



N° 256

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR  
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

ANNEXE N° 22

**ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME et MER**

**MER**

Rapporteur spécial : M. MICHEL VAXÈS

Député

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I.– L'EXÉCUTION DES CREDITS EN 2001 ET 2002</b> .....	13
A.– L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2001 .....	13
1.– L'évolution des dotations .....	13
2.– La consommation des crédits .....	14
B.– L'EXECUTION DU BUDGET EN COURS.....	15
<b>II.– L'ADMINISTRATION DE LA MER</b> .....	19
A.– L'ORGANISATION ET LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION GENERALE.....	19
1.– L'organisation de l'administration de la mer. ....	19
2.– Les moyens de fonctionnement de l'administration générale .....	20
a) <i>Les dépenses de personnel</i> .....	20
b) <i>Les crédits de fonctionnement</i> .....	21
3.– Les crédits d'équipement .....	22
B.– L'ETABLISSEMENT NATIONAL DES INVALIDES DE LA MARINE (ÉNIM) .....	22
1.– Le financement de l'ÉNIM .....	22
2.– Les récentes mesures relatives à la protection sociale des gens de mer .....	24
3.– L'évaluation des dépenses et des recettes pour 2003. ....	25
a) <i>Évaluation des dépenses</i> .....	25
b) <i>Évaluation des recettes</i> .....	26
c) <i>La subvention d'équilibre</i> .....	26
<b>III.– LES GENS DE MER</b> .....	29
A.– L'ACTION SOCIALE .....	29
1.– Les mesures en faveur de l'emploi. ....	29
2.– L'aide sociale d'urgence.....	29
3.– Les mesures de cessation anticipée d'activité et reclassement des marins .....	31

B.– LA FORMATION MARITIME .....	31
1.– Les subventions allouées .....	33
a) <i>Les écoles nationales de la marine marchande</i> .....	33
b) <i>Les écoles de formation maritime et aquacole</i> .....	33
c) <i>Les établissements d'enseignement privés agréés</i> .....	34
d) <i>Les bourses et la formation professionnelle maritimes</i> .....	34
2.– Le respect des normes internationales de formation des marins. ....	35
<b>IV.– LA SIGNALISATION ET LA SURVEILLANCE MARITIMES .....</b>	<b>37</b>
A.– LA SÉCURITÉ MARITIME .....	37
1.– Les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) .....	37
a) <i>Les dotations de fonctionnement</i> .....	38
b) <i>Les dotations d'investissement</i> .....	39
2.– La signalisation maritime.....	40
3.– Les unités littorales des affaires maritimes (ULAM).....	40
B.– LA SOCIÉTÉ NATIONALE DE SAUVETAGE EN MER (SNSM).....	41
<b>V.– LES PORTS MARITIMES ET LE LITTORAL .....</b>	<b>43</b>
A.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2003 .....	43
1.– Les dépenses d'entretien et d'exploitation .....	45
a) <i>Les ports autonomes</i> .....	45
b) <i>Les ports d'intérêt national</i> .....	45
2.– Les dotations d'investissement. ....	45
B.– LES ÉVOLUTIONS DE LA POLITIQUE PORTUAIRE FRANÇAISE.....	47
1.– Les évolutions nationales .....	47
2.– Les évolutions communautaires.....	48
3.– La nécessaire promotion du cabotage maritime .....	50
C.– LA PROTECTION ET L'AMÉNAGEMENT DU LITTORAL.....	51
1.– La lutte contre les pollutions accidentelles .....	51
2.– L'aménagement, la mise en valeur et la protection du littoral .....	52
<b>VI.– LA FLOTTE DE COMMERCE .....</b>	<b>55</b>
A.– LES SUBVENTIONS A LA FLOTTE DE COMMERCE .....	56
1.– Les allègements de charges .....	56
2.– La taxe au tonnage.....	57

B.- LES RÉFORMES ENVISAGÉES DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA FLOTTE DE COMMERCE.....	59
1.- La réforme du registre des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).....	59
2.- La mise en place d'un pavillon euros. ....	60
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>61</b>
<b>OBSERVATION .....</b>	<b>63</b>

laisser cette page blanche

#### PRESENTATION SYNTHETIQUE DES CREDITS DU BUDGET DE LA MER POUR 2003

Le projet de loi de finances prévoit de doter le budget de la Mer de près 1.033,18 millions d'euros, contre 1.019,02 millions d'euros en 2002, ce qui représente une hausse apparente de 1.39 %. Le budget de l'ENIM augmente de 2 %, mais représente une proportion stable du budget de la mer, soit un peu moins de 70%.

Hors ÉNIM et hors personnel, les dotations prévues pour 2003 atteignent 228,28 millions d'euros, en baisse par rapport aux crédits votés en 2002 (- 1,89 %). Ce recul concerne plus les dépenses ordinaires, dont le montant reste stable en dépit de l'augmentation des charges de personnel et de celles liées à l'ENIM. Les crédits de paiement des dépenses en capital enregistrent une progression assez nette de 13,83 %, tandis que les autorisations de programme sont en recul de près de 20% du fait de l'échéance du projet « Port 2000 ».

Les priorités du projet de budget de la mer pour 2003 sont centrées sur la sécurité maritime, dont les investissements sont en augmentation de 13,9% en crédits de paiement. Il faut cependant souligner la baisse de 52,5% des crédits de paiements consacrés aux CROSS. De même, les crédits globaux accordés aux ports sont, en dehors du projet « Port 2000 » dont le financement arrive à échéance, en augmentation de 28,9%. Si l'on tient compte de la fin du projet, les autorisations de programme sont cependant en forte baisse, puisque les 27,4 millions d'euros consacré à ce projet en 2002 ne seront pas reconduits en 2003. La formation maritime bénéficie de la création de 10 emplois d'enseignants obtenus par transformation d'emplois existants, mais aussi d'une augmentation apparente de plus de 40% des crédits de fonctionnement des lycées maritimes et aquacoles, résultant principalement du passage sous statut public de l'AGEMA. Ce budget prévoit enfin de soutenir la flotte de commerce française par les incitations d'ordre fiscal que sont le passage au dégrèvement de la part maritime de la taxe professionnelle et l'introduction probable de la taxe au tonnage.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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. A cette date, 88% des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.



## INTRODUCTION

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit de doter le budget de la Mer de 1.033,18 millions d'euros contre 1.021,29 millions d'euros en 2002, soit une hausse apparente de 1,16 %. Chacun des titres du budget est en légère augmentation, mais les dépenses en capital enregistrent une progression plus marquée, en particulier les subventions d'investissement. Pourtant ce budget, par les insuffisances qu'il manifeste, ne prépare pas l'avenir, au moment où serait indispensable un plan de relance portuaire pour la façade méditerranéenne, une accélération de l'investissement pour les ports autonomes et des mesures de défense de l'emploi maritime. Ce budget est donc beaucoup trop attentiste.

### ÉVOLUTION DES CREDITS DE LA MER

*(en millions d'euros)*

	Loi de finances 2002	Projet de loi de finances 2003	Projet de loi de finances 2003/Loi de finances 2002 <i>(en %)</i>
Titre III– Moyens des services	112,96	116,98	3,56
<i>dont charges de personnels (1)</i>	<i>78,94</i>	<i>82,49</i>	<i>4,49</i>
Titre IV– Interventions publiques	852,68	852,86	0,02
<i>dont ÉNIM</i>	<i>707,51</i>	<i>722,41</i>	<i>2,10</i>
Total des dépenses ordinaires (DO)	965,64	969,84	0,43
Titre V– Investissements exécutés par l'État	51,09	57,66	12,85
Titre VI– Subventions d'investissement	4,55	5,67	24,61
Total des crédits de paiement (CP) des dépenses en capital	55,64	63,33	13,83
<b>Total des CP</b>	<b>1.021,29</b>	<b>1.033,18</b>	<b>1,16</b>

Source : fascicule budgétaire « Mer ».

Hors Établissement national des invalides de la marine (ENIM) et hors personnel, les dotations prévues pour 2003 atteignent 228,28 millions d'euros, en baisse de 2,79 % par rapport à 2002. **En dépit des augmentations apparentes, les marges de manœuvre du budget de la mer sont en réalité amoindries, ce dont votre Rapporteur spécial ne peut que s'inquiéter.** Cette baisse concerne davantage les dépenses ordinaires, qui progressent globalement seulement de 0,43 %, alors que les charges de l'ENIM et les charges de personnel sont plus importantes. Les crédits de paiement des dépenses en capital sont en augmentation de 13,83%, après une hausse de 14,7% en 2002 et une baisse de 12,57% enregistrée en 2001. Mais il faut souligner que **les autorisations de programme, qui ont perdu près de 1,26% en 2002, devraient enregistrer une baisse importante de 16,65% en 2003, principalement due à la fin du programme « Port 2000 »,** et insuffisamment compensée par l'augmentation des autorisations de programme destinées à la modernisation des ports et à la lutte contre les pollutions accidentelles.



Ce projet de budget se caractérise donc par une double évolution : d'une part une augmentation des dépenses en capital, mais centrée sur les crédits de paiement de l'année, sans permettre la préparation d'éventuels investissements futurs ; d'autre part une stabilisation des dépenses ordinaires dans lesquelles les postes ENIM et personnel prennent cependant une place de plus en plus importante, au détriment de certaines interventions publiques, comme par exemple les subventions aux entreprises d'intérêt national.

Ce projet de budget affiche quatre objectifs principaux : le renforcement de la sécurité des transports maritimes, un soutien à la formation maritime, le développement de la flotte de commerce, et le renforcement de la protection sociale des marins.

