeux de contrôle fixés par la Politique Commune des Pêches, notamment au regard des priorités données aux contrôles à terre, au moment du débarquement des prises.

Le dispositif des ULAM rassemble dans une structure départementale unifiée, sous l'autorité du directeur départemental des affaires maritimes, des moyens et des personnels spécialisés répartis auparavant entre vedettes côtières, quartiers et stations des affaires. Les unités littorales sont dotées de moyens nautiques (5 vedettes régionales et un patrouilleur de haute mer).

Le réseau des ULAM couvre actuellement la plupart des départements littoraux, à l'exception notable de la Gironde, de la Manche et de la Seine-Maritime. En 2003, deux ULAM distinctes ont été créées dans le Finistère, basées respectivement à Brest et à Douarnenez en lieu et place de l'ULAM unique existante. Outre-mer, les départements de la Martinique et de la Guadeloupe disposent chacun d'une ULAM. En Guyane, sera plutôt privilégiée l'affectation de gendarmes maritimes compte tenu du caractère sensible du contrôle des pêches. À la Réunion, une équipe de trois agents dotée d'un moyen nautique léger tracté assure les missions équivalentes à celles d'une ULAM.

Au début de l'année 2004, le dispositif des ULAM a fait l'objet d'un audit d'évaluation qui a conclu à sa pertinence et recommandé son déploiement sur l'ensemble du littoral. Une nouvelle unité, interdépartementale, sera donc créée en 2005 par redéploiement d'effectifs dans les départements du Nord, du Pas de Calais et de la Somme et sera basée à Boulogne sur mer. Des études sur les départements dépourvus d'unité sont, comme chaque année depuis 2001, annoncées pour l'année prochaine.

Les différentes unités du dispositif de contrôle et de surveillance sont armées par des agents de catégories B et C, contrôleurs des affaires maritimes et syndics des gens de mer de la spécialité « navigation et sécurité ». Il s'agit de personnels polyvalents ayant des attributions tant en matière de police des pêches et de la navigation que dans le domaine de la sécurité des navires, de la sauvegarde de la vie humaine en mer, de l'habitabilité à bord des navires et de la prévention de la pollution. Depuis 2003, 259 agents sont affectés à ce dispositif, soit dans les ULAM, soit à bord des moyens nautiques hauturiers.

La restructuration des unités couvrant la zone du large devrait donner, à court terme, les moyens d'étoffer sensiblement les effectifs de l'ULAM de Loire-Atlantique, et de dégager les emplois nécessaires à la création, en 2005, de l'ULAM qui sera basée à Boulogne sur Mer.

Les moyens de fonctionnement du dispositif de contrôle et de surveillance, inscrits à l'article 10 du chapitre 34-98 sont, dans le budget 2005, reconduits au niveau de 2004, soit 1,027 million d'euros. En revanche, les moyens d'investissement, inscrits à l'article 10 du chapitre 53-32, diminuent et sont fixés à 1,99 million d'euros en autorisations de programme et 0,71 million d'euros en crédits de paiement. La baisse de ces crédits est en relation avec l'achèvement du second patrouilleur. Ils devront financer la poursuite du renouvellement des moyens nautiques.

4.- Les centres de sécurité des navires

La sécurité des navires et de la navigation repose, en outre, sur l'activité des 15 Centres de Sécurité des Navires et les 4 services des affaires maritimes (outre-mer), mis en place en 1979.

Les centres de sécurité des navires sont des services spécialisés des Affaires Maritimes en charge du contrôle de la sécurité des navires. Ils ont pour tâche principale la visite des navires français en vue d'assurer le respect des conventions internationales ou des règlements nationaux applicables et la délivrance des titres de sécurité nationaux et internationaux. Ils sont également chargés du contrôle des navires étrangers en escale dans les ports français dans le cadre du Mémorandum de Paris.

Aux termes de cet accord, chaque pays s'engage à inspecter 25% des navires visitant leurs ports, à mettre l'information en commun et à harmoniser les procédures. L'effort coordonné doit avoir pour conséquence l'inspection de 90 à 100% des navires visitant la région.

Lors de l'examen des crédits de la mer pour 2003, votre Commission a adopté une observation jugeant inadaptées les modalités mises en place initialement pour l'exercice de ce contrôle. Il était, en effet, réalisé par de jeunes diplômés alors qu'une grande expérience était nécessaire. Tout en souhaitant, naturellement, que soit préservé le statut des fonctionnaires en cause, la Commission avait souhaité possible de leur adjoindre d'autres contrôleurs, sous une forme préservant le principe du concours. Cette recommandation a été mise en application par le Gouvernement et, grâce au recrutement d'anciens officiers navigants de la marine marchande chargés d'assister les inspecteurs, le taux d'inspection des navires étrangers a pu atteindre 28 % au premier semestre 2003. Au 31 décembre 2003, 47 experts vacataires ont participé à 477 inspections et une moyenne de 25 % de navires inspectés a pu être maintenue sur l'ensemble de l'année malgré la forte mobilisation des inspecteurs, en début d'année, sur la mise en place du dispositif de sécurité portuaire.

Les moyens humains nécessaires à cette mission d'inspection étant insuffisants, un plan pluriannuel (2000-2006) destiné à reconstituer le capital de compétence des centres de sécurité des navires a été mis en place. L'objectif de ce plan est d'atteindre l'effectif de 130 inspecteurs habilités à inspecter l'ensemble des navires.

Il importe de souligner que les nouveaux inspecteurs ne sont habilités à effectuer les contrôles des navires étrangers que 3,5 ans après leur recrutement, ce qui explique que les efforts de recrutements actuellement en cours ne commenceront à véritablement porter leurs fruits qu'à compter de 2004. En 2006 l'objectif du doublement des effectifs d'inspecteurs de la sécurité habilités sur le terrain devrait être atteint.

Pour atteindre cet objectif, la formation des inspecteurs de la sécurité des navires a fait l'objet d'une réflexion approfondie : Depuis l'année 2001 les formations de nature technique sont assurées dans l'enceinte de l'école nationale de la marine marchande de Nantes, au sein d'un organisme de formation approprié créé à cet effet, l'Unité de Formation à la Sécurité Maritime (UFSM), afin de bénéficier de l'environnement pédagogique et maritime de cet établissement. Les formations se déroulent selon un référentiel technique approprié aux différentes catégories de personnels en prévoyant un suivi ultérieur des compétences dans un programme de formations continues. Cette unité de formation est en mesure d'accueillir une vingtaine d'inspecteurs par an, permettant d'assurer l'objectif fixé.

Par ailleurs, le statut des Inspecteurs des Affaires Maritimes a été modifié pour créer une voie d'accès par examen professionnel accessible aux personnels de catégorie B des affaires maritimes. En outre, une majoration des primes des inspecteurs des affaires maritimes exerçant les fonctions d'inspecteur de la sécurité des navires a été budgétée dès 2001.

Depuis 2001, 54 postes ont été créés. À l'heure actuelle, l'effectif des inspecteurs de la sécurité des navires s'élève à 125 dont 89 seulement sont habilités à effectuer les contrôles des navires étrangers.

Il convient de souligner que cette mission d'inspection des navires étrangers ne constitue qu'une part des missions accomplies par les centres d'inspection des navires dont la vocation première est le contrôle de la conformité des navires français à la réglementation en vigueur. Ces missions se sont considérablement accrues du fait des nouvelles réglementations. Le niveau de la réglementation internationale s'est en effet fortement élevé, en quantité et en complexité. Les règles de sécurité des navires à passagers et les règles de contrôle des pétroliers âgés ont été renforcées. L'apparition des navires à passagers rapides ainsi que l'accroissement des quantités de marchandises dangereuses ou polluantes transportées ont nécessité des contrôles accrus. En outre, la mise en œuvre du code international de gestion de la sécurité (code ISM) a représenté pour ces services un effort très important, ce code impose, en effet, que les audits des compagnies soient renouvelés tous les ans et celles des navires tous les 36 mois.

Enfin, l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2004, du code international de sûreté des navires (code ISPS), qui représente un autre niveau de contrôle des navires et des compagnies, a nécessité de former et d'habiliter une quarantaine d'inspecteurs à l'exercice de ces nouvelles missions. Les délais très courts de certification (moins de 6 mois) compte tenu des exigences du calendrier international, ont entraîné une mobilisation prioritaire de l'inspection et des audits des navires dans ce domaine. Grâce à cette mobilisation, dès le 1^{er} juillet 2004, 168 navires battant pavillon français disposaient d'un certificat international de sûreté.

À cet accroissement des normes internationales s'ajoute l'action de l'Union européenne qui s'est traduite par la publication de plusieurs directives ou règlements dont l'application simultanée nécessite une mobilisation générale des services qui justifierait le renforcement de l'effectif des inspecteurs d'au moins dix unités.

Cependant, le projet de budget pour 2005 ne prévoit aucune création de poste d'inspecteur.

B.— LA SOCIÉTÉ NATIONALE DE SAUVETAGE EN MER (SNSM)

Intégrée au dispositif opérationnel de l'action de l'État en mer, la Société nationale de sauvetage en mer assure, grâce à sa présence sur les côtes françaises une mission irremplaçable dans le sauvetage et l'assistance. Héritière de sociétés de bénévoles armant des canots de sauvetage, la SNSM, grâce à sa flottille et à ses bénévoles, représente 40 % des moyens engagés par les CROSS et 50 % du temps passé pour les opérations de sauvetage. Association reconnue d'utilité publique, fondée en 1967, elle reçoit des subventions publiques. Les subventions de fonctionnement et d'investissement que lui verse l'État sont fixées par les lois de finances.

La subvention de fonctionnement accordée par l'État, inscrite à l'article 20 du chapitre 46-32 du budget de la mer, a été reconduite à 617.418 euros entre 2000 et 2001. Le projet de loi de finances pour 2002 l'a augmentée très modestement, à 618.000 euros, ce qui est toujours son montant pour 2005.

En revanche, la subvention d'investissement (chapitre 66-32, article 20) est reconduite depuis 2000 au même niveau, 1,55 million d'euros, tant en autorisations de programme qu'en crédit de paiement. Elle contribue au maintien des capacités opérationnelles de la SNSM, et en particulier à la poursuite de son plan de construction, approuvé par le ministère de l'Équipement, qui prévoit la construction d'une trentaine d'embarcations entre 2000 et 2005, pour un coût total de plus de 9,15 millions d'euros. En 2004, la subvention en capital inscrite au budget de la mer a représenté 30 % des ressources d'équipement de la SNSM.

Ces dotations sont généralement abondées par des amendements parlementaires. Cette situation inacceptable a amené la commission des Finances à adopter une observation dénonçant la sous-évaluation des crédits attribués à la SNSM.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES DE LA SNSM DE 2001 À 2003

(en milliers d'euros)

	2001		2002		2003		2004	
	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement
État (1)	618	1.578	618	1.555	618	1.555	621	1.567
Collectivités territoriales	823	1.166	976	1.642	1.000	2.390	4.195	
Dons	2.924	727	2.947	1.828	2.850	2.150	4.569	

(1) crédits ouverts en lois de finances initiales ; les autorisations de programme sont égales aux crédits de paiement.

Source : ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer.

Si la part de l'État reste stable, on constate en revanche que les ressources provenant des collectivités territoriales et des dons sont en progression constante, une évolution qui témoigne d'un désengagement certain de la part de l'État.

Le budget annuel de la SNSM s'est élevé en 2003 à 13,33 millions d'euros. Les ressources dont dispose la société proviennent des subventions qui lui sont attribuées par l'État et les collectivités territoriales (44 %), de la générosité du public et du mécénat privé (32 %), et des revenus financiers et autres produits (24 %). Par ailleurs, la SNSM peut être défrayée de ses interventions d'assistance aux biens en application de la loi du 7 juillet 1967 sur les événements de mer, qui prévoit une rémunération équitable pour les frais d'assistance à des navires qui ont eu un résultat utile. Les revenus issus de cette source se sont élevés, en 2003, à 1,375 million d'euros, soit environ 10 % des revenus de la SNSM. L'association a aussi mis en place des procédures et un suivi de recouvrement de créance en matière d'assistance ou de remorquage, allant jusqu'à l'action judiciaire.

Pour 2004, les ressources de la SNSM ont été fixées à 14,372 millions d'euros. Ses frais de fonctionnement représentent 65% des dépenses totales, soit 9,16 millions d'euros, comprenant les frais relatifs aux achats de matériels et de carburants, les frais de personnels et de formation ainsi que les amortissements, provisions, engagements. La subvention de l'État représente 5 % de ces dépenses.

Le budget d'équipement de la SNSM représente 35% des dépenses inscrites à ce budget, soit 5,212 millions d'euros, la participation du secrétariat d'État aux transports et à la mer en représente 30%.

V.- LES PORTS MARITIMES ET LE LITTORAL

Les montants consacrés aux ports maritimes sont faibles dans le budget de l'État, mais ils sont très importants pour l'attractivité et la compétitivité des ports français : en effet, le développement des ports maritimes est d'une importance économique et stratégique majeure pour la France, tant par le nombre des emplois induits que par leur rôle dans l'acheminement des importations et des exportations du pays.

Les résultats des ports français en 2003 sont en progression par rapport à 2002. Les **ports autonomes** métropolitains réalisent en tonnage près de 80 % du trafic total des ports maritimes de commerce et la quasi-totalité du trafic des vracs liquides (produits pétroliers) et des marchandises conteneurisées. Le trafic des ports autonomes a progressé (de 4 % en 2003), en entrées (+2,4 %) comme en sorties (+8,9 %). L'évolution des échanges est très variable selon les ports, en hausse à Rouen, au Havre et à Marseille, en baisse à Bordeaux et à Nantes. Ces progressions sont à comparer avec les trafics européens, qui sont globalement en hausse en 2003, au nord comme en Méditerranée. Les entrées comme les sorties de produits pétroliers sont en hausse en 2003 (globalement +3,6 %), après une année 2002 en recul (-2,8 %).

Le chiffre d'affaires consolidé des ports autonomes est estimé à 570 millions d'euros, en progression de 6,1 % par rapport à 2002 ; il se compose des droits de port (51 %), des taxes d'outillage (28,1 %) et des redevances du domaine et des concessions (14,9 %). Pour 2004, le chiffre d'affaires prévisionnel est stable, avec des prévisions de trafic en légère baisse (279 millions de tonnes contre 281 millions en 2003) ; le trafic devrait reprendre en 2005. En 2003, le résultat net des ports autonomes s'est élevé à 22,2 millions d'euros, confirmant l'amélioration enregistrée en 2002, mais en 2004 et 2005, le résultat net devrait baisser, respectivement à 6,5 et 16,5 millions d'euros. La dette consolidée des ports autonomes s'élève à 223 millions d'euros en 2003, en hausse de 78 millions d'euros par rapport à 2002 ; la dette du port du Havre s'élève à elle seule à 145 millions d'euros.

La situation globale des **ports d'intérêt national** masque des situations très contrastées. Le chiffre d'affaires consolidé en 2003 s'est élevé à 254 millions d'euros, et devrait progresser à 266 millions d'euros en 2005. Le port de Calais conserve sa position de premier port français transmanche avec un chiffre d'affaires de 70 millions d'euros ; il n'a pas de dette. L'endettement consolidé des concessions portuaires, de 93 millions d'euros en 2004, devrait se dégrader en 2005 à 135 millions d'euros, sous l'impact du chantier « Port Est » de la Réunion. Rappelons que les ports d'intérêt national, dans lesquels la maîtrise d'ouvrage de l'infrastructure appartient à l'État, font tous l'objet d'une concession d'outillage public, généralement attribuée à un Chambre de commerce et d'industrie.

A.– LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE PORTUAIRE FRANÇAISE

La politique portuaire française s'oriente selon deux priorités :

– optimiser le fonctionnement et l'insertion des ports maritimes dans leur environnement, comme agents économiques au service de l'économie nationale et du commerce extérieur, du développement régional, de l'aménagement du territoire, de la politique des transports ;

– améliorer la sécurité et la sûreté de la composante portuaire du transport maritime.

Ces orientations prennent elles-mêmes place dans un environnement communautaire de plus en plus prégnant en matière portuaire. Le droit communautaire s'appliquant aux ports maritimes se renforce en matière de transparence financière, de sécurité et de sûreté.

La politique portuaire est marquée en 2004 par l'adoption de deux textes importants : la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et l'ordonnance n° 2004-961 du 12 juillet 2004 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports (articles 1 à 6), cette dernière comportant également des dispositions en matière de sûreté portuaire.

1.– Le bon fonctionnement des ports et leur insertion dans leur environnement

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (articles 30, 31 et 121-I) a défini les modalités de la **décentralisation des ports d'intérêt national**.

Cette mesure fait suite à la première étape réalisée en 1983, qui portait sur un grand nombre de ports (304 ports de commerce et de pêche transférés aux départements, 228 ports de plaisance transférés aux communes), mais dont le poids économique total était faible (moins de 5 %) par rapport à l'ensemble portuaire national. Cette deuxième étape est d'une plus grande ampleur : elle concerne le quart du trafic portuaire de marchandises, près de la moitié du trafic de marchandises diverses, et 80 % du trafic de passagers. Elle a pour but de confier aux collectivités territoriales ceux des ports maritimes dont l'échelle la plus pertinente est régionale ou infrarégionale.

Les principales dispositions de la loi sont les suivantes :

- les actuels ports d'intérêt national seront décentralisés au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements, au plus tard le 1^{er} janvier 2007. Toute collectivité ou groupement de collectivités pourra demander, d'ici le 1^{er} janvier 2006, ce transfert pour chacun des ports situés dans son ressort géographique, soit pour la totalité du port, soit pour une partie individualisable ;

- le représentant de l'État dans la région organisera, en cas de demandes multiples, une concertation entre les collectivités concernées, à l'issue de laquelle sera désignée la collectivité attributaire. En l'absence de demande ou de consensus avant le 1^{er} janvier 2006, le représentant de l'État dans la région désignera, avant le 31 décembre 2006, les bénéficiaires du transfert des ports dont l'activité dominante est le commerce ou la pêche, pour leur totalité ou une partie individualisable, d'un seul tenant et sans enclave. Les collectivités bénéficiaires seront désignées entre la région et les départements sur le territoire desquels sont situés les ports ou les parties individualisables des ports à transférer ;
- le domaine public portuaire sera transféré à titre gratuit à la collectivité attributaire, contrairement à la solution retenue en 1983 (mise à disposition du domaine). Pour les ports décentralisés en 1983, la collectivité compétente pourra demander à l'État de lui transférer pareillement le domaine public portuaire. Ces transferts ne donneront lieu à paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraires ;
- pour chaque port transféré, une convention à conclure entre l'État et le bénéficiaire, ou à défaut un arrêté du ministre chargé des ports maritimes, définira les modalités pratiques du transfert accompagnées d'un diagnostic de l'état du port et fixera la date d'entrée en vigueur de ce transfert. Ce document fixera également les conditions dans lesquelles le bénéficiaire met gratuitement à la disposition de l'État les installations et aménagements nécessaires au fonctionnement des services chargés de la police et de la sécurité ;
- le régime d'exploitation de ces ports (concessions d'outillages publics) ne sera pas modifié, la collectivité attributaire venant se substituer au concédant actuel, l'État. Durant le processus de transfert, les délégations de service public qui viendront à échéance seront prolongées jusqu'au 31 décembre 2007, sauf opposition du délégataire ;
- enfin, s'agissant du transfert des moyens financiers, le concours particulier « ports maritimes » à la dotation générale de décentralisation (article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales) est étendu aux ports qui seront décentralisés. Un décret en Conseil d'État en définira la répartition entre les collectivités qui réalisent des investissements au titre des compétences transférées.

D'ici août 2005, un décret en Conseil d'État fixera la liste des ports des départements d'outre-mer exclus du processus de décentralisation.

Les **ports autonomes** assurant les trois quarts du trafic portuaire de marchandises, l'optimisation de leur fonctionnement est un enjeu national. Le gouvernement a renoncé à présenter en l'état au Parlement l'avant-projet de loi de modernisation portuaire, qui avait été élaboré en 2003 et comportait plusieurs

mesures visant à améliorer le fonctionnement de ces ports. Il justifie cette position par la stabilité institutionnelle requise par les négociations en cours au sujet des conventions d'exploitation de terminal au Havre (Port 2000) et à Marseille (projet Fos 2XL). Cependant, certains aménagements à la réglementation portuaire pourraient être apportés par la voie réglementaire.

La desserte des ports maritimes est un objectif important pour la politique portuaire, qu'il s'agisse du transport ferroviaire, routier ou fluvial. En ce qui concerne le transport fluvial, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 a décidé de lancer le projet d'écluse fluviale devant permettre aux bateaux fluviaux de desservir directement les futurs terminaux maritimes de Port 2000.

Votre Rapporteur spécial se félicite que le Parlement européen ait rejeté le projet de directive sur l'accès au marché des services portuaires, qui comportait des risques en termes de sécurité, de qualité de services, d'emploi et de conditions de travail. L'objectif affiché par la Commission était de clarifier le régime des droits exclusifs et/ou des monopoles de droit ou de fait de nature publique ou privée dans le cadre des services nautiques, pilotage, remorquage et lamanage, mais aussi de manutention et de services aux passagers. Cependant, la Commission, cherchant à concilier des exigences de sécurité, de protection de l'environnement et d'obligations de service public, était amenée à promouvoir le principe de liberté de prestation, à accepter la possibilité de l'auto-assistance, et la possibilité pour les autorités compétentes de soumettre les prestataires à des autorisations et d'en limiter le nombre. De nombreuses critiques s'étaient élevées contre ce projet de directive, synthétisées dans le rapport d'information de 2001 présenté par M. Daniel PAUL⁽¹⁾.

La Commission souhaitait non seulement lutter contre certaines formes de monopoles empêchant l'application normale des dispositions du traité de Rome, mais aussi susciter le jeu de la concurrence par d'autres moyens. La position intransigeante de la Commission apparaît surtout à travers la notion d'auto-assistance et la disposition imposant la présence minimale de deux opérateurs. L'auto-assistance, qui suscite le plus de critiques, consiste pour un usager à se fournir à lui-même, avec son propre personnel, une catégorie de services portuaires normalement fournis par un tiers. Ainsi, les opérateurs de navires pourront charger et décharger avec leurs moyens humains et techniques propres, en se passant des services des dockers et des manutentionnaires. Le dispositif des aéroports est ainsi étendu aux ports et laisse craindre une détérioration de la qualité de la sécurité maritime et une sectorisation du marché. L'auto-assistance dispense notamment les intéressés de devoir justifier des mêmes exigences de qualification professionnelle que celles qui sont requises de la part des fournisseurs de service. Enfin, la disposition selon laquelle le fournisseur de service a le droit d'employer le personnel de son choix risque de favoriser le dumping social.

(1) n°3507, Doc. AN, XIème législature.

La Commission a adopté, le 13 octobre 2004, un nouveau projet de directive sur l'accès au marché des services portuaires, qui maintient la possibilité de l'auto-assistance. Le droit à l'auto-assistance est certes conditionné par l'obtention d'une autorisation spécifique. Il n'est accordé que pour les moyens terrestres. Enfin, les conditions sociales de rémunération des personnels employés pour l'auto-assistance devront être alignées sur celles des personnels spécialisés du secteur de la manutention. Cependant, ces dispositions ne suffiront pas à préserver l'emploi des dockers. En outre, elles risquent de dégrader les conditions de sécurité dans les ports.

2.- La sécurité et la sûreté des ports maritimes

L'ordonnance du 12 juillet 2004 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports transpose plusieurs directives communautaires ayant toutes pour finalité, directement ou indirectement, d'améliorer la **sécurité maritime** :

- l'article 1^{er} de l'ordonnance vise à rendre applicable, pour tous les ports, la directive 2002/59/CE du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information ;

- l'article 2 transpose l'article 7 ter de la directive 95/21/CE concernant le contrôle par l'État du port. À cet effet, il modifie l'article L.323-5 du code des ports maritimes qui précise les conditions d'accès des navires au port ;

- l'article 3 complète la transposition législative de la directive 2000/59/CE du 27 novembre 2000 sur les installations de réception des déchets d'exploitation et les résidus de cargaison (transposition effectuée pour l'essentiel par la loi du 16 janvier 2001), notamment en la rendant applicable pour tous les ports, qu'ils relèvent de la compétence de l'État ou de celle des collectivités territoriales ;

- l'article 4 transpose la directive 2001/96/CE du 4 décembre 2001 établissant des exigences et des procédures harmonisées pour le chargement et le déchargement sûrs des vraquiers ;

- l'article 5 transpose l'article 20 (lieux de refuge) de la directive 2002/59/CE du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information.

L'ordonnance (articles 6 et 7) comporte également des dispositions relatives à la sûreté des ports et des navires.