Les moyens d'investissement en faveur de la **sécurité maritime** augmenteront en 2003 de 8% en autorisations de programme (20,5 millions d'euros contre 19,05 millions d'euros en loi de finances initiale 2002), et de 14% en crédits de paiement (16,5 millions d'euros contre 14,48 en loi de finances initiale 2002). Des créations d'emplois ont par ailleurs été décidées en faveur de la sécurité maritime et dans le cadre des nouveaux engagements internationaux de lutte contre le terrorisme (35 emplois au total, dont quatre d'inspecteurs des affaires maritimes et 6 au bénéfice de l'inspection du travail maritime). L'objectif à atteindre reste le contrôle de 25% des navires étrangers faisant escale dans les ports français. Mais on ne peut que mettre en parallèle le nombre de créations d'emplois d'inspecteur des affaires maritimes pour 2003 et celui des années précédentes : 4 prévus pour 2003, contre 16 en loi de finances initiale pour 2001 et 34 en loi de finances initiale pour 2002. A cette considération s'ajoute le fait que les emplois créés ne sont pas nécessairement pourvus : sur les 16 postes créés en 2001, 15 ont déjà été recrutés, mais seulement 20 des 34 emplois prévus en loi de finances initiale pour 2002 ont effectivement été pourvus. **Le doublement des effectifs prescrit par le Comité interministériel de la Mer du 28 février 2000 n'est donc pas réalisé.**

L'amélioration de la sécurité maritime se traduit aussi par une modernisation des centres régionaux opérationnels de sauvetage et de surveillance (CROSS). Un programme d'investissement global de 36,4 millions d'euros centré sur l'amélioration des équipements a déjà été établi en ce sens. Une tranche de 6,3 millions d'euros est inscrite en autorisations de programme pour 2003. Il faut cependant noter que les crédits de paiement sont en net recul de 3,66 millions d'euros à 2,4 millions d'euros, soit une baisse de 38,25%. **Votre Rapporteur spécial s'interroge donc sur l'opportunité de parler de priorité lorsque les moyens d'investissement sont aussi clairement réduits.** Le plan de modernisation des phares et balises lancé en 1998 se caractérise pour 2003 par des autorisations de programmes d'un montant de 11,57 millions d'euros (en léger recul de 2% par rapport aux 11,81 millions d'euros qui lui ont été consacrés en 2002), et des crédits de paiement de 10,86 millions d'euros, soit une augmentation de 6% par rapport à 2002.

Le projet de loi de finances pour 2003 contribue au renforcement du dispositif de contrôle et de surveillance en mer et sur la frange littorale. Le plan de

généralisation des unités littorales des affaires maritimes (ULAM) nécessite d'ici 2006 la création de neuf unités nouvelles et 91 emplois. Pour 2003, deux ULAM seront créés et 15 nouveaux emplois sont prévus : si ce rythme n'est pas amélioré, le programme ne sera pas respecté.

S'agissant de la sécurité et la modernisation portuaires, le projet de loi de finances pour 2003 propose la création de sept postes d'officiers de port et officiers de port adjoints, conformément aux décisions du Comité interministériel de la mer de février 2000. On peut cependant regretter que l'effort fait pour le port du Havre ne trouve pas de prolongement dans d'autres ports français, notamment méditerranéens. On peut aussi se demander quelle sécurité sera envisageable lorsque la directive sur l'accès au marché des services portuaires aura été transposée. La France a certes obtenu que le pilotage puisse continuer à être assuré par un prestataire unique, par dérogation au principe qui vise à imposer plusieurs prestataires pour une même activité. Mais ce monopole devra être justifié par des raisons de sécurité, dont il est à craindre qu'elles ne soient pas toujours acceptées par Bruxelles. La prestation des services de remorquage et de lamanage par des prestataires non expérimentés laisse craindre par ailleurs une détérioration des conditions de sécurité.

Les moyens qui sont consacrés à la **protection du littoral**, objectif complémentaire à celui de la sécurité maritime, sont en progression, principalement les subventions d'investissement accordées au rétablissement du caractère maritime de la baie du Mont-Saint-Michel. L'investissement prévu pour la lutte contre la pollution accidentelle augmente de 42% en crédits de paiements, mais les subventions d'investissement de l'Etat pour la protection du littoral sont en baisse de 16,38% en crédits de paiement. **Votre Rapporteur spécial ne voit pas la cohérence qui régit l'attribution des crédits destinés à la protection du littoral.**

Le soutien à la **formation maritime** se concrétise par le projet de création de 10 emplois d'enseignants dans les lycées maritimes et aquacoles, mais aussi par l'attribution de moyens de fonctionnement et d'intervention supplémentaires. Les emplois créés résultent de la transformation de 4 emplois de contrôleur des affaires maritimes et de 6 emplois de syndic des gens de mer. Pour le fonctionnement, une augmentation apparente de 44% des crédits du chapitre 36-37 résulte en grande partie de la création d'un article spécifique (l'article 20 du chapitre 36-37) destiné à verser des subventions de fonctionnement pédagogiques aux douze lycées maritimes et aquacoles. Les crédits d'intervention prévus sont la conséquence de la dissolution de l'Association pour la gérance des écoles maritimes et aquacoles (AGEMA) et de la reprise de ses activités par les services de l'Etat. Cette opération est par ailleurs plus que compensée par la suppression de 1,350 millions d'euros du chapitre 10 de l'article 43-37, au titre de l'intervention publique de l'Etat en faveur de l'enseignement maritime. **En dehors des mouvements créés par ce passage sous statut public, le soutien à la formation maritime secondaire paraît limité.** Par opposition, la subvention de fonctionnement des Ecoles nationales de la marine marchande enregistre une progression de 17,7%.

Le soutien à la **flotte de commerce** se caractérisera en 2003 par une progression des crédits de 3,8%, à structure constante, c'est-à-dire en intégrant les compensations aux collectivités locales consécutives au passage du remboursement au dégrèvement de la taxe professionnelle maritime en faveur des armements au commerce. Le remboursement des cotisations d'allocations familiales et d'assurance chômage versées au titre des personnels navigants sur les navires sous registre métropolitain ou des départements d'Outre-mer a également pour objectif de relancer l'attrait du pavillon français (et vient s'ajouter au dispositif existant du remboursement des contributions sociales patronales afférentes aux risques vieillesse, maladie et accidents du travail des personnels navigants). Cette aide sera étendue aux armements ayant des navires sous le registre des Terres australes et antarctiques françaises lorsque les discussions entre les partenaires sociaux sur la rénovation de ce pavillon seront parvenues à leur terme. La dotation introduite en loi de finances initiale pour 2002 afin de favoriser le transport maritime à courte distance atteint 1 million d'euros en 2003, ce qui demeure très en retrait par rapport aux crédits nécessaires.

Ces crédits budgétaires sont complétés par le nouveau dispositif fiscal de la taxe au tonnage, annoncé par le Gouvernement. Cette taxe, qui reste une option alternative à l'impôt sur les sociétés, est assise sur le tonnage des navires exploités par les armateurs, ce qui permet une meilleure lisibilité. L'introduction de cette taxe entraînerait une réduction de recettes d'environ 7 millions d'euros pour l'Etat, mais devrait en apparence constituer un puissant levier de développement de la flotte de commerce française. **Votre Rapporteur spécial s'interroge cependant sur les conséquences sociales de l'introduction de cette nouvelle taxe, dont les effets néfastes ont déjà été soulignés en Grande-Bretagne, et suggère, si elle devait être retenue, qu'elle soit assortie de contreparties efficaces en matière de protection sociale, d'emploi et de qualification.**

En **matière sociale**, le projet de loi de finances pour 2003 se limite à reconduire la mesure d'aide d'urgence de 305.000 d'euros destinée à soutenir les associations et à effectuer des avances sur salaires au bénéfice des marins abandonnés dans les ports français, en attendant la mise en place d'un système d'assurance international en discussion à l'Organisation maritime internationale.

La subvention d'équilibre versée par l'Etat à l'ENIM, inscrite à l'article 50 du chapitre 47-37 du budget de la Mer, passe de 707,51 millions d'euros à 722,41 millions d'euros dans le projet de loi de finances 2003, soit une augmentation de 2,1%, mais sa part relative dans l'ensemble du budget reste stable (69,9% en 2003 contre 69,4% en 2002). La hausse de la subvention a été rendue nécessaire par une baisse sensible des recettes de l'ENIM au titre des compensations inter-régimes. Cette hausse des crédits permet aussi de financer certaines mesures nouvelles, comme le dispositif de cessation anticipée d'activité – analogue à celui prévu en faveur des travailleurs de l'amiante – prévu par l'article 150 de la loi de finances pour 2002. Ce dispositif concerne trois catégories de marins : ceux atteints par une affection liée à l'amiante, les marins ayant navigué sur des navires transportant de l'amiante et les marins ayant navigué à la machine.

## I.- L'EXÉCUTION DES CREDITS EN 2001 ET 2002

### A.- L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2001

#### 1.- L'évolution des dotations

Les modifications intervenues au cours de l'année 2001 n'ont pas changé fondamentalement les ordres de grandeur du budget de la mer. Les crédits ouverts sont passés de 1.024,09 millions d'euros en loi de finances initiale à 1.081,38 millions d'euros, soit une augmentation de 5,6% en repli par rapport à l'augmentation de 9,14% constatée en 2000. Les crédits de paiement connaissent toujours la même progression, passant de 49,39 millions d'euros en loi de finances à près de 152,45 millions en crédits ouverts, due pour l'essentiel aux reports sur le titre V : 69,5 millions d'euros, soit 150% des crédits ouverts auxquels il convient d'ajouter 21,65 millions d'euros rattachés par fonds de concours.

La nomenclature reste relativement complexe, puisque 304,9 millions d'euros sont ouverts sur 21 chapitres hors subvention à l'ENIM.

Le tableau ci-dessous présente les évolutions des crédits en tenant compte des reports, des fonds de concours, des annulations et des crédits ouverts en loi de finances rectificative.