En matière de **sûreté portuaire**, l'année 2004 a été marquée par l'entrée en vigueur dans les ports maritimes, au 1^{er} juillet 2004, du code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (code ISPS). Les installations portuaires sont les terminaux, et non les ports dans leur ensemble. L'adoption de ce code s'est accompagnée de la modification de la Convention SOLAS

(convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer). Ces deux textes prévoient notamment la définition au niveau gouvernemental de niveaux de sûreté en fonction de l'analyse des risques potentiels (classés de 1 à 3), l'installation d'un système d'alerte de sûreté des navires, la conduite d'évaluations de sûreté, l'établissement de plans de sûreté et la désignation d'agents de sûreté dans les navires et les installations portuaires, l'institution de certificats internationaux de sûreté des navires et l'établissement de déclarations de sûreté entre les navires et les installations portuaires.

Au début du mois de septembre 2004, on note que la quasi-totalité des installations portuaires des ports autonomes est dotée d'un plan de sûreté approuvé ; seules quelques installations portuaires d'importance secondaire, utilisées de manière occasionnelle, n'en disposent pas encore ; plusieurs ports de commerce d'intérêt national sont complètement conformes au code ISPS, ou sont sur le point de l'être ; d'autres ports sont en revanche moins avancés, et ne seront définitivement conformes au code ISPS qu'à la fin de l'année 2004.

Dans la continuité de l'adoption du code ISPS par l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Union européenne a adopté le 31 mars 2004 le règlement (CE) 725/2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires. Ce règlement a pour principal objet de transposer au niveau européen les dispositions adoptées dans le cadre de l'OMI. Il se propose toutefois d'aller au-delà, dans la mesure où il prévoit notamment l'extension des prescriptions du code ISPS au trafic national passagers de classe A (voyages à plus de 20 milles des côtes) à compter du 1^{er} juillet 2005, puis à l'ensemble du trafic national sous réserve des conclusions d'une évaluation du risque de sûreté à compter du 1^{er} juillet 2007, et la mise en œuvre obligatoire de certaines recommandations de la partie B (recommandations) du code ISPS (éléments concernant les évaluations de sûreté, les plans de sûreté des navires et des installations portuaires, exercices et entraînements notamment).

En complément, la Commission européenne a présenté au début de l'année 2004 une proposition de directive relative à la sûreté de l'ensemble des zones terrestres des ports, et une communication sur la sûreté de la chaîne de transport de marchandises.

Le coût des dépenses induites dans les ports français par l'entrée en vigueur du code ISPS pourrait atteindre près de 80 millions d'euros par an à partir de 2005. Une mission interministérielle a été mise en place pour évaluer ce coût et pour proposer des modalités de financement ; elle a remis son rapport le 4 juillet 2004. Les conclusions de cette mission sont encore en cours d'examen par le Gouvernement qui ne s'est pas encore prononcé sur la suggestion de la mission tendant à créer une taxe de sûreté sur le transport des passagers.

B.— LE PROJET DE BUDGET POUR 2005

Les crédits de paiement attribués aux ports maritimes dans le projet de loi de finances pour 2005 sont de 111,5 millions d'euros, en hausse de 1,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. À l'intérieur de cette dotation, les dépenses ordinaires diminuent de 1,8 %, en raison de la réduction de 1,1 million d'euros des crédits d'entretien des ports autonomes.

Les dépenses en capital augmentent de 8,9 %, passant de 39,1 millions d'euros à 42,7 millions d'euros en crédits de paiement, en raison de la hausse importante des crédits de modernisation des infrastructures portuaires (chapitre 53-30, article 30). En revanche, les autorisations de programme ne sont que de 23 millions d'euros, en raison de l'aboutissement du projet « Port 2000 » au Havre.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS AUX PORTS MARITIMES

(en millions d'euros)

	Loi de finances 2004	Projet de loi de finances 2005	Variation (en %)
Dépenses ordinaires			
Entretien et exploitation			
• Ports maritimes non autonomes en métropole	11,406	11,562	1,4 %
• Accueil des navires en difficulté dans les ports	0,305	0	—
Participation aux dépenses des ports autonomes			
• Ports autonomes en métropole et outre-mer	58,750	57,646	-1,9 %
Dépenses en capital			
Investissements exécutés par l'État			
• Études générales	0,145	0,145	-
• Ports maritimes en métropole et outre-mer	18,705	23,150	23,8 %
• Port autonome du Havre « Port 2000 »	19,000	19,000	+0 %
Subventions d'investissement accordées par l'État			
• Ports maritimes	1,475	0,500	-
Total CP	109,786	111,503	1,5 %
Autorisations de programme			
Investissements exécutés par l'État			
• Études générales	0,200	0,200	—
• Ports maritimes en métropole et outre-mer	23,500	23,000	-2,13%
• Port autonome du Havre « Port 2000 »	-	-	-
Subventions d'investissement accordées par l'État			
• Ports maritimes	2,100	606	-71%
Total AP	25,800	23,806	-7,7 %

Source : Direction du transport maritime, des ports et du littoral

1.– Les dépenses d'entretien et d'exploitation

S'agissant des moyens des services de l'État, le Comité interministériel de la mer du 29 avril 2003 a décidé la création sur 3 ans de 40 postes d'officiers de port principalement affectés à des missions de sûreté portuaire. 15 postes ont été créés en loi de finances initiale pour 2004, 15 nouveaux postes sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005.

a) Les ports autonomes

Les dépenses d'exploitation, sauf celles liées aux accès maritimes, sont entièrement financées par le port autonome dont les principales ressources proviennent, dans des proportions stables, des droits de port (53 %), des taxes d'outillage (30 %) et des produits des domaines et concessions (13,5 %).

En revanche, l'État supporte les frais de l'entretien et de l'exploitation des écluses d'accès, de l'entretien des chenaux d'accès maritimes, de la profondeur des avant-ports, des ouvrages de protection contre la mer ainsi que les dépenses relatives aux engins de dragage utilisés pour l'exécution de ces travaux.

Les crédits de fonctionnement destinés aux ports autonomes sont en baisse de 1,9 %, passant de 58,75 millions d'euros à 57,65 millions d'euros. Cela confirme la baisse quasi continue enregistrée depuis 12 ans : en 1993, les crédits s'élevaient à 67,27 millions d'euros.

Cette faiblesse de moyens, qui ne permet pas d'assurer un entretien convenable des installations, risque, à terme, de remettre en cause leur sécurité et contribue à maintenir les ports français dans une position d'infériorité par rapport à leurs concurrents étrangers, qui bénéficient d'une participation supérieure de la puissance publique.

b) Les ports d'intérêt national

L'État prend en charge une partie de l'entretien des installations d'infrastructure des ports d'intérêt national. Une participation financière du concessionnaire de l'outillage public, qui perçoit par ailleurs les droits de port sur les navires et les marchandises, à laquelle s'ajoutent, le cas échéant, les participations des collectivités locales concernées, couvre l'autre partie des dépenses d'entretien. Il n'existe aucun texte réglementaire déterminant le taux des participations demandées, qui sont fixées projet par projet.

La dotation destinée à ces dépenses est inscrite au chapitre 35-34. Dans le projet de loi de finances pour 2005, elle est fixée à 11,6 millions d'euros, stabilisée par rapport à 2004.

2.– Les dotations d'investissement

Les dotations d'investissement de l'État aux ports sont inscrites dans les contrats de plan 2000-2006. La contractualisation concerne les ports autonomes et les ports d'intérêt national. Le projet de développement du port du Havre « Port 2000 », y compris ses dessertes rapprochées, est financé hors contrat de plan. Les

opérations retenues doivent, tout particulièrement, aider les ports à accroître leur compétitivité dans un contexte de très vive concurrence internationale tout en renforçant le rôle fondamental des places portuaires dans la politique d'aménagement du territoire ainsi que l'impact de ces places sur le développement de l'emploi. Ces contrats de plan comportent également un programme pluriannuel de restauration des ouvrages portuaires de base, dont la remise en état est nécessaire au bon fonctionnement et à la sécurité des ports.

L'ensemble des volets portuaires des contrats de plan représente un engagement de l'État d'environ 206,9 millions d'euros, hors Corse, pour un montant global d'opérations contractualisées qui devrait nettement dépasser 760 millions d'euros. Outre les parts régionales (190 millions d'euros), des cofinancements viendront s'ajouter de la part des autres collectivités locales, des fonds structurels européens et des établissements portuaires.

En 2005, la participation de l'État devrait être de 23 millions d'euros en autorisations de programme et de 23,15 millions d'euros en crédits de paiement, contre 18,7 millions en 2004. Entre 2000 et 2004, la participation de l'État au titre des contrats de plan s'élève à 88,8 millions d'euros, soit 43 % seulement de l'engagement global contractualisé pour la période 2000-2006.

S'agissant des **ports autonomes**, les sources de financement des investissements se répartissent entre l'État (pour les infrastructures uniquement), les ports autonomes (par recours à l'emprunt ou l'autofinancement), les collectivités locales dont les participations s'inscrivent dans le cadre des contrats de plan État-régions ou de convention particulière ainsi que les opérateurs privés, notamment les sociétés de manutention qui peuvent parfois participer à la charge financière des superstructures portuaires.

Les principales opérations financées dans ce cadre depuis 2000 concernent le port de Dunkerque (l'aménagement des quais au terminal à conteneurs a reçu 96 % des 14 millions d'euros prévus ; la totalité des montants contractualisés au bénéfice des travaux sur l'écluse Charles de Gaulle a été engagée), Rouen (restauration de digues), Saint-Nazaire (construction du poste Cheviré IV), Bordeaux, Marseille et les ports autonomes de Guadeloupe. L'État a, pour ces investissements, mobilisé 61,6 millions d'euros d'autorisations et programme entre 2000 et 2004.

Le projet de développement du port du Havre « Port 2000 » est financé hors contrat de plan. En 2004, 19 millions d'euros en crédits de paiement y ont été consacrés ; le même montant doit être reconduit pour 2005. Il n'y a plus d'autorisations de programme, en raison de l'achèvement. Ce projet, pris en considération le 5 décembre 1998, consiste en la réalisation d'une digue de 5 kilomètres de long destinée à protéger un nouveau chenal d'accès maritime, de ce chenal d'accès et de 12 postes à quai selon le rythme de croissance de la demande. Le chantier de réalisation de la première phase du projet doit s'achever par la livraison, fin 2004, de 4 postes à quai. Le développement important du trafic

permet d'envisager la réalisation, à l'horizon 2006-2007, de deux nouveaux postes à quai parmi les 6 prévus dans les enquêtes relatives à la deuxième phase de travaux du projet. Le coût du projet, hors dessertes, a été évalué à 568 millions d'euros aux conditions économiques de juin 2000, il s'élève aujourd'hui, compte tenu de différents surcoûts, notamment de dragage, à 693 millions d'euros, équivalant à 652,7 millions d'euros aux conditions de juin 2000.

En ce qui concerne les **ports d'intérêt national**, d'une manière générale, la participation financière de l'État aux travaux d'infrastructures, s'agissant d'investissements d'un coût inférieur à celui des ports autonomes maritimes et mobilisant largement les fonds du FEDER, est de l'ordre du tiers du montant de la dépense. Le complément est constitué par des fonds de concours du concessionnaire de l'outillage public, éventuellement relayés par les collectivités locales intéressées. Pour les travaux de grosses réparations des infrastructures, l'État participe généralement à hauteur de 50 %.

Le programme d'investissements contractualisés pour 2004, tant dans les ports autonomes maritimes que dans les ports d'intérêt national, doit permettre de renforcer la sécurité, qu'il s'agisse de la sécurité des accès nautiques ou de la sécurité des infrastructures telles que les digues, quais, jetées, ouvrages mobiles, et de poursuivre la réalisation des principales opérations d'amélioration de capacité proposées dans les contrats de plan, dès lors qu'elles répondent à un impératif de sécurité et reposent sur des justifications économiques précises.

Un tableau retraçant l'avancement des contrats de plan État-régions figure en annexe.

C.- LA PROTECTION ET L'AMÉNAGEMENT DU LITTORAL

1.- La lutte contre les pollutions accidentelles

Le dispositif français de lutte contre les pollutions marines accidentelles distingue la lutte en mer (POLMAR-mer) et la lutte à partir du rivage (POLMAR-terre). Les moyens pour lutter en mer sont assumés par le ministère de la Défense ; le ministère de l'Équipement est chargé de la préparation de la lutte sur le littoral.

Les moyens de lutte contre les pollutions marines qui dépendent du ministère de l'Équipement figurent, en investissement d'une part, sur la ligne 53-30 article 90, en fonctionnement d'autre part, sur la ligne 35-33, article 20. Dans le projet de loi de finances pour 2005, une partie des crédits de fonctionnement de la lutte contre la pollution accidentelle du littoral est transférée sur le chapitre 39-01, créé pour l'expérimentation menée, dans le cadre de la LOLF, en régions Basse-Normandie, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais et Picardie. Cela n'a pas d'impact sur le montant des crédits de fonctionnement affectés à ce domaine.

LE FINANCEMENT DU PLAN POLMAR-TERRE DEPUIS 2002

(en milliers d'euros)

	2002	2003	2004	PLF 2005
Fonctionnement	679	686	686	686
Investissements (crédits de paiement)	914	1.300	1.920	1.920
Total	1.899	1.986	2.606	2.606
Investissements (autorisations de programme)	1.220	1.300	2.400	2.400

Source : Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer.

Les crédits figurant au chapitre 35-33, article 20, diminuent de 92.000 euros ; toutefois, il ne s'agit pas d'une réduction des moyens de fonctionnement, ce montant étant transféré au chapitre 39-01 dans le cadre de l'expérimentation déjà évoquée.

Les crédits consacrés à la lutte contre la pollution accidentelle sont donc stables en 2005 par rapport à 2004, en fonctionnement comme en investissements, après avoir connu une progression constante et importante depuis le naufrage de l'Erika dont l'ampleur, conjuguée à la violence des tempêtes survenues simultanément, avait conduit à renouveler une grande partie des matériels POLMAR. Un plan pluriannuel de renouvellement de ces équipements a été mis en place qui devrait, en particulier, porter dans les meilleurs délais de 30 à 50 kilomètres de linéaire les barrages antipollution disponibles en métropole. Ce plan vise également l'amélioration des techniques employées et de leur efficacité.

Les crédits inscrits au chapitre 53-30, article 90, servent principalement à financer les achats de matériels pour les centres de stockage POLMAR Terre, ainsi que les constructions et aménagements relatifs à ces centres. Les stocks doivent être régulièrement reconstitués. Les équipements ont notamment été endommagés à l'occasion de la lutte contre la marée noire du Prestige.

Les crédits inscrits au chapitre 35-33, article 20, servent à financer les dépenses de fonctionnement ainsi que les outils et produits des centres de stockage POLMAR-terre ; ils financent aussi les exercices de simulation qui doivent être organisés au moins tous les 3 ans dans chaque département. En 2005, il devrait y avoir une hausse du nombre d'exercices, car l'aboutissement des révisions des plans POLMAR-terre devrait conduire à organiser de nouveaux exercices pour valider ces plans.

Lors de l'examen du budget de la mer pour 2004, la commission avait demandé à la Cour des comptes d'établir un rapport sur le niveau et la pertinence des moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour lutter contre les pollutions

maritimes accidentelles. Ce travail est achevé et sera remis à la commission à la mi-novembre, à l'issue de la procédure contradictoire. Les premiers entretiens avec le rapporteur de la Cour témoignent de l'intérêt du travail mené, et apportent des éléments critiques et des recommandations utiles à l'amélioration du dispositif de lutte contre les pollutions accidentelles.

L'étude couvre des aspects à la fois juridiques, organisationnels et financiers. La catastrophe de l'Erika a permis de rénover le cadre juridique, de la prévention (obligation de double coque) à la réparation (durcissement des sanctions contre les responsables, augmentation des plafonds d'indemnisation). Le rapport souligne cependant que le dispositif juridique peut encore être consolidé. Ainsi, il faudrait faire de la zone Manche et mer du Nord une zone maritime particulièrement vulnérable (ZMPV), où la circulation des pétroliers serait spécialement surveillée. En outre, la transposition des directives européennes doit être accélérée. Enfin, la nouvelle agence européenne de sécurité maritime devant assurer un rôle central, les structures administratives françaises doivent être adaptées pour faciliter les synergies.

En ce qui concerne les aspects organisationnels, l'expérience acquise dans la lutte sur le terrain a permis la refonte des plans POLMAR en 2002. Le rapport note des retards importants dans leur élaboration, et indique que leur mise à jour doit constituer une priorité. Le rôle des collectivités locales devra être mieux pris en compte. Par ailleurs, il serait nécessaire de renforcer la coordination des intervenants, tant au niveau central qu'à l'échelon déconcentré. À cet égard, le rapport critique l'éclatement de l'administration centrale entre deux directions, la DAMGM et la DTMPL, aux contours imbriqués, qui implique des services déconcentrés nombreux et de multiples corps de fonctionnaires. Enfin, le rapport souligne le manque de moyens dont souffrent les centres de sécurité des navires et la nécessité de moderniser la surveillance des trafics.

Les différents mécanismes de financement sont bien adaptés à leur contexte : prévention, lutte, aide d'urgence et indemnisation. Cependant, le rapport souligne que l'application de la LOLF devrait permettre au secrétariat général de la mer d'assurer la coordination budgétaire des efforts de prévention et de préparation à la lutte. Il met en garde contre le risque de dérive du fonds POLMAR : en effet, désormais, une réserve de précaution est maintenue, et l'obligation de déclenchement préalable d'un plan POLMAR a disparu. Les règles d'avances aux professionnels sinistrés doivent coïncider avec celles du FIPOL, afin d'éviter le risque de défaut de remboursement. Enfin, l'accord intervenu le 16 mai 2004 à l'OMI pour relever le plafond de l'enveloppe d'indemnisation par opération devra être l'occasion de réviser les procédures et de revoir l'organisation du recueil des informations comptables et des pièces justificatives par les ordonnateurs secondaires du fonds POLMAR.

Pour ce qui concerne l'adaptation des moyens du plan POLMAR en mer, la Marine nationale a entrepris de renforcer sa flotte de remorqueurs de haute mer. Cependant, votre Rapporteur spécial regrette que l'insuffisance des moyens

nautiques déployés en Méditerranée ne puisse pas se résoudre dans le cadre de ce renforcement. Il apparaît, en effet, que l'entrée en flotte des nouveaux remorqueurs ne devrait pas entraîner un redéploiement de moyens dans cette région mais seulement le remplacement du *Mérou*, basé à Toulon, par l'abeille *Languedoc*.

2.- L'aménagement, la mise en valeur et la protection du littoral

a) *Les schémas de mise en valeur de la mer*

Les schémas de mise en valeur de la mer ont été institués par l'article 57 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 afin de définir les grandes orientations de protection des zones littorales présentant une unité géographique et maritime au sein desquelles il convient d'organiser dans l'espace une pluralité d'activités concurrentes ou complémentaires. Douze schémas de mise en valeur de la mer ont été lancés à ce jour. Le plus avancé est celui du Bassin de Thau, qui a été approuvé par un décret en Conseil d'Etat du 20 avril 1995. Celui du bassin d'Arcachon a été examiné en Conseil d'Etat et devrait être approuvé prochainement. Deux autres schémas devraient bientôt être finalisés : celui de Trégor-Goélo (Côtes d'Armor) et celui du golfe du Morbihan. Enfin, le schéma de la baie de Saint-Brieuc est toujours à l'étude. On ne peut que s'étonner de la lenteur de ces procédures qui aboutissent à ce qu'aucun schéma n'ait été approuvé depuis 8 ans.

Le coût unitaire moyen d'un schéma est actuellement de 304.900 à 457.000 euros, dans lequel les collectivités locales participent en général à hauteur du tiers. Dans les DOM, tous les dossiers ont été finalisés, dans le cadre du schéma d'aménagement régional qui comporte un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer. Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, adopté en deuxième lecture par l'Assemblée, prévoit (article 75 *sexies*) que lorsqu'un schéma de cohérence territoriale concerne des communes littorales, il peut valoir schéma de mise en valeur de la mer, à condition qu'il ait été approuvé selon les modalités définies par le projet de loi. Le projet de loi prévoit, par ailleurs, la création d'un conseil national du littoral, qui permettra d'orienter la politique nationale du littoral. Ce conseil remplacera la commission du littoral du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire.

La dotation en autorisation de programme prévue pour 2005 sur le chapitre 53-30, article 20, est de 1 million d'euros, tout comme en loi de finances initiale pour 2004. Elle doit permettre de répondre à l'ensemble des besoins : schémas de mise en valeur de la mer, développement du sentier du littoral, et délimitation du domaine public maritime. En crédit de paiement, la dotation pour 2005 est aussi égale à celle prévue en LFI pour 2004, soit 880.000 euros.

Par ailleurs, le CIADT du 14 septembre 2004 a décidé de renforcer l'intervention du conservatoire du littoral, et rappelé l'objectif prioritaire : maintenir un tiers du littoral français à l'état naturel. Le CIADT a décidé de réserver une enveloppe de 2,7 millions d'euros en faveur de 5 actions pilotes, centrées sur la réhabilitation des espaces naturels. Cependant, il ne s'agit pas de moyens nouveaux.

b) Le rétablissement du caractère maritime de la baie du Mont-Saint-Michel

La baie du Mont-Saint-Michel est menacée par deux phénomènes : le comblement par les sédiments et l'envahissement par les parkings. En 1995, l'État, en concertation avec les collectivités locales a décidé de rétablir le caractère maritime du Mont-Saint-Michel.

Le CIADT du 23 juillet 1999 avait arrêté un montage financier sur la base d'une estimation du projet global à 99 millions d'euros ; ce coût a été réévalué à 134 millions d'euros en avril 2002. Compte tenu de la possibilité d'autofinancement par emprunt du syndicat mixte, de la participation de l'Agence de l'eau du département et du Fonds européen de développement régional (FEDER), le solde de la dépense sera réparti entre l'État et le syndicat mixte à raison de 60 % pour le premier et de 40 % pour le second. Sur cette base, la participation de l'État est de 61 millions d'euros.

Après avis favorable des monuments historiques, déclaration d'utilité publique et appels d'offre, les travaux devraient pouvoir commencer fin 2004 ou début 2005.

La participation de l'État est répartie entre le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire et de la mer, le ministère de l'écologie et du développement durable, et le ministère de la culture et de la communication. La part revenant au premier est partagée entre la direction du transport maritime, des ports et du littoral (DTMPL) et la direction des transports terrestres. La part à la charge de la DTMPL est de 19,8 millions d'euros.

Au titre de l'année 2001, 1,5 million d'euros d'autorisation de programme a été délégué au préfet de région. Au titre de l'année 2002, le même montant d'autorisation de programme était prévu mais n'a pu être délégué compte tenu de retards dans les opérations et en raison d'une annulation de 1,65 million d'euros en fin d'année. Au titre de l'année 2003, une autorisation de programme de 3,3 millions d'euros a été déléguée au préfet de région.

À compter de 2004, l'ensemble des contributions des différents départements ministériels a été regroupé sur une ligne unique, le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), géré par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). L'ensemble des crédits obtenus en loi de finances 2004 a donc été transféré au profit du chapitre 65-00 du budget des Services du Premier Ministre (V. Aménagement du territoire) soit 2,5 millions d'euros en autorisations de programme.

Désormais, le chapitre 63-30, article 50, du fascicule budgétaire « Mer » n'est donc plus doté que des crédits de paiement/services votés correspondant à la couverture des autorisations de programme ouvertes antérieurement à 2004, soit 1 million d'euros en loi de finances initiale pour 2004 et 1,5 million d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005.

VI.- LA FLOTTE DE COMMERCE

La flotte de commerce sous pavillon français compte, au 1^{er} janvier 2004, 207 navires pour 6,18 millions de tonnes de port en lourd. 91 de ces navires sont immatriculés sous le registre des Terres australes et antarctiques françaises, constituant plus de 94 % de la capacité de transport de la flotte française. La flotte contrôlée, c'est-à-dire celle qui est la propriété majoritaire d'entreprises françaises mais placée sous pavillon étranger, n'est pas connue avec suffisamment de précision pour faire l'objet d'une interprétation définitive. La flotte contrôlée représenterait près de la moitié des capacités de transport mises en œuvre par les armements français.

Les années 1990 ont été marquées par une stabilisation des effectifs de la flotte française et par une consolidation de sa composition, oscillant entre 205 et 215 navires pour une capacité d'emport comprise entre 6 et 7 millions de tonnes de port en lourd. Les évolutions n'ont évidemment pas été uniformes selon les catégories de navires.

La flotte pétrolière a maintenu depuis 1995 sa capacité d'emport, notamment du fait de l'obligation de capacité de transport sous pavillon français instaurée en 1992. Au 1^{er} janvier 2004, elle comprenait 54 navires pour 4,35 millions de tonnes de port en lourd.

La flotte sèche enregistre un repli d'une quinzaine d'unités pendant la seconde moitié des années 1990, touchant principalement les cargos (de 124 à 110 navires). Au 1^{er} janvier 2004, elle comprend 65 navires à passagers et 88 cargos représentant 1,84 million de tonnes de port en lourd.