ÉVOLUTION DES CREDITS DE PAIEMENT AU COURS DE L'EXERCICE 2001

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Loi de finances rectificative	Total
Titre III	101,73	5,66	9,81	-67,32	-1,02	-	48,86
Titre IV	872,97	17,41	-	-	-28,01	1,58	870,35
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>974,70</b>	<b>23,07</b>	<b>9,81</b>	<b>-67,32</b>	<b>-29,04</b>	<b>1,58</b>	<b>919,21</b>
Titre V	46,04	69,54	21,68	-0,61	-2,88	0,17	133,95
Titre VI	3,35	15,08	0,36	-	-1,52	10,94	28,21
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>49,39</b>	<b>84,62</b>	<b>22,04</b>	<b>-0,61</b>	<b>-4,40</b>	<b>11,11</b>	<b>162,16</b>
<b>Total</b>	<b>1024,09</b>	<b>107,70</b>	<b>31,85</b>	<b>-67,93</b>	<b>-33,44</b>	<b>12,69</b>	<b>1081,38</b>

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

S'agissant des autorisations de programme, les dotations ouvertes en loi de finances initiale étaient de 90,85 millions d'euros et ont atteint 141,50 millions d'euros en exécution. L'augmentation est donc de 55,83%, en recul par rapport à l'année 2000 où elle avait plus que doublé (+ 109,5 %). Ce retour à des taux de progression en exécution plus modérés traduit une plus grande sincérité de la loi de finances, par rapport aux années passées.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME EN 2001

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Loi de finances rectificative	Total
Titre V	84,38	17,62	20,88	0,99	-2,59	0,09	121,38
Titre VI	6,47	0,51	0,36	—	-0,005	12,77	20,12
<b>Total</b>	<b>90,85</b>	<b>18,14</b>	<b>21,24</b>	<b>0,99</b>	<b>-2,59</b>	<b>12,87</b>	<b>141,5</b>

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

De manière plus générale, les ressources disponibles en crédits de paiement sont supérieures à celles ouvertes en loi de finances initiale de 57,29 millions d'euros environ. Un tel écart est fréquent s'agissant du budget de la Mer. Il connaît néanmoins une baisse (138,73 millions d'euros en 1998, 116,32 millions d'euros en 1999 et 91,27 millions d'euros en 2000), ce qui est encore une évolution positive dans la mesure où elle témoigne d'une loi de finances initiale plus sincère.

Ce résultat provient principalement de la loi de finances rectificative, qui ouvre près de 13 millions d'euros de nouveaux crédits contre 41,43 millions d'euros de crédits en 2000. Le poids des mesures d'annulation est aussi à souligner, en particulier celles du titre IV (28,01 millions d'euros supprimés), qui touchent principalement la subvention de fonctionnement à l'ENIM. Pour le reste, les reports sont en augmentation de 26,7%, les fonds de concours sont en légère baisse de 19,3%. L'ensemble des transferts et des répartitions accuse une baisse de 18,05%.

## 2.- La consommation des crédits

La consommation des crédits de paiement atteint 92 % en 2001, soit un peu plus que le taux observé au cours de l'exercice précédent (90%). Le niveau des années 1998 et 1999 est cependant rattrapé (92% pour ces deux années). Les dépenses effectives totales se sont élevées à 990,65 millions d'euros pour une dotation de 1.081,38 millions d'euros. Comme durant les années précédentes, la subvention à l'ENIM est intégralement consommée; hors ENIM, les dépenses s'élèvent à 282,53 millions d'euros pour 373,25 millions d'euros de crédits ouverts, soit un taux de consommation de 75,7%.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2001

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Dotations	Dépenses	Taux de consommation (en %)	Disponible au 31 décembre 2001
Titre III	101,73	48,86	42,53	87	6,32
Titre IV	872,97	870,35	858,87	99	11,48
dont ÉNIM	733,28	708,12	708,12	100	—
Autres	139,69	162,23	150,74	92,9	11,49
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>974,70</b>	<b>919,21</b>	<b>901,40</b>	<b>98</b>	<b>17,81</b>
Titre V	46,04	133,95	85,28	63	48,6
Titre VI	3,35	28,21	3,94	14	24,24
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>49,39</b>	<b>162,16</b>	<b>89,25</b>	<b>55</b>	<b>72,91</b>
<b>Total</b>	<b>1.024,09</b>	<b>1.081,38</b>	<b>990,46</b>	<b>91,59</b>	<b>90,72</b>

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

Le taux de consommation des crédits est en progression par rapport à l'année 2000 où il a atteint le niveau plancher de 90% ; cette progression est principalement due à une meilleure utilisation des crédits de paiement des dépenses en capital, dont le taux d'utilisation tire traditionnellement le pourcentage global vers le bas. Mais le taux actuel de 55% reste cependant en retrait par rapport au niveau de 81% en 1998 et de 56% en 1999. Ce taux de consommation bas est d'autant plus regrettable que ce sont les crédits de paiement qui augmentent le plus depuis 1999. **Un effort est donc encore nécessaire pour faire évoluer parallèlement les ouvertures de crédits et les dépenses.** En particulier, la consommation des crédits du titre VI est préoccupante : elle atteint pour 2001 le niveau très bas de 14%, après une année 2000 où elle était remontée à 53%.

La loi de finances rectificative du 28 décembre 2001 est venue abonder certains chapitres dont le taux d'utilisation est pourtant faible. Le chapitre 63-30 (Ports maritimes et protection du littoral) a notamment reçu un crédit supplémentaire de 10,95 millions d'euros, alors que son taux d'utilisation est de 10%. Pour certains chapitres, les crédits non employés sont importants : ils atteignent plus de 27,84 millions d'euros pour le chapitre 53-32 et 2,52 millions d'euros pour le chapitre 57-30. En ce qui concerne le titre VI, les crédits sans emploi du chapitre 63-30 atteignent en fin d'année 23,85 millions d'euros. 762.000 euros ont été ouverts par la loi de finances rectificative au bénéfice du chapitre 45-35. Les crédits sans emploi de cette ligne pour l'année 2000 sont de 836.000 euros environ.

**B.- L'EXECUTION DU BUDGET EN COURS**

Les crédits disponibles en 2002 sont passés de 1.019,02 millions d'euros en loi de finances initiale à près de 1.057,45 millions d'euros, soit une augmentation de 3,77%. Cette évolution est assez limitée si on la compare avec l'évolution des crédits de l'année 2001, qui avaient augmenté, à la même date, de 5,6%.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2002 (1)

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartition	Annulations	Loi de finances rectificative	Total
Titre III	112,97	-	-	- 76,18	-	-	50,53
Titre IV	850,41	11,48	-	-	-	2,27	864,171
dont ÉNIM	707,51	-	-	-	-	-	707,51
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>963,38</b>	<b>11,48</b>	-	<b>- 76,18</b>	-	<b>2,27</b>	<b>864,17</b>
Titre V	51,09	48,66	9,69	-	-	-	109,45
Titre VI	4,55	24,24	4,49	-	-	-	33,29
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>55,64</b>	<b>72,90</b>	<b>14,18</b>	-	-	-	<b>142,74</b>
<b>Total</b>	<b>1.019,02</b>	<b>90,463</b>	<b>21,86</b>	<b>- 76,18</b>	-	2,27	<b>1.057,44</b>

(1) au 31 août 2002.

Source : direction de la comptabilité publique.

Quant aux autorisations de programme, elles augmentent de près de 15,5 %, passant de 90,85 à 102,18 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME EN 2001 (1)

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Loi de finances rectificative	Total
Titre V	83,38	-	11,90	- 0,61	-	-	95,67
Titre VI	6,47	-	0,04	-	-	-	6,51
<b>Total</b>	<b>90,85</b>	-	<b>11,94</b>	<b>- 0,61</b>	-	-	<b>102,18</b>

(1) au 31 août 2001.

Source : direction de la comptabilité publique.

Le taux de consommation des crédits au 31 août 2002 est de 53,3%, soit 563.792 euros, ce qui est comparable à la situation de l'année précédente, où l'utilisation des crédits avait atteint à la même période 53,5%.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES AU 31 AOÛT 2002

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Crédits ouverts	Dépenses	Taux de consommation (en %)	Disponible au 31 août 2001
Titre III	112,97	50,53	16,03	31,72	34,5
Titre IV	850,41	864,17	478,15	56,22	386,02
dont ÉNIM	707,51	707,51	407,00	57,52	300,51
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>963,38</b>	<b>914,70</b>	<b>494,18</b>	<b>54,02</b>	<b>420,52</b>
Titre V	51,09	109,45	53,12	41,86	56,33
Titre VI	4,55	33,29	16,47	49,47	16,82
<b>Total crédits de paiement</b>	<b>55,64</b>	<b>142,17</b>	<b>69,59</b>	<b>48,94</b>	<b>72,58</b>
<b>Total général</b>	<b>1.019,02</b>	<b>1.057,44</b>	<b>563,79</b>	<b>53,3</b>	<b>493,65</b>

Source : direction de la comptabilité publique.

Par rapport à l'année 2001 -à la même époque- les taux de consommation des dépenses en capital sont plus élevés, notamment en ce qui concerne les crédits du titre VI (dont le taux de consommation passe de 7,2% en 2000 à 49,47% en 2002). La même analyse peut être faite des crédits du titre V, dont le taux de consommation passe de 33,1% à 41,86%. En revanche les taux de consommation des titres III et IV sont en légère baisse, puisqu'ils étaient respectivement de 39,5 et de 58,1 en 2001. Le taux de consommation global des crédits est approximativement le même en 2001 et en 2002.

EVOLUTION DES TAUX DE CONSOMMATION

(en pourcentage)

	Au 31 août 2001	Au 31 août 2002
Titre III	39,5	31,72
Titre IV	58,1	56,22
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>57,1</b>	<b>54,02</b>
Titre V	33,1	41,86
Titre VI	7,2	49,47
<b>Total crédits de paiement</b>	<b>30,0</b>	<b>48,94</b>
<b>Total général</b>	<b>53,5</b>	<b>53,3</b>

Source : direction de la comptabilité publique.

La loi de finances rectificative du 6 août 2002 a ouvert un crédit de 2,274 millions d'euros au profit de l'AGEMA. Cette ouverture de crédit est rendue nécessaire par le changement de portage budgétaire intervenu concernant la date de prise en charge sous statut public des personnels gérés par l'AGEMA. Certains personnels de l'AGEMA ne pourront être intégrés avant le courant de l'année 2003,



alors que les dernières intégrations étaient initialement planifiées au 1<sup>er</sup> septembre 2002.

Le 12 août 2002, le ministre de l'économie a notifié le montant des gels d'autorisations de programme, de crédits de paiement et de dépenses ordinaires pour 2002, ainsi que les montants de reports à constituer en dépenses ordinaires et en crédits de paiement de 2002 sur 2003. Ces gels représentent un total de 4,92 millions d'euros en autorisations de programmes, et de 11,66 millions d'euros en dépenses ordinaires et en crédits de paiement. Ces gels rendent particulièrement difficile le fonctionnement de certains services, notamment la Direction des Affaires Maritimes et des Gens de Mer, pour qui ces blocages de crédits font obstacle au règlement de factures au titre de prestations déjà effectuées, et remettent en question près de 40% des actions programmées pour le deuxième semestre. En ce qui concerne les dépenses d'investissement, ce blocage équivaut à interrompre les travaux entamés au titre du chapitre 57-30, consacré au financement des travaux d'équipement des services déconcentrés des affaires maritimes et des établissements d'enseignement maritime. Votre Rapporteur spécial ne voit donc dans cette régulation, contrairement à certaines annonces, aucune « continuité », mais au contraire une très nette rupture dans la continuité du service public. La rigueur budgétaire ne saurait empêcher l'État d'honorer, dans les délais, ses propres dettes ou justifier que l'on diffère des actions d'investissement indispensables.

## **II.- L'ADMINISTRATION DE LA MER**

### **A.- L'ORGANISATION ET LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION GENERALE.**

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

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. L'objectif de cette réforme était de doter les pouvoirs publics de l'appareil administratif adéquat pour mener une politique globale. Sa mise en œuvre 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<sup>er</sup> janvier 1997 pour les personnels d'administration centrale et au 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> décembre 2001 et le 1<sup>er</sup> 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.

L'intention annoncée un temps par le ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement de regrouper les trois directions maritimes de son ministère (direction des affaires maritimes et des gens de mer, direction des transports maritimes, des ports et du littoral et ENIM) sous une entité commune afin d'en optimiser le fonctionnement n'a pas été reprise par le nouveau gouvernement.

## **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 du 1<sup>er</sup> août 2001, 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. L'arrêté du 19 avril 2002 réalise cette opération pour l'année 2002, avec un montant de transfert de 76,18 millions d'euros.

Au titre du budget 2003, les crédits de personnel s'élèvent donc à 82,5 millions d'euros contre 78,94 dans la loi de finances initiale pour 2002, soit une augmentation de 4,51%.

Hors mesure de réintégration de crédits de rémunérations du chapitre 43-37 au titre du passage sous statut public des agents gérés par l'Association pour la Gérance des Ecoles Maritimes et Aquacoles (AGEMA), qui représente 1,198 millions d'euros, les crédits progressent de 2,36 millions d'euros, soit une augmentation de 2,98%, dont 1,03 million d'euros au titre de la mise en œuvre des mesures de revalorisation de la condition militaire, et 1,08 million d'euros de mesures nouvelles sur le chapitre 33-91.

Les effectifs budgétaires inscrits au budget 2002 sont de 2.522 emplois, dont 383 pour l'enseignement secondaire maritime. Au titre du projet de loi de finances 2003, ces effectifs sont de 2.547 emplois, soit 25 emplois supplémentaires (32 créations, 7 suppressions et 10 créations par transformation d'emploi au titre de l'enseignement maritime secondaire). Les créations d'emplois démontrent une concentration dans les domaines de la sécurité maritime, de l'inspection du travail maritime et de la formation maritime.

ÉVOLUTION ET RÉPARTITION DES EMPLOIS ENTRE 2002 ET 2003

Répartition des effectifs budgétaires	LF 2002	PLF 2003	Évolution 2003/2002 (en %)
<b>Ports maritimes</b> (officiers de port, officiers de port adjoints et surveillants de port)	<b>158</b>	<b>165</b>	<b>+ 7</b>
<b>Police et sécurité maritimes :</b>	<b>779</b>	<b>798</b>	<b>+ 19</b>
– dont sécurité en mer et sur le littoral	634	649	+ 15
– dont centres de sécurité des navires	145	149	+ 4
<b>Affaires maritimes – Gens de mer</b>	<b>800</b>	<b>799</b>	<b>-1</b>
<b>Services de formation initiale et continue :</b>	<b>652</b>	<b>662</b>	<b>+10</b>
– dont enseignement maritime supérieur	269	269	-
– dont enseignement maritime secondaire	383	333	+10
<b>Fonctions de support :</b>	<b>133</b>	<b>123</b>	<b>-10</b>
– dont administration centrale	65	55	-10
– dont centre administratif des affaires maritimes	68	68	-
<b>Total</b>	<b>2.522</b>	<b>2.547</b>	<b>+ 25</b>

Les évolutions constatées résultent de la création de 6 emplois d'officiers de port adjoints et d'un emploi d'officier de port, de la création de 11 emplois de contrôleur des affaires maritimes et de 4 emplois de syndic des gens de mer, de 4 emplois d'inspecteurs de la sécurité des navires, de 10 emplois d'enseignant pour l'enseignement maritime secondaire (par transformation de 4 emplois de contrôleur des affaires maritimes et de 6 emplois de syndic des gens de mer), et de 6 emplois d'inspecteur des affaires maritimes. A l'inverse, le projet de loi de finances pour 2003 propose la suppression de 10 emplois de syndic des gens de mer, d'un syndic des gens de mer spécialisé en droit social, de 4 emplois de contrôleur des affaires maritimes et 2 emplois d'agent des services techniques. Le solde des créations d'emplois pour l'ensemble du budget de la mer est donc de 25 postes.

*b) Les crédits de fonctionnement*

Le projet de loi de finances prévoit au chapitre 34-98 hors crédits informatiques une dotation de 16,67 millions d'euros, en légère augmentation par rapport aux 16,09 millions d'euros de crédits votés en loi de finances initiale pour 2002. L'ensemble des articles de ce chapitre est en augmentation. Les mesures nouvelles portent essentiellement en 2003 sur les services déconcentrés des affaires maritimes (article 30 du chapitre 34-98), puisque 251.600 euros supplémentaires vont leur être consacrés. C'est également la formation des personnels qui voit ses crédits de fonctionnement accrus de 238.000 euros.

La dotation de l'article 70 (informatique) du chapitre progresse de 3 %, passant de 1,77 million d'euros à 1,83 million d'euros, alors que les hausses sont de 5,9% en 2002, de 20 % en 2001 et 10 % en 2000. Après avoir permis la mise en place des nouveaux plans régionaux d'informatisation et la réalisation de l'intranet « mer », il est à craindre que l'augmentation modeste de ces crédits en 2003 ne permette pas une utilisation et un entretien correct des équipements.

L'article 80 (bureautique) enregistre quant à lui une baisse de 10%, passant de 332.000 euros en 2002 à 300.000 euros pour 2003. Il est ici encore à craindre que l'entretien des matériels informatiques ne puisse être correctement réalisé.

### **3.- Les crédits d'équipement**

La dotation en crédits de paiement du chapitre 57-30 – Équipement immobilier et matériel technique – est en progression de 15,4% pour 2003, tandis que les autorisations de programme sont stables. Cette évolution marque une inversion de tendance par rapport à 2002 où ces crédits enregistraient une baisse de 10% ; l'augmentation sensible des autorisations de programme de l'administration générale a pour objet la réalisation de travaux d'entretien et d'aménagement. Cette augmentation est cependant compensée par une diminution de même montant des autorisations de programme accordées à l'équipement des établissements d'enseignement maritime secondaire et d'équipement des écoles nationales de la marine marchande, ce dont votre Rapporteur spécial ne peut que s'inquiéter, à l'heure où l'amélioration qualitative de la formation maritime apparaît comme une nécessité. S'agissant de l'équipement des établissements d'enseignement maritime secondaire, les crédits de paiement sont en baisse de 26,01%. Un important programme de réhabilitation du patrimoine immobilier des quatre écoles nationales de la marine marchande a été lancé, adossé aux contrats de plans Etat-régions 2000-2006. La réduction des crédits disponibles risque de mettre à mal la réalisation de ce projet.

#### **B.- L'ETABLISSEMENT 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.

#### **1.- Le financement de l'ÉNIM**

L'exécution budgétaire de 2001 s'est soldée par un déficit de 10,05 millions d'euros après un résultat excédentaire de 33,5 millions d'euros en 2000 et un déficit de 13,09 millions d'euros en 1999.

En ce qui concerne **les charges**, les dépenses définitives s'établissent à 1.432 millions d'euros. Elles sont supérieures d'environ 0,56 % à la prévision initiale fixée à 1.424 millions d'euros au budget 2001, en raison d'une décision modificative du budget de l'établissement qui a créé une dépense de 33 millions d'euros en vue de constituer une provision pour passer à une comptabilité en droits constatés. Cette dépense a été contrebalancée par une recette exceptionnelle du même montant assise sur les réserves de l'établissement.

Il convient de noter que le rythme de progression des dépenses définitives a été de -1,53% par rapport aux résultats de l'exercice 2000. Le volume des charges avait évolué de +6,44% entre 1999 et 2000.