La crise économique du début des années 1990 a eu des effets sur l'âge moyen de la flotte française, lequel s'est dégradé au cours de la décennie 1980, atteignant 15,1 ans au 1^{er} janvier 1999. Cette situation s'est ensuite progressivement redressée avec la reprise économique et l'âge moyen de la flotte a été ramené à 8,6 ans au 1^{er} janvier 2004.

C'est le secteur des caboteurs pétroliers qui a le plus bénéficié d'investissements nouveaux au cours des années 1990. Passé d'un effectif de 26 à 36 unités au 1^{er} janvier 1999, pour une capacité d'emport augmentée pratiquement de moitié, son âge moyen a baissé pratiquement de 5 ans, s'établissant à 8 ans d'âge.

La flotte des cargos, fortement réduite en effectifs et en capacité, a engagé sa modernisation dans la deuxième moitié des années 90 et son âge moyen s'est établi à 6,5 ans.

Enfin, le secteur des navires à passagers a évolué favorablement, gardant un âge moyen de 11 ans mais avec un doublement de sa capacité. Il offre aujourd'hui plus de 45.000 places aux passagers et 17.000 places aux voitures en métropole.

Globalement, il y a donc eu, au cours de la décennie écoulée, un incontestable mouvement général de renouvellement de la flotte, sans doute insuffisant dans certains secteurs et trop lent dans la première partie des années 90, mais s'accéléralant progressivement par la suite : 36 entrées de navires neufs sont intervenues entre 1993 et 1998 et 60 entre 1999 et 2003, renouvelant près du tiers de l'effectif et la moitié de la capacité d'emport de la flotte française (3,44 millions de tonnes de port en lourd). Les transporteurs de pétrole brut et de gaz naturel, secteur qui avait le moins participé à cet effort de renouvellement, s'y sont engagés à leur tour avec 20 navires neufs entrés en flotte au cours de cette seconde période. Il en est de même pour le secteur des porte-conteneurs pour lequel 9 nouveaux navires sont entrés en flotte dans le même temps et pour celui des navires à passagers avec 16 navires neufs.

Ces renouvellements sont à mettre pour une grande partie au crédit de la politique de l'État en faveur de la flotte de commerce. On doit toutefois rappeler que, malgré ces efforts, la flotte française n'occupe que le 8^{ème} rang européen et le 30^{ème} rang mondial pour sa capacité d'emport. Ainsi, en 2003, parmi les 35 principaux pays ou territoires maritimes représentant 95% de la flotte détenue au niveau mondial, la France avec seulement 0,8 % se situe à un niveau comparable à celui des Pays-Bas, de la Belgique ou de la Suède, qui reste très inférieur à celui de l'Allemagne, du Royaume-Uni, du Danemark ou de l'Italie, sans parler de la flotte grecque, la première au monde avec 19,5 %. Toutefois, cela n'implique pas un manque de compétitivité : les armements français sont bien placés sur un certain nombre de grands trafics internationaux, comme ceux en direction de la Chine et de l'Afrique, ou encore le cabotage (Manche, Méditerranée).

A.— L'EMPLOI MARITIME AU COMMERCE

1.— Les effectifs des marins

Au 31 décembre 2003, on recensait 9 740 marins français, dont 2 983 officiers et 6 757 personnels d'exécution. Le personnel d'exécution représente donc 69,4 % des effectifs – cette proportion variant beaucoup en fonction des secteurs.

Alors que depuis 1998 – année exceptionnelle pour l'emploi maritime de commerce, l'effectif des marins français du commerce augmentait (+218 marins sur quatre ans), l'année 2003 se caractérise par une nouvelle baisse, qui ne concerne que les personnels d'exécution, avec 57 emplois en moins. Après quatre années florissantes, la tendance de ces quarante dernières années semble retrouvée.

Néanmoins, l'évolution est différente selon les secteurs : l'emploi augmente dans le transport de passagers, le transport à la demande et les activités portuaires ; il diminue dans les autres secteurs : lignes régulières, pétrole, cabotage et services publics.

De 1998 à 2003, l'emploi maritime au commerce présente un bilan positif grâce au développement de deux secteurs : le transport de passagers et le transport à la demande. C'est le transport à la demande qui connaît la progression relative la plus spectaculaire en cinq ans (+ 59,9 %).

En revanche, en 2003, la situation de l'emploi s'est un peu fragilisée avec une baisse de 3,2 % du nombre de contrats à durée indéterminée (CDI). Le taux d'emploi à durée limitée (14 %) est devenu supérieur à la moyenne nationale (9,6 %). La proportion de contrats à durée déterminée (CDD) est particulièrement élevée dans deux secteurs : le transport de passagers (23 %) et le transport pétrolier (15 %). Au total, sur ces 5 ans, le nombre de CDD a diminué dans 5 secteurs.

Les principales causes de cessation d'emplois permanents sont la retraite (32,8 %) et la démission (30,5 %), puis viennent les licenciements économiques (22,2 %).

1 754 marins français (contre 1 829 en 2003) naviguent à bord des navires immatriculés au registre des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), soit 18 % de l'effectif global. Mais alors qu'un officier français sur trois navigue à bord de ces navires, la proportion est d'un sur dix chez les personnels d'exécution.

2.- Le chômage des marins

Le taux de chômage des marins français du commerce au 31 décembre 2003 atteint le niveau du taux national, c'est-à-dire 9,8 %, alors que fin 2002 il lui était inférieur, à 7,2 %.

Ainsi, fin 2003, le Bureau central de la main-d'œuvre maritime (BCMOM) enregistrait 1 072 navigants disponibles, dont 171 officiers, 801 marins d'équipage et 100 marins à la plaisance. Le nombre de marins en recherche d'emploi est donc 5 fois plus élevé que celui des officiers. La fin de l'année correspond à un pic saisonnier de sous-emploi maritime, aussi les variations sont-elles amplifiées ; toutefois, l'évolution en valeurs moyennes annuelles confirme une augmentation conjoncturelle du chômage.

Depuis 1999, l'amplitude des variations saisonnières ne cesse d'augmenter, l'écart entre le nombre de marins inscrits au BCMOM entre mars et août passant de 368 en 2000 à 650 en 2003.

3.- Les perspectives

Après avoir considérablement chuté en 2001, les taux de fret se sont globalement redressés en 2002 et se sont maintenus en 2003. Les perspectives sont bonnes pour les échanges mondiaux qui sont tirés par le dynamisme des économies américaine et chinoise.

Toutefois, les tensions sur le marché de l'emploi iront dans tous les cas en s'accroissant, avec d'une part une pénurie pour certaines qualifications (officiers), et d'autre part une durable évolution des attentes des candidats au métier de marin, qui se traduit par des sorties prématurées de la profession et un raccourcissement des carrières. En outre, la politique restrictive de recrutement des écoles d'officiers et le vieillissement de la population risquent de conduire à une situation de pénurie (il faut plus de 12 ans pour former un capitaine au long cours). Le plan de réformes de l'enseignement maritime engagé en 2001 est progressivement mis en œuvre depuis 2002. Il prévoit la restauration d'une véritable filière professionnelle, la relance de la promotion sociale, l'instauration de baccalauréats professionnels, la validation des acquis de l'expérience et le développement de la formation en alternance.

B.— LES DIFFÉRENTES AIDES A LA FLOTTE DE COMMERCE

1.— Les allègements de charges

Pour développer la compétitivité des armements et soutenir l'emploi, l'État a mis en place, conformément aux orientations communautaires relatives aux aides d'État au transport maritime, deux mesures consistant en allègement de charges fiscales et sociales.

L'allègement des charges fiscales, qui n'est pas imputé sur le budget mer, s'est traduit, jusqu'à la fin de l'année 2002, par un dispositif de remboursement de la part maritime de la taxe professionnelle mis en place en 1988. La gestion de cette procédure s'étant avérée lourde et longue, le remboursement a été remplacé par une mesure de **dégrèvement** introduit par la loi de finances pour 2003, spécifique aux entreprises d'armement au commerce et applicable aux impositions établies au titre de 2003 et des années suivantes. La ligne 45-35 article 40 n'est donc plus dotée, mais ce dégrèvement, qui restera à la charge de l'État sur le budget des charges communes, ne modifiera pas le produit fiscal de la taxe professionnelle revenant aux collectivités locales et à leurs groupements. En 2001, 105 armements ont bénéficié des remboursements de la part maritime de la taxe professionnelle, ce qui représente un montant global de 15,27 millions d'euros. En 2002, après abondement de l'article à hauteur de 7,4 millions d'euros, ce sont 22,86 millions d'euros qui ont été consacrés au remboursement de la taxe 2001 et d'une partie de la taxe portant sur les années antérieures. L'insuffisance des crédits n'a pas permis le remboursement de toutes les demandes portant sur les versements 2001 dont un certain nombre est resté en instance ainsi que des demandes portant sur les années antérieures, pour un montant total de 7,3 millions d'euros.

Le dispositif d'allègement des charges sociales, créé en 1998, se traduit par le remboursement des **contributions sociales patronales afférentes aux risques vieillesse, maladie et accidents du travail** versées par les entreprises employant des personnels naviguant sur des navires de commerce battant pavillon

français. Cet allègement a bénéficié, en 2002, à une quarantaine d'armements pour un montant de 32,19 millions d'euros. L'extension du dispositif de remboursement aux **charges d'allocations familiales et de chômage**, qui devait intervenir en 2002, n'a été mise en œuvre qu'en 2003, après apurement partiel des arriérés de taxe professionnelle non remboursés aux armateurs. La dotation 2004 a porté sur 44 millions d'euros.

L'extension des remboursements aux charges d'allocations familiales et de chômage, que la loi de finances initiale 2002 n'avait que très partiellement provisionné, a été reportée à l'exercice 2003. Une partie des crédits de 2002 a été affectée en fin d'année au règlement d'arriérés de remboursement de taxe professionnelle à hauteur de 7,4 millions d'euros. En 2003, la dotation de 45,96 millions d'euros a permis le remboursement intégral des contributions sociales patronales afférentes aux risques vieillesse, maladie, et accidents du travail versées par les entreprises en 2002 et, pour la première fois, un remboursement partiel des charges relatives aux allocations familiales et à l'assurance chômage. La loi de finances rectificative pour 2003 ayant abondé cette dotation de 8,39 millions d'euros, le remboursement de ces dernières charges a pu être effectué à hauteur de 80% pour les armements à passagers et à hauteur de 60% pour les autres armements.

En 2004, la dotation de 44 millions d'euros a permis également le remboursement intégral des contributions sociales patronales afférentes aux risques vieillesse, maladie, et accidents du travail versées par les entreprises en 2003. Avec le solde des crédits disponibles, le remboursement des charges relatives aux allocations familiales et à l'assurance chômage, tous armements confondus, devrait être compris entre 25% et 30% seulement. Or, les crédits prévus au projet de loi de finances pour 2005 (44 millions d'euros) ne permettront pas de rembourser les armements éligibles dans de meilleures conditions qu'en 2004.

2.- La taxe au tonnage

La loi de finances rectificative pour 2002 (n°2002-1575 du 30 décembre 2002) a ouvert la possibilité aux armateurs au commerce d'opter pour une taxation de leurs bénéfices en fonction du tonnage des navires qu'ils exploitent, en substitution au régime de droit commun de l'impôt sur les sociétés. Ce dispositif, qui reste optionnel et s'applique par périodes de dix ans, est très proche de ceux mis en œuvre nos principaux voisins européens, tels que l'Allemagne, l'Espagne, la Grèce, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

L'impôt sur les sociétés est établi à partir du bénéfice de l'entreprise qui en est redevable, lequel est égal à la différence entre les recettes de l'entreprise et les charges déductibles de toute nature qu'elle doit supporter, et auquel on applique ensuite le taux de l'impôt sur les sociétés. Avec la taxe au tonnage, le bénéfice taxable est calculé non par différence entre les recettes et les charges,

mais par application d'un barème, lui-même fonction du tonnage des navires exploités par l'armateur. Ce régime fiscal a été adopté par le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas avec un barème comparable.