La diminution des dépenses globales résulte de plusieurs facteurs mais s'explique, pour l'essentiel, par le fait que la dernière mensualité des pensions de 2000 avait été rattachée à ce même exercice, et non au suivant, ce qui revient à dire que l'exercice 2000 avait supporté 13 mois de service des pensions, d'où une forte hausse des dépenses. Les pensions versées en 2001, en revanche, correspondent bien à 12 mois, ce qui entraîne une diminution des dépenses de 5,82% dans ce domaine alors que les dépenses de prestations servies sur la Caisse générale de prévoyance ont pour leur part augmenté de 1,94%.

Les pensions d'invalidité d'un montant de 64,08 millions d'euros ont connu pour les mêmes raisons une diminution de 4,47% ; accentuée du fait d'une légère baisse des effectifs et par le début du transfert d'une partie de ces pensions vers la Caisse de retraite des marins.

Enfin, les dépenses relatives à la couverture maladie universelle (CMU) se sont élevées en 2001 à 1,16 million d'euros, ce qui représente une augmentation sensible par rapport à 2000 (+137%) correspondant à la montée en charge du dispositif.

Les dépenses d'action sanitaire et sociale, qui recouvrent notamment l'aide ménagère et les soins à domicile, les secours aux marins et à leurs familles ainsi que les subventions versées aux institutions sociales maritimes diminuent de 1% par rapport à 2000 et se sont élevées à 6,80 millions d'euros. Elles représentent ainsi 0,53% 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** s'élèvent à 62,25 millions d'euros et augmentent de 113,8% contre 3,7% en 2000. Cette hausse n'est qu'optique puisqu'elle inclut la constitution de provisions en 2001 de 33 millions d'euros pour faire face au passage à une comptabilité en droits constatés. Hors provision, l'augmentation réelle n'est que de 0,73%. La part de ces charges demeure modeste au regard du total des dépenses (2,1% en 2000 et 2,3% en 2001 hors provisions).

**Les ressources** s'élèvent à 1.422,62 millions d'euros. Abstraction faite de l'opération exceptionnelle sur les réserves précédemment décrite, les recettes sont ramenées à 1.389,62 millions d'euros (- 4,43 %). Les recettes propres (produit des cotisations et contributions) se sont élevées à 205,33 millions d'euros et les transferts sociaux (compensations inter-régimes) à 471,52 millions d'euros. Ces deux postes demeurent relativement stables (+0,8 et +0,6% d'augmentation par rapport à 2000).

La subvention de l'Etat appelée par l'ENIM s'est élevée à 708,12 millions d'euros en 2001.

En ce qui concerne **la trésorerie**, l'établissement n'a pas connu de difficulté particulière pendant l'année 2001. L'exercice budgétaire s'est cependant terminé avec un solde négatif et l'ENIM a pu faire face à toutes ses charges jusqu'à la fin du mois de décembre 2001, malgré une annulation de crédits de 25,15 millions d'euros sur la subvention versée par l'Etat inscrite au chapitre 47-37 du ministère.

Pour 2002, 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. La loi de finances rectificative du 6 août 2002 n'a pas apporté de modification à la subvention initiale de 707,51 millions d'euros, et aucune mesure de modification des crédits n'est intervenue au 31 août 2002. Le taux de consommation en milieu d'année atteint 57,7%, soit plus que le taux de 54,2% constaté lors de l'exercice précédent.

La trésorerie du premier semestre de l'année 2002 a été marquée par une légère diminution des émissions de titres de perception. Les rentrées de cotisations et contributions sont en légère baisse par rapport à la même période de l'année précédente.

## **2.- Les récentes mesures relatives à la protection sociale des gens de mer**

Il n'y a pas eu de mesure nouvelle ayant une incidence sur le budget de l'ENIM en 2002. S'agissant **de l'assurance vieillesse**, l'amélioration de la situation des veuves de marins bénéficiaires de pension invalidité maladie a fait l'objet de l'article 33 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000, qui a modifié le code des pensions de retraite des marins et substitué une pension de vieillesse à la pension d'invalidité maladie comme celle qui existe pour le régime général. Les marins

invalides percevaient le plus souvent jusqu'à leur décès leur pension d'invalidité maladie non réversible et dont les annuités n'étaient pas prises en compte dans le calcul de leur pension de retraite. Après leur décès, les pensions de veuve étaient donc liquidées uniquement par la Caisse de retraite des marins et reposaient sur un faible nombre d'annuités, fondé sur les seules années d'activité professionnelle; leur montant était généralement très modeste, inférieur au minimum vieillesse. Le dispositif adopté consiste à permettre la validation pour pension de retraite des périodes passées en invalidité maladie et à substituer une pension de vieillesse à la pension d'invalidité dès lors que vingt-cinq annuités sont atteintes à compter du 55<sup>ème</sup> anniversaire du marin et au plus tard à 60 ans, quelque soit le nombre d'annuités. Sont concernés 1.050 marins de plus de 55 ans, et près de 2000 veuves d'anciens titulaires. Globalement, l'assiette moyenne des pensions des intéressés passera de 18 annuités à 25.

Le même dispositif a également modifié l'assiette des cotisations personnelles dues au régime par les marins en arrêt de travail, en l'alignant sur le montant des indemnités perçues et non plus sur le salaire forfaitaire de référence, soit une diminution de 50% et une amélioration sensible des ressources des marins concernés.

Enfin, la prise en charge des maladies professionnelles est modernisée. Depuis le 1er juillet 1999, les marins atteints de maladies professionnelles peuvent prétendre à une indemnisation identique à celle prévue en cas d'accident du travail maritime, et peuvent obtenir une pension d'invalidité pour maladie professionnelle, dès lors qu'ils présentent une incapacité physique permanente d'au moins 10 %. Cette nouvelle pension réversible est désormais cumulable, pour les veuves, avec leur pension de retraite de réversion. Le décret n° 99-542 du 28 juin 1999 a par ailleurs défini la notion de maladie professionnelle.

D'autre part, l'article 150 de la loi de finances initiale pour 2002 a posé la base, pour les marins, d'un dispositif de cessation anticipée d'activité analogue à celui prévu en faveur des travailleurs de l'amiante par l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. Le dispositif maritime concernerait trois catégories de marins : les marins atteints par une affection liée à l'amiante, les marins ayant navigué sur des navires transportant de l'amiante et les marins ayant navigué à la machine. Le coût de cette mesure est estimé à 8,2 millions d'euros en année pleine. Pour 2002, année de montée en charge du dispositif, un crédit de 4,6 millions d'euros avait été retenu dans le budget de l'établissement à ce titre.

Enfin, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 a créé un congé de paternité dont peuvent bénéficier les marins actifs ainsi que les conjoints collaborateurs de femmes marins chefs d'entreprise de pêche ou de cultures marines. Les décrets d'application correspondants – un décret en Conseil d'État et un décret simple – sont en cours d'élaboration ; dans l'attente de leur parution, le paiement des prestations correspondantes est pris en charge au titre de l'action sociale.

### 3.- L'évaluation des dépenses et des recettes pour 2003.

Le budget de l'ENIM pour 2003 s'appuie sur les paramètres, notamment démographiques, propres au régime, retenues 2002 et revues en fonction des résultats comptables de 2001.

Année	Actifs	Pensionnés		Total des personnes protégées
		Vieillesse	Invalidité	
2000	43.503	113.280	12.371	240.837
2001	43.289	114.660	11.452	232.049
2002	43.210	115.700	11.350	228.000
2003	43.150	116.500	11.205	224.000

Au total, le budget de 2003 est en légère augmentation par rapport au budget primitif 2002 (+1,12%) pour atteindre 1.501,23 millions d'euros.

#### 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 1.022,59 millions d'euros, montant résultant notamment de l'évolution des salaires forfaitaires estimée à + 1,5%, de la croissance du nombre des pensionnés (+ 0,69%), 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 conduisent à une évaluation des dépenses de pensions maladie/invalidité à hauteur de 60,55 millions d'euros.

Les **prestations** servies par la caisse générale de prévoyance s'élèvent à 324,24 millions d'euros. Les dépenses d'intervention sociale sont en hausse passant de 8,08 millions d'euros en 2002 à 8,60 millions d'euros en 2003, soit une augmentation de 6,43%.

S'agissant des frais de fonctionnement, les frais de personnel de l'établissement augmentent de 1,57%. Les crédits de fonctionnement informatique sont maintenus à 2,90 millions d'euros et permettront la poursuite de la modernisation des outils informatiques nécessaires à l'accomplissement des missions de l'établissement. Les autres frais de fonctionnement, hors informatique, restent stables à 5,70 millions d'euros par rapport aux montants inscrits au budget primitif 2002.

#### 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 2002. 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 2003 prévoit des transferts de compensation de 441,25 millions d'euros au titre de la compensation inter-régimes, soit une baisse de 2,08% par rapport au montant de 450,64 millions d'euros prévu en 2002.

**c) La subvention d'équilibre**

En 2003, les produits atteindront 778,81 millions d'euros et les charges 1.501,22 millions d'euros. La subvention de l'État destinée à équilibrer le budget primitif pour 2003 s'établit donc à 722,41 millions d'euros, contre 707,51 millions d'euros en 2002, soit une progression de 2,11%. Cette augmentation résulte, pour l'essentiel, de la diminution des recettes au titre des compensations inter-régimes, conjuguée à la faible augmentation des dépenses.

**PROJET DE BUDGET DE L'ÉNIM POUR 2003**

(en millions d'euros)

<b>Dépenses</b>		<b>Recettes</b>	
Pensions Caisse de retraite des marins	1.022,59	Contributions et cotisations des armateurs et des marins	210,90
Pensions Caisse générale de prévoyance	60,55	Cotisations des pensionnés	-
Prestations de la Caisse générale de prévoyance	324,24	Cotisations marins chômeurs	0,61
Action sanitaire et sociale	8,6	Compensation Caisse nationale d'assurance maladie	441,24
Dépenses de personnel	22,35	Compensation démographique et surcompensation	-
Frais de fonctionnement, hors informatique	5,70	Contribution assurance automobile	3,05
Frais de fonctionnement informatique	2,90	Produits accessoires exceptionnels (hors CNASEA)	14,13
Diverses autres charges de la gestion courante	5,77	Fonds de solidarité vieillesse et invalidité	4,24
Charges exceptionnelles	13,64	Subvention de l'État	722,41
Dotations aux amortissements et aux provisions	34,86	Compensation ACOSS	59,46
		Remboursement du CNASEA	0,64
		Fonds de financement CMU	0,76
<b>Total</b>	<b>1.501,02</b>	<b>Total</b>	<b>1.501,22</b>

Source : ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

En conclusion, votre Rapporteur spécial ne peut qu'attirer l'attention sur la dégradation du rapport démographique entre les actifs et les pensionnés – au titre de la vieillesse – et sur la nécessité de pérenniser la subvention de l'État, à hauteur des besoins réels de protection sociale d'une catégorie de travailleurs dont l'activité professionnelle et les conditions d'activité ont été particulièrement difficiles. Cette considération justifie également le développement d'une action sociale spécifique en direction des gens de mer.

### III.- LES GENS DE MER

#### A.- L'ACTION SOCIALE

L'action sociale en faveur des gens de mer porte sur différents aspects : les mesures relatives à l'emploi, les mesures d'indemnisation, pour pallier les conséquences des licenciements économiques dans le secteur maritime, l'affiliation de la pêche artisanale à un régime d'assurance chômage et la mise en place de bourses de l'emploi dans le secteur de la pêche maritime.

#### 1.- Les mesures en faveur de l'emploi.

Si les mesures en vigueur les années précédentes ont été maintenues, leur impact quantitatif diminue fortement, ce que votre Rapporteur spécial ne saurait approuver : seul le nombre de contrats de qualification conclus en 2002 est en hausse par rapport à 2001 (+13,1%), ce n'est pas le cas pour le nombre de contrats initiative-emploi (- 36,6%), ainsi que pour l'aide à l'embauche.

#### MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI

	Nombre de bénéficiaires au 1 <sup>er</sup> janvier 2002 (1)	Coût en 2002 (en milliers d'euros)
<b>Contrats de qualification</b>	198	78,52
<b>Contrats initiative-emploi dont</b>		
– pêche	40	25,41
– commerce	5	3,2
<b>Aides à l'embauche d'un premier salarié dont</b>		
– pêche	167	123,11
– commerce	12	8,85
<b>Aides à la création d'entreprise</b>	73	
-pêche	54	74,77
-commerce	19	233,32

(1) Nombre de contrats en cours.

Source : direction du transport maritime, des ports et du littoral.

Votre Rapporteur spécial insiste sur le fait qu'une telle restriction de l'effort en faveur de l'emploi **ne peut avoir que des conséquences négatives sur l'entrée de jeunes dans les professions maritimes.**

#### 2.- L'aide sociale d'urgence.

Le projet de budget pour 2003 reconduit l'aide de 305.000 euros inscrite à l'article 40 du chapitre 46-32, créé en 2002. Ces crédits permettront de soutenir les associations et d'effectuer des avances sur salaires au bénéfice des marins abandonnés dans les ports français, en attendant la mise en place d'un système d'assurance international en discussion à l'Organisation maritime internationale.

**Votre Rapporteur spécial ne peut que souligner l'insuffisance de cette aide pour faire face aux drames humains que traduisent de telles situations.**

Le rapport de M. Jean-Marie Gilory sur la situation des marins abandonnés dans les ports français a pourtant mis en lumière, dès 1999, les solutions possibles. Il s'agissait à l'époque du « Kifangondo », navire congolais abandonné dans le port du Havre, dont l'équipage se trouvait sans salaire depuis 1997 et sans possibilité de retour dans leur pays. Depuis lors, le nombre de cas similaire est en augmentation : celui du *Florenz*, vraquier d'un armateur anonyme originaire de Suisse et battant pavillon panaméen, abandonné à Sète en janvier 2001 après que deux marins italiens, munis d'un jugement du tribunal de Gênes condamnant l'armateur à leur payer 60.522 euros d'arriérés de salaires (près de 400.000 francs) obtiennent de la justice française la saisie conservatoire du navire. Pour l'heure, ce sont 37 cas qui ont été recensés depuis 1997, sur lesquels seulement 10 navires ont pu repartir.

Le rapport souligne le fait que la détérioration de la notion d'armateur et le dépavillonnement rendent longue voire impossible l'identification de l'armateur. Quant aux marins, ils demeurent liés dans un premier temps au navire par leurs contrats de travail. Par la suite, le navire constitue la garantie des salaires impayés, donc les marins n'ont plus intérêt à l'abandonner. Les frais de rapatriement, normalement à la charge de l'armateur, ont parfois été pris en charge par l'Office des Migrations Internationales, ce qui risque de conforter les mauvais armateurs dans leur décision d'abandonner leur navire. Les solutions juridiques possibles proposées par le rapport sont les suivantes :

- la France pourrait ratifier la Convention n° 166 sur le rapatriement des marins (elle impose, en cas de défaillance de l'armateur, que le rapatriement soit organisé par l'État du pavillon du navire, à défaut par l'État d'où le marin doit être rapatrié ou enfin par l'État dont est ressortissant le marin à rapatrier), la Convention n° 163 sur le bien être des gens de mer (l'État s'engage à veiller au bien-être matériel des marins), et appliquer la Recommandation de l'OIT 173 sur ces mêmes mesures ;
- la Convention internationale de 1993 sur les créances maritimes suppose l'ouverture d'une procédure de ratification par la France. Elle permettrait de privilégier les créances salariales par rapport aux autres créances ;
- la règle du « *forum arresti* » - autorisant le juge du port de saisie à statuer sur les créances salariales, alors que le contrat est soumis au régime d'une loi étrangère- doit être réaffirmée ;
- une réforme des procédures judiciaires permettant de doter une juridiction déterminée de la totalité des compétences liées aux contentieux relatifs aux créances maritimes ;
- l'exclusion des créances salariales des marins dans la directive européenne 80/987 CEE relative à la protection des travailleurs salariés en cas

d'insolvabilité de l'employeur en Grèce, en Italie et au Royaume-Uni pourrait être revue.

Quoiqu'il en soit, sur un plan financier, le dispositif d'aide d'urgence doit être renforcé afin de régler d'une manière plus satisfaisante les cas survenant dans les ports français. La création d'un observatoire de l'emploi et des droits des marins en charge, entres autres, de ce problème, a été évoqué par le précédent gouvernement et peut permettre de promouvoir des solutions concrètes.

Ici encore, votre Rapporteur spécial insiste sur le caractère très insatisfaisant des solutions apportées au problème de personnes victimes de l'insolvabilité d'armateurs parfois indécisifs et qui ne subissent que d'une manière atténuée et très différée les conséquences de leurs actes.

La proposition de loi (n°144), récemment déposée par MM. Noël Mamère, Yves Cochet et Mme Martine Billard, tendant à assurer les droits sociaux des marins, reprenant l'essentiel de ces propositions pourrait utilement être inscrite à l'ordre du jour.

### **3.- Les mesures de cessation anticipée d'activité et de reclassement des marins**

L'article 10 du chapitre 46-37 permet de financer 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. Or, les dotations budgétaires relatives à cette mesure étaient 4,42 millions d'euros en 2000, en baisse régulière pour atteindre 2,74 millions d'euros pour 2003. Votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de pérenniser ce dispositif, et de dégager les moyens budgétaires nécessaires au financement de cette mesure de solidarité.

Les entreprises d'armement maritime au commerce sont, en outre, soumises à l'obligation de mettre en œuvre un plan social en cas de licenciement collectif pour motif économique. Au titre des années 2000 et 2001, 32 marins officiers et 41 marins personnel d'exécution ont fait l'objet d'un licenciement économique dans le cadre d'un plan social, mais seulement 4 marins officiers ont bénéficié de conventions de conversion. Le faible nombre de plans sociaux s'explique pour partie par la conclusion d'accords d'entreprise au sein des différents secteurs d'activité de la navigation commerciale.

## B.- LA FORMATION MARITIME

Le projet de budget 2003 permet d'augmenter, en apparence, les moyens consacrés à la formation maritime : dix emplois d'enseignants dans les lycées maritimes et aquacoles sont créés et les moyens de fonctionnement sont accrus de 44% au chapitre 36-37.

Pourtant, il faut noter que les 10 emplois résultent de la transformation de 4 emplois de contrôleurs des affaires maritimes et de 6 emplois de syndic des gens de mer. Quant aux subventions de fonctionnement, l'augmentation résulte en grande partie de la création d'un nouvel article 20 au chapitre 36-37 afin de permettre la reprise des activités de l'Association pour la gérance des écoles maritimes et aquacoles (AGEMA). Elle est d'ailleurs compensée par la baisse de 1,35 millions d'euros de l'intervention en faveur de l'enseignement maritime secondaire (article 10 du chapitre 43-37). La subvention de fonctionnement des Ecoles nationales de la marine marchande enregistre, pour sa part, une augmentation de 17,7%. Au titre des interventions publiques, les crédits des bourses de l'enseignement supérieur maritime sont augmentés (+ 169.000 euros), tandis que le montant des bourses à l'enseignement maritime secondaire reste stable.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

	<i>(en millions)</i>	
<i>d'euros)</i>	2002	2003
Écoles nationales de la marine marchande		
Fonctionnement (chapitre 36-37, art. 10)	1,51	1,77
Équipement (chapitres 57-30, art. 80)	0,61	0,68
Association des écoles de formation maritime et aquacole (AGEMA)		
Fonctionnement (chapitre 43-37, art. 10)	2,18	0,83
Subvention de fonctionnement (chapitre 36-37, art.20 nouveau)	-	0,40
Écoles de formation maritime et aquacole (EMA-EPLE)		
Équipement (chapitres 57-30, art. 70)	0,31	0,25
Établissements privés agréés		
Fonctionnement (chapitre 43-37, art. 20)	0,69	0,77
<b>Fonctionnement</b>	<b>4,39</b>	<b>3,77</b>
<b>Équipement</b>	<b>0,92</b>	<b>0,93</b>
<b>Total</b>	<b>5,31</b>	<b>4,7</b>

Source : ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

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'AGEMA. Dans un souci de modernisation de ces formations, l'enseignement est intégré dans l'enseignement public, au terme d'un processus amorcé en 1997 et dont le présent projet de budget tire les conséquences, notamment en transférant les crédits du titre IV au titre III.