Sur le plan fiscal, cette taxe est avantageuse pour les entreprises qui l'ont choisie en période de haute conjoncture puisqu'elle conduit en principe à un montant d'impôt inférieur à celui exigible sous le régime classique. Elle est en revanche pénalisante en période de basse conjoncture, puisque les entreprises enregistrant des pertes d'exploitation doivent néanmoins s'acquitter d'un impôt calculé forfaitairement. L'avantage principal de la taxe au tonnage, pour les armateurs, est sa simplicité puisqu'il n'existe qu'un seul barème applicable à tous les navires éligibles, quelle que soit leur activité. Ce régime fiscal est d'autant plus avantageux que les navires exploités par l'armateur ont une plus forte valeur ajoutée. Ce mode d'imposition pourrait donc constituer un encouragement à se doter de navires modernes. Enfin, ce mode de taxation est source à la fois de sécurité juridique pour les armateurs, et peut permettre d'éviter les contentieux avec l'administration fiscale.

Elle conduit aussi à un allègement fiscal pour les armateurs, dont le coût pour l'État est estimé à 9 millions d'euros en 2004. À fin juillet 2004, l'analyse des déclarations fiscales ne permet pas encore de préciser le nombre d'entreprises ayant opté pour ce régime.

L'objectif recherché par le biais de ce dispositif consiste à rendre plus attractif le pavillon français afin de maintenir et de développer les activités maritimes sous pavillon français.

Il présente cependant des inconvénients dont les aspects sociaux sont préoccupants. Pour prendre l'exemple du Royaume-Uni où la taxe au tonnage a été proposée aux armateurs en avril 2000, le dispositif n'a pas tenu ses promesses en termes d'emploi et de formation. Ainsi, en 4 ans, le système a incité nombre d'armateurs à passer leurs unités (740 en tout) sous pavillon britannique ; mais, contrairement aux promesses, il n'y a quasiment pas eu d'emplois supplémentaires créés. En effet, la loi de 2000 ne prévoyait aucun salaire minimum pour les équipages naviguant à bord des navires battant pavillon britannique (sauf ferries et transbordeurs). De ce fait, de plus en plus de marins étrangers travaillent à bord des navires britanniques souvent nettement au-dessous du salaire minimum national. Ce constat a amené le gouvernement britannique à envisager une réforme du système.

L'exemple allemand n'est guère plus convaincant. Les armateurs de ce pays se sont engagés à ramener 200 navires sous pavillon national avant la fin 2005, une promesse qui, pour l'instant, n'a pas reçu la moindre réalisation.

La taxe au tonnage est donc un avantage en faveur des armateurs sans contrepartie sociale. La taxe au tonnage risque de créer dans notre pays un effet d'aubaine auprès d'armateurs étrangers qui ne respectent pas les standards sociaux nationaux.

3.– Le G.I.E.(groupement d'intérêt économique) fiscal

Le dispositif du G.I.E. fiscal permet l'acquisition, par des investisseurs formant un groupement, d'un bien à donner en location pendant sa durée normale d'amortissement. La délivrance de l'agrément par le ministre chargé du budget suppose que l'investissement présente un intérêt économique et social significatif et que les 2/3 de l'avantage fiscal soient rétrocédés à l'utilisateur sous forme d'une diminution de loyer ou d'une minoration du prix de revente du bien. Ce dispositif vise à favoriser le renouvellement et la diversification de la flotte. L'objectif est de doter la flotte de conditions de sécurité optimales.

À fin juillet 2004, depuis la mise en œuvre du dispositif en 1998, 231 navires ont fait l'objet d'une demande d'agrément auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Les dossiers ayant reçu un agrément ou un pré-agrément représentaient 119 navires et un investissement total de 4,7 milliards d'euros.

Pour les 7 premiers mois de 2004, 67 navires (dont 45 petits navires de service off-shore pétroliers) ont fait l'objet d'une demande d'agrément auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Les dossiers ayant reçu un agrément ou un pré-agrément à fin juillet 2004 représentent 5 navires et un investissement total de 344 millions d'euros.

La commission européenne est en train d'examiner ce dispositif, afin d'apprécier sa compatibilité avec les règles relatives aux aides d'État. Elle n'a pas encore rendu ses conclusions.

C.– LES RÉFORMES ENVISAGÉES DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA FLOTTE DE COMMERCE

1.– Vers un registre international français

Créé en 1987, le registre des TAAF compte, au 1^{er} janvier 2004, 90 navires de commerce, représentant 44 % des unités et 94% de la capacité de transport. Il est ouvert aux navires de commerce, de pêche ou de plaisance qui y font une touchée au moins par trimestre et dont l'armateur y dispose de son siège ou d'une agence mais ne concerne pas les navires à passagers. Il permet, notamment, de bénéficier d'un taux allégé des cotisations sociales afférentes aux risques maladie, accident du travail et vieillesse. Les marins embarqués sur les navires doivent être français dans une proportion actuellement fixée à 35 %⁽¹⁾, le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance doivent en tout état de cause être français. Ce régime a permis à plusieurs armements nationaux de maintenir, sous pavillon français, leur présence sur des secteurs particulièrement exposés à la concurrence internationale, tels que les transports en vrac et les hydrocarbures, dans le respect des normes sociales et de sécurité les plus exigeantes.

(1) Cette proportion aurait du être normalement fixée par voie réglementaire, mais le décret en Conseil d'État prévu n'a pas été pris.

Ce registre *bis* de la flotte française pose des problèmes sociaux, économiques et juridiques. En 2000, le rapport Dubois Hamon sur l'évolution de l'immatriculation des navires a conclu à la nécessité d'une réforme du registre des TAAF. Les armateurs appliquent en effet le code du travail maritime métropolitain aux marins français, en pratique aux officiers, alors que les équipages sont régis par des contrats présentés comme internationaux ou relevant du droit de leur pays d'origine ou d'un autre pays. Les syndicats dénoncent donc leurs conditions de travail.

Par ailleurs, il n'est pas dépourvu d'intérêt de constater que, malgré l'application d'un droit social « à deux vitesses », l'existence de ce registre n'a pas pu éviter le départ, entre 1998 et 2003, de quinze navires de plus de 200 tonnes qui ont quitté le pavillon français pour être exploités sous d'autres pavillons tels que ceux des Bahamas, Saint-Vincent et Grenadines.

À la suite du rapport du sénateur Henri de Richemont de mars 2003, le gouvernement a décidé de créer un nouveau registre, le registre international français (RIF), avec l'objectif de relancer la flotte de commerce. Celui-ci se caractériserait, notamment, par une défiscalisation des revenus des navigants embarqués, l'exigence de la nationalité française limitée aux seuls capitaine et officier suppléant, la possibilité d'employer des marins non communautaires par le biais de sociétés de placement, des exigences relatives à un minimum social pour ces mêmes marins. Le RIF serait également ouvert aux navires dits de croisière et sa création ne devrait pas remettre en cause l'existence du registre TAAF.

Une proposition de loi, présentée par M. de Richemont, a été adoptée par le Sénat le 11 décembre 2003. Les actions menées par les syndicats de marins et d'officiers contre les dispositions prévues ont conduit à l'ajournement de l'examen du texte par l'Assemblée nationale et à l'ouverture d'une concertation menée avec la médiation du Président du Conseil supérieur de la marine marchande. Ces discussions entre syndicats et représentation des armateurs ont contribué à un rapprochement des points de vue mais n'ont pas aplani toutes divergences. Des désaccords importants demeurent, notamment sur l'emploi des marins français. Au terme de cette concertation et quelle qu'en soit l'issue, le Gouvernement envisage la poursuite de l'examen de la proposition de loi par le Parlement avant la fin de cette année.

Ce nouveau registre est censé permettre notamment de remédier aux faiblesses en matière sociale du registre TAAF et au caractère non communautaire de celui-ci. Le RIF apporterait de ce point de vue la sécurité juridique au regard des nouvelles orientations communautaires en matière d'aide au transport maritime et permettrait aux navires immatriculés au RIF d'effectuer du cabotage national dans les autres pays.

Votre Rapporteur spécial met en garde contre toute réforme visant à assouplir des obligations dont le niveau est déjà modeste. **Il appelle à une politique plus volontaire permettant de mieux respecter le droit du travail à**

bord des navires de ce registre *bis*. Enfin, il espère que le niveau de protection sociale français pourra être étendu aux marins étrangers embarqués sur des navires français.

2.— La promotion du cabotage maritime dans le cadre du projet communautaire des « autoroutes de la mer »

Envisagé comme un moyen de remédier à l'engorgement des axes de transports terrestres et, notamment à leurs conséquences sur l'environnement et la sécurité, le développement du cabotage maritime est l'un des objectifs de la France et de l'Union européenne.

L'Union européenne place le cabotage parmi les orientations majeures de la politique commune des transports depuis une dizaine d'années. La réforme des réseaux Transeuropéens de Transports (RTE-T) a retenu, parmi les priorités, le développement de ce qu'on a appelé « les autoroutes de la mer ». En matière de dématérialisation des procédures, le nouveau système de transit informatisé est devenu obligatoire depuis la mi-2004 pour toutes les opérations de transit intracommunautaire. Parmi les projets retenus comme prioritaires, deux concernent la France : l'autoroute Méditerranée ouest et l'autoroute reliant l'Arc atlantique à la Mer du Nord et à l'Irlande. L'État doit mener à leur terme les discussions avec l'Espagne afin de présenter un projet commun à la Commission en 2005 concernant l'autoroute atlantique. Celle-ci doit définir les procédures applicables au financement des projets ; les RTE-T prévoient la possibilité d'une aide au démarrage sur les frais d'investissement. Le règlement Marco Polo II, actuellement en projet pour la période 2007-2013, prévoit une dotation budgétaire fortement augmentée et une action spécifique en faveur des autoroutes de la mer, dont la France pourrait bénéficier.

Sur le plan national, des expériences ont été tentées et des pistes recherchées afin de lever les obstacles à la mise en place de lignes de cabotage attractives et économiquement viables. Dans son rapport intitulé « *Davantage de camions sur les navires et moins sur les routes ?* » remis au Premier Ministre le 5 avril 2002, votre Rapporteur spécial a démontré les avantages de ce mode de transport, non seulement sur le plan écologique mais également économique, puisqu'il pourrait être créateur d'emplois dans les ports de moyenne importance. Il a souligné les atouts que ce mode de transport présente, *in fine*, en termes d'aménagement du territoire. Il a également formulé des propositions qui peuvent être mises en application au niveau national : mise en œuvre d'un système d'aide aux transporteurs routiers à l'image de ce qui existe déjà pour l'aide au transport combiné rail/route, en complément des aides aux armateurs pour leur permettre d'adapter leur logistique au cabotage maritime ; renforcement des contrôles sur les axes routiers grand transit où des lignes de cabotage pourraient être mises en place ; autorisation des pré- et post-acheminements par camions de 44 tonnes dans les ports maritimes pour des distances courtes.

Ce dernier point a fait l'objet du décret n°2004-27 du 7 janvier 2004, ce dont votre Rapporteur spécial se félicite. Le décret prévoit l'extension de la dérogation relative au poids total roulant autorisé des véhicules terrestres à moteur (communément appelés les 44 tonnes) aux opérations de transport combiné ports – routes.

Le soutien financier de l'État au cabotage maritime s'exerce, d'une part, par sa participation au financement du Bureau de promotion du *short sea* (BPSS), maillon français du réseau européen des centres de promotion. Cette association qui réunit l'administration, les professionnels des transports et les ports a reçu, en 2004, du ministère de l'Équipement une subvention de 15.000 euros. Ce qui constitue, un progrès important par rapport à la modeste contribution, 4.000 euros, qui lui avait été accordée en 2003.

D'autre part, mise en place en 2003, une aide au démarrage de nouvelles lignes régulières dont les crédits sont inscrits à l'article 60 du chapitre 45-35, apporte un soutien dégressif de 30 % maximum des dépenses engagées sur trois ans. La dotation de cette ligne pour 2005 a été réduite à 1 million d'euros, la dotation votée en 2004, 2 millions d'euros, n'ayant pas été entièrement consommés. En effet, depuis l'instauration de cette aide, sur les cinq dossiers présentés la première année, un seul est parvenu au stade de la finalisation, et un seul dossier a été déposé en 2004.

Par ailleurs, le Gouvernement prévoit de contribuer à la réalisation des projets d'autoroutes de la mer par le biais de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France qui mobilisera 200 millions d'euros sur le premier projet qui sera entrepris.

VII.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1^{ER} AOÛT 2001

A.— L'ARCHITECTURE DES PROGRAMMES

À partir de la loi de finances pour 2006, les crédits seront préparés, votés et exécutés selon une répartition en missions et en programmes détaillés par action. La définition de la nouvelle maquette représente un enjeu très important, puisqu'elle conditionne la portée de l'autorisation et du contrôle parlementaires.

Le budget de la mer sera réparti dans 2 missions et 3 programmes : les programmes « Transports terrestres et maritimes » et « Sécurité et affaires maritimes » participeront à la mission « Transports », et le programme « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » à la mission « Régimes sociaux et de retraites ».

Le tableau suivant présente ces missions et programmes, ainsi que les actions qui concernent l'actuel périmètre du budget de la mer.

LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DU BUDGET DE LA MER EN MISSIONS ET PROGRAMMES

(en millions d'euros)

Montant indicatif	Intitulé de l'action
MISSION MINISTÉRIELLE	
<u>TRANSPORTS</u>	
(8.787 millions d'euros)	
Programme « Transports terrestres et maritimes » (3.857 millions d'euros)	
432	Infrastructures fluviales et portuaires
94	Régulation des services de transports fluviaux et maritimes
Programme « Sécurité et affaires maritimes » (245 millions d'euros)	
150	Sécurité et sûreté maritimes
49	Gens de mer et enseignement maritime
18	Activités littorales et maritimes
28	Action interministérielle de la mer
MISSION INTERMINISTÉRIELLE	
<u>RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITES</u>	
(4.272 millions d'euros)	
Programme « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » (822 millions d'euros)	
637	Pensions de retraite des marins
176	Prévoyance des marins
9	Action sanitaire et sociale des marins

1.– Programme « Transports terrestres et maritimes »

Ce programme répond à trois finalités définies par le comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 :

- contribuer à l'amélioration de la desserte des territoires, et à la qualité du service de transport de voyageurs et de marchandises ;

- favoriser la complémentarité et le rééquilibrage des modes, dans le cadre de la politique de développement durable ;

- contribuer à la prospérité économique du secteur, en garantissant le respect des règles économiques et sociales.

Le programme comporte six actions dont deux concernent le budget de la mer : les infrastructures fluviales et portuaires et la régulation des services de transports fluviaux et maritimes.

Le responsable du programme sera le directeur des transports terrestres.

2.– Programme « Sécurité et affaires maritimes »

Ce programme a pour objectif de promouvoir l'action régulatrice de l'État au niveau du navire, du marin et de la mer, pour assurer la libre circulation par voie maritime des personnes et des biens en toute sécurité.

Il est constitué de quatre actions :

- l'action sécurité et sûreté maritimes comporte les dispositifs de contrôle d'application de la réglementation, de surveillance de la circulation maritime, les interventions opérationnelles relevant des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage, des centres de sécurité des navires, des services des phares et balises, etc. ;

- l'action gens de mer et enseignement maritime vise la promotion d'un emploi maritime sûr et de qualité, tant au titre de la formation initiale et continue, que de l'amélioration des conditions de travail ;

- l'action activités littorales et maritimes décrit le dispositif de protection de l'environnement marin et littoral (POLMAR) et la recherche d'un meilleur équilibre entre les différents usagers de la mer, notamment par une réglementation adaptée de la navigation de plaisance ;

- l'action interministérielle de la mer retrace l'activité de coordination du secrétariat général de la mer, placé sous l'autorité directe du Premier ministre et celles de l'administration des affaires maritimes pour les contrôles en mer exercés sur la base d'une coopération interministérielle (marine nationale, douanes, pêches, outre-mer, écologie,...).

Ce programme intègre les moyens de la flotte de commerce.

Le directeur des affaires maritimes et des gens de mer a été désigné responsable du programme.

3.– Programme « régime de retraite et de sécurité sociale des marins »

Le programme est piloté par la direction de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM). Cette structure offre une protection contre le risque vieillesse, assurée par la caisse de retraite des marins, et contre les risques maladie, accident, invalidité, maternité et décès, assurée par la caisse générale de prévoyance (décret du 17 juin 1938 modifié).

Il est constitué de trois actions :

- l'action pensions de retraite des marins, qui comprend l'activité de régime de retraite de l'ENIM, qui sert et liquide les pensions de 128.000 agents ou ayants droit ;

- l'action prévoyance des marins retraçant l'activité de sécurité sociale de l'ENIM ;

- l'action sanitaire et sociale, laquelle traduit le développement des actions de l'ENIM visant à renforcer la protection sociale légale des marins (aide aux personnes âgées, subventions aux institutions sociales et de prévention maritimes et autres actions de prévention, aides financières individuelles aux marins et à leurs familles, aide aux personnes handicapées).

Le directeur de l'ENIM a été désigné responsable de ce programme.

B.– LA DÉFINITION DES OBJECTIFS DES PROGRAMMES ET LE CHOIX DES INDICATEURS

La loi organique, qui vise notamment à renforcer le souci de la performance dans la gestion publique, crée deux documents pour chaque programme : le projet annuel de performances, annexé au projet de loi de finances, qui fixe des objectifs, et le rapport annuel de performances, annexé au projet de loi de règlement, qui rend compte des résultats. Pour évaluer les résultats des programmes, ceux-ci doivent contenir des indicateurs de performance. Le choix de ceux-ci est très important et difficile ; en effet, les indicateurs de performances ne doivent pas se réduire à des indicateurs d'activité, comme il en existe déjà beaucoup, et qui ne permettent pas de mesurer les résultats d'une politique rapportés aux moyens mis en œuvre. Par ailleurs, les indicateurs ne rendent pas tous compte de la performance au regard d'un même point de vue : dans leur élaboration par les ministères, 3 points de vue ont été distingués : celui du citoyen (efficacité socio-économique), celui de l'utilisateur (qualité du service rendu) et celui du contribuable (efficacité de la gestion).

Cinq objectifs sont assignés au **programme « Transports terrestres et maritimes »**. Le premier objectif est de réaliser les projets de desserte planifiés par l'État en maîtrisant les dépenses. L'indicateur de performance est le taux de réalisation de la planification décidée par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire de décembre 2003. Si cet indicateur permet d'évaluer l'efficacité de l'action publique, en revanche il n'en mesure pas le coût ; il est mal assorti à l'objectif fixé.

Le deuxième objectif est d'améliorer la performance des réseaux et des infrastructures de transports terrestres portuaires. En ce qui concerne les ports, un indicateur mesure l'évolution du trafic des terminaux portuaires sous convention. La convention d'exploitation de terminal est un nouveau mode de gestion des terminaux portuaires faisant appel au partenariat public-privé. En échange d'une priorité d'usage des infrastructures publiques, l'opérateur s'engage sur des objectifs de trafic et un programme d'investissement. Si ces objectifs ne sont pas atteints, un système de pénalités est défini dans la convention, pouvant aller jusqu'à sa résiliation.

Les troisième et quatrième objectifs ne comportent pas d'indicateur propre aux transports maritimes. Le cinquième objectif est de développer des modes de transport complémentaires ou alternatifs à la route. Un des indicateurs de performance mesure la part des six ports autonomes métropolitains dans le trafic portuaire des principaux ports d'Europe occidentale. La stabilité globale de cet indicateur traduit la place détenue structurellement par les ports autonomes français dans le réseau portuaire européen. Les projets de terminaux à conteneurs de Port 2000 au Havre et de Fos 2XL à Marseille doivent permettre une augmentation sensible du trafic.

Pour le programme **« Sécurité et affaires maritimes »**, 7 objectifs sont assignés. Le premier porte sur le renforcement de l'efficacité du dispositif de sauvegarde des personnes et des biens, notamment dans le cadre du sauvetage en mer. Ainsi, le premier indicateur mesure le rapport entre le nombre de personnes saines et sauvées et le nombre de personnes impliquées après une opération de sauvetage coordonnée par les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). On peut s'interroger sur la pertinence de cet indicateur, dans la mesure où les résultats ne dépendent pas seulement de la performance et de la rapidité des secours, mais aussi de facteurs extérieurs comme la météo ou le comportement des victimes (imprudence par exemple).

Un autre objectif de ce programme est la promotion d'une formation maritime de qualité au service de l'emploi maritime. L'indicateur mesure le taux d'activité des marins formés par les établissements d'enseignement maritime après 5 ans d'activité.

Enfin, l'objectif de renforcement des moyens consacrés aux missions opérationnelles est mesuré par le pourcentage de personnes affectées à des missions opérationnelles par rapport au nombre de personnes affectées à des missions de gestion administrative. Il est fourni par la direction des affaires maritimes et des gens de mer (DAMGM).

Si ce dernier indicateur permet de mesurer l'utilisation des emplois budgétaires à des missions opérationnelles, cet avant-projet annuel de performance comporte toutefois peu d'indicateurs de coûts au regard des ambitions de la LOLF.

Le programme « **Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins** » poursuit 4 objectifs. Le premier, réduire le délai moyen de traitement d'un dossier, est mesuré notamment par le pourcentage de pensions payées aux marins suivant la date du premier paiement dû. Ainsi, en 2004, on constate une augmentation de la proportion de pensions payées dans le mois qui suit l'échéance (39,9 % en 2004, contre 34,1 % en 2003). Le deuxième objectif se situe du point de vue du contribuable : il s'agit d'optimiser le taux de recouvrement des cotisations. Le troisième objectif est de stabiliser la part des coûts de gestion dans la dépense totale : les indicateurs montrent qu'entre 2003 et 2004, le coût unitaire d'une primo liquidation et les coûts de gestion rapportés aux dépenses de prestations ont sensiblement augmenté. Enfin, le quatrième objectif est d'optimiser l'action sociale en faveur des marins. Le seul indicateur mis en place est le taux d'occupation des lits réservés dans les établissements d'accueil des personnes âgées handicapées. Il peut sembler partiel, mais la rareté des lieux d'accueil au regard de l'évolution des effectifs en fait un bon indicateur de l'efficacité de l'action sociale. Néanmoins, il conviendrait de retenir d'autres indicateurs qui permettent d'évaluer les autres aspects de l'action sociale.

C.- L'EXPÉRIMENTATION D'UN BUDGET OPÉRATIONNEL DE PROGRAMME

Le ministère de l'Équipement a prévu de mener une expérimentation, sur le programme « Sécurité et affaires maritimes », d'un budget opérationnel de programme (BOP) sur l'interrégion Manche-Mer du Nord (Haute-normandie, Basse-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Picardie). Le directeur régional de l'Équipement de la Haute-Normandie (direction régionale des affaires maritimes – DRAM 4 Le Havre) en sera responsable. En effet, le niveau régional est un élément clé de la réforme territoriale de l'État telle que prévue par le décret du 29 avril 2004. Les DRE expérimentatrices vont ainsi pouvoir préfigurer les futurs pôles de compétence Équipement.

L'expérimentation concerne les activités déconcentrées des 4 actions du programme, c'est-à-dire les crédits de personnel du programme « Sécurité et affaires maritimes » travaillant en services déconcentrés (DDE, DRAM, personnels d'enseignement maritime secondaire et supérieur) ainsi que les crédits de fonctionnement (fonctionnement courant des services affaires maritimes, fonctionnement courant et opérationnel de la signalisation maritime).

Sont exclues de l'expérimentation les activités de la DTMPL (dont le fonctionnement du plan POLMAR mer) et les activités de signalisation maritime.

Le dispositif de mesure de la performance associé à ces expérimentations s'appuiera largement sur les indicateurs définis dans le cadre du PAP du programme « Sécurité et affaires maritimes ». Ces indicateurs seront complétés par des indicateurs d'activités et des indicateurs financiers qui devront être définis dans le cadre du dialogue de gestion à mettre en place avec les directions régionales de l'équipement pour cette expérimentation.

Cette expérimentation permettra de tester le pilotage de la masse salariale et le jeu de la fongibilité asymétrique entre crédits de personnel et crédits de fonctionnement, d'analyser les zones à risque sur les dépenses et tester la mise en place d'une réserve au niveau du programme. Elle permettra également de tester le nouveau pilotage budgétaire interne au ministère, avec les modalités d'un dialogue de gestion entre le responsable de programme, le responsable de BOP, la DRAM 4 et les responsables d'unité opérationnelle. L'expérimentation propose de tester les relations entre DRE et DRAM à venir, ainsi que les modalités d'une approche interrégionale. À ce titre, le DRE travaillera en réseau avec la DRAM 4 Le Havre et les autres DRE concernées pour la signalisation maritime et la gestion des contrôleurs des phares et balises en poste en CROSS. On testera aussi le nouveau pilotage budgétaire avec les interlocuteurs externes au ministère : préfet et contrôleur financier. Enfin, l'expérimentation préfigure de nouveaux modes de gestion des personnels avec les équivalents temps plein (ETP) et de suivi de temps passé.