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, un collège d'enseignement technique maritime annexé à l'école nationale de la marine

marchande de Marseille et douze écoles de formation maritime et aquacole dotées du statut d'établissement public local d'enseignement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1992. 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.

## 1.- Les subventions allouées

### a) *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.

La participation de l'État aux dépenses de fonctionnement des ENMM a enregistré une hausse de près de 43 % entre 1998 et 2001. Elle est stabilisée en 2002 à 1,51 million d'euros. Pour 2003, elle devrait atteindre 1,77 millions d'euros (+17,7%).

Cette dotation a dû être nettement augmentée, car elle ne couvrait que le tiers du budget de fonctionnement des écoles. Parallèlement, l'effort important de maîtrise des dépenses de ces établissements sera poursuivi, tout comme le développement de leurs ressources propres par les actions de formation organisées au profit des secteurs maritimes et industriels de leur région. La dotation en crédits d'investissement affectée aux ENMM (article 57-30, article 80) est également en augmentation en crédits de paiement (+ 66,8%) mais les autorisations de programme sont en baisse (- 16,9%).

#### SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT AUX ENMM

*d'euros)*

*(en milliers*

	2001	2002	2003
Autorisations de programme	975	823	684
Crédits de paiement	893	610	684

*Source : ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.*

### b) *Les écoles de formation maritime et aquacole*

Dans le cadre des lois de décentralisation, les coûts d'investissement et de fonctionnement incombent aux régions mais les salaires des personnels demeurent à la charge de l'État. Tant que ces personnels avaient des statuts de droit privé, l'État s'acquittait de cette obligation en versant une subvention annuelle à l'AGÉMA,

association régie par la loi du 5 décembre 1901 chargée de la gérance de ces personnels.

Cette subvention, inscrite sur la ligne 43-37-10, couvrait les salaires des personnels d'enseignement et de structure des écoles (directeurs, intendants, secrétaires et agents de service), ceux du personnel du siège de l'association, ses frais de fonctionnement (conseils d'administration, comités d'entreprise...). Elle est désormais inscrite à l'article 70 du chapitre 31-90, au titre de la rémunération des personnels en charge de l'enseignement maritime secondaire. Ce poste passe de 8,07 millions d'euros en 2002 à 8,86 millions d'euros en 2003, soit une augmentation de 9,7%. Mais la baisse de l'intervention publique de l'État au titre de l'enseignement maritime secondaire atteint 1,350 millions d'euros. Ici encore, on doit noter que le budget est en forte régression. Une subvention de fonctionnement est par ailleurs inscrite à l'article 20 du chapitre 36-37, pour un montant de 398.000 euros.

Dans les écoles de formation maritime et aquacole, seul le premier équipement est à la charge de l'État, financé grâce aux contrats de plan État-régions couvrant la période 2000-2006. Une tranche supplémentaire de crédits a ainsi été affectée aux lycées de Boulogne, Cherbourg, Saint-Malo, Paimpol, Le Guilvinec, Etel, La Rochelle, Ciboure et Sète.

**SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT AUX ECOLES DE FORMATION MARITIME ET AQUACOLE**

*(en milliers d'euros)*

	<b>Loi de finances 1999</b>	<b>Loi de finances 2000</b>	<b>Loi de finances 2001</b>	<b>Loi de finances 2002</b>	<b>Projet de loi de finances 2003</b>
Autorisations de programme	534	457	473	396	250
Crédits de paiement	396	381	479	310	246

*Source : ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.*

Les dotations d'investissement sont en recul important, à la différence des crédits d'équipement de la marine marchande qui sont en progression pour 2003.

***c) 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 départements et territoires d'outre-mer. Votre Rapporteur spécial ne peut que dénoncer une telle tendance, où la faiblesse du service public est « compensée » par un appel au privé, largement financé par des crédits publics. Il s'agit là d'un véritable paradoxe. Ce paradoxe est d'autant moins acceptable qu'il s'aggrave avec le temps : la dotation affectée à l'ensemble de ces établissements (article 20 du chapitre 43-37) passe de 686.000 euros en 2002 à 775.000 euros en 2003, soit une augmentation de 12,97%

***d) Les bourses et la formation professionnelle maritimes***

L'enveloppe destinée aux bourses de l'enseignement supérieur maritime et de l'enseignement maritime secondaire est en augmentation constante depuis 1998. Elle passe de 0,98 million d'euros en 2002 à 1,14 million d'euros en 2003

(+16.32%). Les bourses de l'enseignement secondaire sont stables par rapport à 2002 tandis que celles de l'enseignement supérieur sont en progression de 78,95%. Cette augmentation devrait permettre de porter le taux de boursiers de 20 % à 30 %, comparable à celui de l'Education nationale.

L'État participe à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle maritime continue par l'intermédiaire d'une partie de la dotation figurant au chapitre 43-37, article 40. Cette dotation passe de 2 millions en 2002 à 2,17 millions d'euros en 2003. La partie destinée à la formation professionnelle est en augmentation pour permettre la mise en place de nouvelles formations internationales.

## **2.- Le respect des normes internationales de formation des marins.**

La formation maritime française ne peut être reconnue que si elle ne pâtit pas de la concurrence internationale de marins dont les revendications salariales sont, certes, moindres que celle des marins français, mais dont la qualité de formation est aussi, souvent, très nettement inférieure.

La solution adoptée au niveau international pour protéger à la fois les marins formés et ceux qui risquent d'être sous-rémunérés consiste à imposer des normes minimales de formation. La convention STCW 95, adoptée en 1978, est entrée en vigueur 6 ans plus tard, et a été modifiée en 1991 et en 1994. Les amendements qui ont été apportés en 1995 ont pour objectif de mieux faire appliquer les normes existantes et non pas de les relever. Un référentiel de compétence est défini dans le détail, et pour chaque compétence, il fixe les méthodes permettant de les contrôler. La convention impose aussi aux pays signataires de mettre en place un système interne de contrôle de qualité du dispositif de formation et de délivrance des titres, et les soumet à un contrôle de conformité par l'Organisation Maritime Internationale. Elle impose à chaque pays signataire d'enregistrer sur une base de données tous les brevets qu'il délivre. Tous ces amendements sont entrés en vigueur au 1<sup>er</sup> février 1997. Le décret du 25 mai 1999 introduit ces mesures dans le droit français.

En juillet 2002, les comités de Paris et de Tokyo ont confirmé que la période de transition concernant les dispositions de la nouvelle convention prenait fin au 1<sup>er</sup> août. Ces deux comités ont pour fonction de promouvoir la lutte contre les navires dont les standards sont inférieurs à ceux fixés notamment par la convention. Lancée en 1982 où 14 pays européens ont accepté de coordonner leurs efforts d'inspection, le comité de Paris inclut 13 pays d'Europe, le Canada, la Croatie, l'Islande, la Pologne, la Norvège et la Fédération de Russie. La Commission européenne, bien que non-signataire, est également membre du Comité. Aux termes de l'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.



Votre Commission a adopté une **observation** destinée à rendre effective la poursuite de tels objectifs, dont chacun mesure bien l'importance : contrôler, c'est prévenir les risques de catastrophes humaines et écologiques, c'est sécuriser le transport maritime, c'est faire obstacle à ce que la logique financière aboutisse à faire naviguer des navires vétustes, mettant en péril la vie de leurs équipages et présentant des risques de pollution gravissimes. On peut, à cet égard, juger inadaptés les modalités actuelles de contrôle, fait par de jeunes diplômés alors que ces contrôles nécessitent une grande expérience. Tout en souhaitant, naturellement, que soit préservé le statut des fonctionnaires en cause, il apparaît possible de leur adjoindre d'autres contrôleurs, sous une forme préservant le principe du concours.

## IV.- LA SIGNALISATION ET LA SURVEILLANCE MARITIMES

Les dotations en crédits de paiement consacrées à la signalisation maritime passent de 15,59 millions d'euros en 2002 à 16,34 millions d'euros dans le projet de loi de finances, soit une augmentation de 4,81%, mais les crédits de paiement consacrés à la surveillance de la navigation et au sauvetage maritime sont en repli de 16,7%, principalement à cause du recul important des crédits de paiement consacrés aux centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Globalement, ces crédits sont en baisse de 2,17%

### EVOLUTION DES DOTATIONS CONSACREES A LA SIGNALISATION ET LA SURVEILLANCE MARITIMES (crédits de paiement)

(en millions d'euros)

	Loi de finances 2002	Projet de loi de finances 2003	Évolution 2003/2002 (en %)
Surveillance de la navigation et sauvetage maritime			
– CROSS	5,31	4,06	-23,57%
– SNSM	2,17	2,17	-
Signalisation maritime	15,59	16,34	+4,81%
<b>Total</b>	<b>23,07</b>	<b>22,57</b>	<b>-2,17%</b>

Source : fascicule budgétaire « Mer ».

**35 emplois seront créés** en 2003 pour améliorer la sécurité, dont 6 au profit de l'inspection du travail maritime. Conformément au Comité interministériel de la mer du 28 février 2000, prévoyant le doublement des effectifs des inspecteurs des affaires maritimes, ce sont 4 emplois budgétaires d'inspecteurs des affaires maritimes qui seront créés en 2003. On peut cependant noter que les postes créés n'ont pas nécessairement été pourvus (15 sur 16 en 2001 et seulement 20 sur 34 en 2002). **A l'heure où les incidents, voire les accidents en mer se multiplient, Votre Rapporteur spécial tient à souligner qu'une politique plus volontaire de créations d'emplois relatifs à la sécurité est indispensable.**

### A.- LA SÉCURITE MARITIME

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

Les CROSS 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).