D.- LES PLAFONDS D'EMPLOIS

Le plafond d'emplois du ministère de l'équipement devrait comprendre, au titre du programme « Sécurité et affaires maritimes », les emplois inscrits sur l'actuelle section budgétaire « mer » (à l'exception des emplois « Ports et navigation » soit 195 en 2005), environ 800 ETP affectés à la signalisation maritime, composante essentielle de la sécurité maritime, actuellement inscrits sur la section « services communs », les agents du secrétariat général de la mer et les ETP des vacances. Les modalités de calcul des plafonds d'emplois sont encore en cours de définition.

Le tableau suivant présente la répartition des plafonds d'emplois hors signalisation maritime (inscrite pour le moment sur la section services communs) et hors personnel des ports (inscrits dans le programme transports terrestres et maritimes).

Programme		Sécurité et affaires maritimes hors signalisation maritime		
Activités	Sécurité et sûreté maritime	Gens de mer et enseignement maritime	Activités littorales et maritimes	Actions interministérielles de la mer
Titulaires				
Catégorie A+	65	112	102	23
Catégorie A	130	317	57	29
Catégorie B	161	103	82	252
Catégorie C	146	430	150	239
Total	502	962	391	543
Total général			2.398	

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 7 octobre, votre Commission a examiné les crédits de la **Mer**.

Votre Rapporteur spécial, précisant que le budget avait été, cette année présenté par les ministres selon les structures proposées par le Gouvernement pour l'entrée en application, en 2006, des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, en a rappelé les objectifs : la sécurité du trafic maritime et la formation, d'une part, le développement des infrastructures portuaires et la compétitivité de la flotte de commerce, d'autre part.

La dotation globale inscrite, pour le budget de la Mer, dans le projet de loi de finances pour 2005 s'élève à 1.141 millions d'euros contre 1.094 millions d'euros en 2004, ce qui représente une hausse de 4,4 %. Chacun des titres est en légère augmentation, à l'exception des crédits destinés aux subventions d'investissement qui connaissent un repli de 1,6 %.

Hors Établissement national des invalides de la marine (ÉNIM), qui constitue plus de 77 % des crédits de la mer, les dotations prévues pour 2005 atteignent 319,23 millions d'euros, et sont en hausse d'un peu moins de 1 % par rapport aux crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2004. Les dépenses ordinaires, considérées dans ces limites, s'établissent à 248,4 millions d'euros, une somme sensiblement égale aux dotations correspondantes du projet de loi de finances pour 2004. La progression globale des crédits résulte donc principalement de la hausse de la subvention à l'ÉNIM et de celle des crédits d'investissement du titre V qui atteint 8,5 %. Pour résumer, les crédits de paiement progressent de 47,7 millions d'euros, dont 44,23 sont absorbés par les besoins de l'ÉNIM, ce qui traduit l'étroitesse des marges de manœuvre des services.

Le montant des autorisations de programme demandées pour 2005, 53,55 millions d'euros, est inférieur de 5,54 % à la dotation de 2004. Cette réduction de 3,15 millions d'euros résulte, d'une part, du transfert, sur le budget du ministère de l'intérieur, de 1,5 million d'euros correspondant au programme exceptionnel d'investissement en Corse et, d'autre part, d'une baisse des autorisations de programme de l'ensemble des chapitres du titre V. Par ailleurs, la création de l'Agence de financement des infrastructures de France devrait assurer le financement d'investissements tels que Fos 2XL, Port 2000 et la mise en place des autoroutes de la mer, conformément aux choix opérés par le CIADT du 14 septembre dernier.

Concernant la sécurité maritime, la consolidation des moyens de fonctionnement a dû être concentrée sur la requalification du personnel des Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et des centres de surveillance des navires qui doivent assumer, sans création de postes, de nouvelles missions. Les suppressions d'emplois imposées, au nombre de 25, ont

donc été opérées sur les services administratifs. Quant aux investissements, ils ont dû, eux aussi, être concentrés sur les moyens de surveillance et de contrôle, avec, notamment, le renouvellement et l'extension de la couverture radar. Pour réaliser cet effort il est, malheureusement, nécessaire de revoir à la baisse les programmes de mise à niveau de la signalisation maritime, pourtant aussi nécessaire à la sécurité. Cette situation, sur le fil du rasoir, ne permet donc pas de faire évoluer de façon cohérente le dispositif de sécurité et peut même s'avérer périlleuse lorsque des mesures de régulation budgétaire viennent limiter encore des moyens fixés au plus juste. C'est ce qu'a justement souligné la Cour des Comptes dans son rapport sur les résultats de la gestion budgétaire 2003, constatant que la régulation budgétaire a « conduit à des reports de projets dans des domaines qui engagent la sécurité ». Quant à la formation maritime, l'augmentation des moyens programmée permettra principalement de répondre, par des vacances, aux besoins de remplacement des professeurs dans les lycées maritimes. L'enseignement maritime secondaire ne concerne malheureusement plus aujourd'hui qu'un effectif de 1.800 élèves. Cette crise de désaffection a conduit l'État à décider la mise en place d'un plan de relance qui sera défini, à la fin de cette année. Le succès d'un tel plan passe par la prise en compte des besoins des enseignants en matière de formation professionnelle, or, depuis quatre ans, il n'y a plus eu de plan de formation.

Pour l'enseignement supérieur, on note une stabilité des dotations qui traduit la situation d'attente des écoles nationales de la marine marchande dont la gestion sera transférée aux collectivités locales le 1^{er} janvier prochain. Les crédits consacrés aux ports s'inscrivent dans la poursuite des actions entreprises antérieurement, notamment pour le renforcement de la sécurité et de la sûreté des ports. Les crédits proposés pour les investissements portuaires sont en progression de 11,8 % mais, sur le terrain, la réalisation des programmes inscrits aux contrats de plan État-régions 2000-2006 a pris beaucoup de retard avec un taux d'exécution de 43 % prévu fin 2004. Au-delà du transfert aux collectivités locales, d'ici à 2007, des ports d'intérêt national, la principale interrogation reste liée au devenir des services portuaires pour lesquels une nouvelle directive communautaire sera présentée à la Commission la semaine prochaine. Selon les informations disponibles, il y a à craindre que les dispositions proposées, avec, notamment, l'auto-assistance, ne constituent, une nouvelle fois, une menace pour l'emploi et la sécurité portuaires.

Les mesures de soutien à la flotte de commerce sont reconduites à un niveau sensiblement égal à celui de 2004, avec une part prépondérante destinée au remboursement de charges sociales. On note, en outre, un tassement des crédits destinés à aider au démarrage des liaisons maritimes à courte distance. Leur utilisation a été très faible : un seul dossier, en cours de finalisation, ayant été éligible. Le montage de tels projets se heurte à de multiples difficultés, c'est pourquoi le Gouvernement a décidé de développer ce qu'on appelle désormais « les autoroutes de la mer », dans le cadre des projets prioritaires du réseau européen de transport. Un projet de liaison entre la France et l'Espagne sur la côte atlantique sera présenté à la Commission et son financement pourrait être assuré

conjointement par le programme Marco Polo et par la mobilisation de 200 millions d'euros provenant de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France. Par ailleurs, le projet de création d'un nouveau registre de navires a été lancé. Il s'est traduit par l'adoption, au Sénat, d'une proposition de loi. Son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale a été différée à la suite des actions menées par les marins contre certaines dispositions effectivement très critiquables mais la navette devrait reprendre avant la fin de l'année, quelle que soit l'issue des discussions qui ont actuellement lieu entre les partenaires sociaux.

Concernant le volet littoral du budget de la mer, les crédits restent, eux aussi, à un niveau proche de celui de 2004 et les actions s'inscrivent dans la continuité, notamment pour le renouvellement des stocks de matériel destiné à lutter contre les pollutions accidentelles. Toutefois, on constate un regrettable fléchissement des dotations du titre VI consacrées aux opérations de défense des côtes et de protection contre l'érosion marine, qui constituent les subventions d'investissement attribuées dans le cadre des contrats de plan.

En ce qui concerne le développement du littoral, le Gouvernement a annoncé sa volonté d'inclure la mise en place des schémas de mise en valeur de la mer dans la politique de gestion intégrée des zones côtières et entend réformer le dispositif instauré en 1983, par le biais du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. L'application des procédures en vigueur n'a, en effet, pas permis la mise en place de plus de deux schémas. Il convient, toutefois, en cette matière, d'être très prudent afin de ne pas ouvrir la porte à des initiatives qui aboutiraient à une nouvelle urbanisation du littoral.

Enfin, lors de l'examen des crédits de la mer pour 2004, la commission avait demandé à la Cour des comptes d'établir un rapport sur le niveau et la pertinence des moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour lutter contre les pollutions maritimes accidentelles. Ce travail est achevé et sera remis à la commission à la mi-novembre, à l'issue de la procédure contradictoire. Les premiers entretiens avec le rapporteur de la Cour témoignent de l'intérêt du travail en cours. C'est pourquoi il semblerait opportun que la Commission puisse l'entendre une fois l'enquête remise. Le constat établi dans le rapport de la Cour pourrait constituer une base à partir de laquelle la Commission pourrait formuler des propositions.

M. Pierre Hériaud, soulignant que le budget de la Mer augmente de 4 % s'est cependant inquiété de la faiblesse des investissements portuaires en matière de sécurité. On rapatrie de plus en plus de bateaux dans les ports, mais a-t-on les moyens de les expertiser et de les réparer ? Les crédits de la SNSM sont, comme chaque année, insuffisants et, comme chaque année, on compte sur les débats pour permettre une rallonge, pourtant indispensable.

M. Michel Bouvard s'est étonné que l'on compte, de manière indécente, sur la réserve parlementaire pour financer la Société nationale de sauvetage en mer dont les projets de loi de finances sous-évaluent les besoins.

Votre Rapporteur spécial a déclaré partager ces appréciations. Le Gouvernement affiche des priorités sur la sécurité dans les ports et notamment le contrôle des navires. Cependant les équipements nécessaires à cette politique, notamment pour recevoir ces navires, ne sont pas prévus et les moyens budgétaires ne permettent pas d'y pourvoir.

En ce qui concerne les indicateurs, votre Rapporteur spécial a regretté de ne pouvoir répondre ; en effet, les services du ministère n'ont pas fourni d'informations sur ce point. S'agit-il d'un manque de moyens ou de réticences ? Le Rapporteur spécial a fait part de ces observations au directeur des transports maritimes, des ports et du littoral.

Enfin, le rapport de la Cour des comptes sur la lutte contre les pollutions accidentelles, qui sera remis à la Commission à la mi-novembre, devrait permettre de faire des propositions pour améliorer le dispositif.

Votre Commission a *adopté* une observation sur le fait que les dotations de la Société nationale de sauvetage en mer sont traditionnellement et sciemment sous-évalués par rapport aux besoins réels et à la consommation constatée des crédits.

Votre Commission a ensuite, contre l'avis de votre Rapporteur spécial, *adopté* les crédits de la Mer et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.*

OBSERVATION

La commission des Finances attire l'attention sur le fait que les crédits de la Société Nationale de Sauvetage en Mer sont, traditionnellement et sciemment, sous-évalués par rapport aux besoins réels et à la consommation constatée des crédits.

ANNEXE

ÉTAT D'AVANCEMENT DES CONTRATS DE PLAN PORTUAIRES 2000-2006

(en milliers d'euros)

Régions	Ports concernés	Engagement global État pour 2000-2006 du CPER	Participation État (autorisations de programme affectées) entre 2000 et 2004	% d'exécution
Nord-Pas-de-Calais	Dunkerque	20.580	17.442	85
	Calais	3.810	0	0
	Boulogne	8.994	1.379	15
Haute-Normandie	Dieppe	3.050	457	15
	Rouen	13.720	10.663	78
Basse-Normandie	Honfleur (Rouen)	3.840	3.840	100
	Caen	6.065	153	3
	Cherbourg	14.640	2.969	20
Bretagne	Saint-Malo	3.950	1.935	49
	Brest	4.240	1.860	44
	Concarneau	950	46	5
	Lorient	5.790	758	13
Pays de la Loire	Nantes Saint-Nazaire	16.160	4.375	27
Poitou-Charentes	La Rochelle	9.910	3017	30
Aquitaine	Bordeaux	9.147	3.628	40
	Bayonne	4.570	1.942	42
Languedoc- Roussillon	Port la Nouvelle	2.980	135	5
	Sète	4.640	1.229	26
Provence-Alpes- Côte-d'Azur	Marseille	34.680	23.778	69
	Toulon	2.130	36	2
	Nice	15.240	1.158	8
Martinique	Fort-de-France	2.290	0	0
Guadeloupe	Guadeloupe	2.440	1.676	69
Guyane	Degrad de Cannes, Larivot	2.840	2060	73
Réunion	Port-Réunion	8.685	3.306	38
	Total	205.341	87.844	43