Le Comité interministériel de la mer du 28 février 2000 a prescrit un plan de professionnalisation des CROSS prévoyant le remplacement de 21 postes

d'appelés par 25 postes de professionnels. Ce plan a déjà été finalisé, et se prolonge par une démarche de certification des centres de qualité.

**a) Les dotations de fonctionnement**

Le montant de ces dotations sera stable en 2003 :

*(en milliers d'euros)*

Chapitre	Article	Loi de finances 2002	Projet de loi de finances 2003
34-98	30 (partie de la dotation)	1.000 (1)	1.000 (1)
	40	1.647	1.647
	70	160,07	160,07 (1)
<b>Total</b>		<b>2.807,7</b>	<b>2.807,7</b>

(1) partie de la dotation de l'article consacrée à la sécurité maritime dans le cadre de la gestion globalisée des crédits de fonctionnement Mer par les ordonnateurs secondaires.

Source : ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

La mise en œuvre de la réforme des services déconcentrés des affaires maritimes s'accompagne d'une modification de la nomenclature budgétaire et du renforcement de la globalisation des moyens et des services. Ainsi, les frais de fonctionnement des CROSS sont imputés sur le chapitre de fonctionnement des affaires maritimes (article 30 du chapitre 34-98). Cette dotation, calculée en fonction des effectifs autorisés, leur permet d'assurer les dépenses courantes en matériel, fournitures, locaux et déplacements.

Les ressources inscrites dans le projet de loi de finances incorporent les dépenses spécifiques des CROSS notamment :

- la participation au financement du système Cospas-Sarsat, à hauteur de 0,44 million d'euros ;
- les crédits nécessaires à la diffusion des bulletins météorologiques (système Navtex) d'un montant de 38.112 euros ;
- l'augmentation des crédits nécessaires au paiement des charges de communication des CROSS, qui résulte du renforcement des liaisons de télécommunication. Il s'agit en particulier de la mise en œuvre d'un système global de gestion des informations relatives au trafic maritime, de la montée en puissance du système de suivi satellitaire des navires de pêche, de l'extension de la couverture du réseau radio maritime Antilles-Guyane et de la sécurisation des réseaux radio des CROSS de la Manche. L'ensemble de ces dépenses de communication s'élève à 823.225 euros.

Le plan pluriannuel de professionnalisation des CROSS s'est achevé durant l'exercice budgétaire 2001. La réforme du service national a en effet conduit à supprimer les appelés et a impliqué le remplacement de ces personnels par des agents sous statut professionnel par transformation des emplois budgétaires. Le

nombre d'appelés servant dans les CROSS s'élevait à 100 personnes. Le coût de la mesure s'est élevé à 1,829 million d'euros. En 2002, l'effectif budgétaire des CROSS est de 274 personnes, sous statut professionnel.

**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.

Ce programme porte sur 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 entré en vigueur en 1995. Il prévoit également la modernisation des systèmes de traitement des images radar, dont les trois centres de la Manche sont équipés, pour exercer leur mission de surveillance de la sécurité maritime.

Les prévisions d'équipement des CROSS pour les quatre années à venir visent à l'achèvement du plan de modernisation. Un programme de 36,4 millions d'euros a été établi en ce sens. Une tranche de 6,3 millions d'euros est inscrite en autorisations de programme pour 2003. Mais les crédits de paiement sont en net recul de 3,66 millions d'euros à 2,4 millions d'euros, soit une baisse de 34,4%. **Votre Rapporteur spécial s'inquiète de cette tendance, alors que la modernisation des CROSS est une obligation vis-à-vis de l'Organisation maritime internationale.**

DOTATIONS D'INVESTISSEMENT AU PROFIT DES CROSS

(en millions d'euros)

Chapitre	Article	Loi de finances initiale 2002		Projet de loi de finances 2003	
		AP	CP	AP	CP
53-32	30 (1)	0,30	0,10	0,30	0,20
	40	5,03	3,56	6,00	2,2

(1) Cet article 30 – Centres de surveillance et de sauvetage. Opérations déconcentrées est créé dans le projet de budget pour 2002.

Source : ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

Les besoins sont pourtant nombreux. Les crédits prévus pour 2003 doivent permettre la poursuite des opérations d'amélioration de la couverture radio maritime de sécurité, la mise en œuvre d'un nouveau plan d'équipement pour renforcer la sécurité maritime et compléter le dispositif et les moyens de prévention et d'intervention de l'État en mer, le renouvellement et l'extension de la couverture des radars des CROSS de la Manche et la mise en place de l'identification automatique. Une étude relative au renforcement et au suivi automatique des navires par satellites sera mise en œuvre. Le programme devrait aussi permettre de poursuivre l'entretien et le renouvellement des équipements techniques des CROSS ainsi que le maintien en l'état de leur capital immobilier. **Votre Rapporteur spécial s'interroge sur la possibilité de réaliser ces objectifs ambitieux avec des crédits de paiement en baisse de 34,4%.** Au regard de ces objectifs afficher une baisse des autorisations de programme comme des crédits de paiement n'est pas réaliste.

## **2.- La signalisation maritime**

Le Bureau des phares et balises, en charge de la signalisation maritime, dispose de deux sections budgétaires (chapitre 53-32 art. 70 et chapitre 34-98 art. 60).

Les moyens de fonctionnement pour 2003 sont en hausse de 1,6 %, et rattrapent ainsi le niveau de 2001. Ils permettent notamment l'entretien des matériels électriques et électroniques, des matériaux pour phares qui sont fortement agressés par l'environnement maritime.

Les dotations en investissement sont en légère progression pour 2003, puisqu'elles atteignent 10,86 millions d'euros (+6,36%). A l'inverse les autorisations de programme sont en recul d'un peu plus de 2%. 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. La dotation pour 2003 est cependant, ici encore, inférieure aux besoins exprimés. Les dotations demandées pour la remise en état du Phare de Cordouan, pourtant rendue nécessaire par les tempêtes, qui débutera en 2003 grâce à un financement partagé du ministère de la Culture, des collectivités locales et des fonds européens, et pour la construction des baliseurs du Verdon et de St-Nazaire, n'ont pu être obtenues de l'Etat.

## **3.- Les unités littorales des affaires maritimes (ULAM)**

Le dispositif des ULAM rassemble dans une structure départementale unifiée 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). Leurs moyens de fonctionnement sont répartis sur différentes lignes budgétaires consacrées aux affaires maritimes. Les moyens de réparation et d'entretien sont inscrits sur la ligne 34-98-10, les moyens de fonctionnement sur la ligne 34-98-30 et les crédits d'équipement sur la ligne 53-32-10.

Le plan de généralisation des unités littorales des affaires maritimes nécessite d'ici à 2006 la création de 9 unités nouvelles et de 91 emplois. Pour 2003, la création de deux ULAM a été annoncée, ainsi que la création de 15 emplois (11 contrôleurs des affaires maritimes et 4 syndics des gens de mer). Il est évident que si le rythme trop faible de l'année 2003 est maintenu, le plan ne pourra pas être respecté pour 2006.

Le réseau des ULAM couvre désormais la plupart des départements littoraux, à l'exception notable de la Gironde, de la Manche, de la Seine-Maritime et du Pas-de-Calais. Des études sur ces départements ont été annoncées en 2003, mais il est à noter qu'elles avaient déjà été prévues en 2001 et en 2002 sans être réalisées.

Les moyens dégagés en 2003 sont en forte progression en crédits de paiement, puisqu'ils ont été multipliés par plus de cinq, tandis que les autorisations de programme progressent de 37,7% pour atteindre 2,63 millions d'euros. Ces moyens devraient permettre la passation d'un marché pour la construction d'un second patrouilleur de haute mer, dont la mise en service devrait intervenir au début de l'année 2004, et le lancement au début de l'année 2003 des 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> tranches du programme de construction de vedettes côtières destinées aux ULAM.

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

Le budget annuel de la SNSM s'est élevé en 2001 à 11,14 millions d'euros. Les ressources dont dispose la société proviennent de subventions publiques attribuées par l'État (20%) et des collectivités territoriales (23,4%) ainsi que des adhésions ou du produit des dons et legs versés à son profit. 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. Elle 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.

La subvention de fonctionnement accordée par l'État (chapitre 46-32, article 20) a été reconduite à 617.418 euros entre 2000 et 2001. Le projet de loi de finances pour 2002 l'a augmenté très modestement, à 618.000 euros, ce qui est également le montant pour 2003.

En revanche, la subvention d'investissement (chapitre 66-32, article 20) est reconduite pour 2003 avec un montant identique de 1,55 millions d'euros. Elle doit permettre le maintien des capacités opérationnelles de la SNSM, et en particulier 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.

### EVOLUTION DES RESSOURCES DE LA SNSM DE 2000 A 2002

(en milliers d'euros)

	2000		2001		2002	
	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement
État (1)	617	1.555	617	1.578	618	1.555
Collectivités territoriales	792	1.522	823	2.339	976	1.619
Dons	1.075	1.789	2.271	1.951	2.591	1.438

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

Source : ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

Si la part de l'État reste stable, tant pour le fonctionnement que pour l'investissement, on constate en revanche que les ressources provenant des collectivités territoriales et des dons sont en baisse de 1,23 millions d'euros entre 2001 et 2002. Les crédits de l'État ne seront pas revalorisés en 2003, alors que les besoins sont nombreux, notamment au regard des objectifs de sécurité que s'est fixé le gouvernement.



## V.- LES PORTS MARITIMES ET LE LITTORAL

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.

La situation des ports français, après une très bonne année 2000, s'est dégradée en 2001. Si l'analyse du trafic global des ports fait ressortir une stabilisation des sorties (101 millions de tonnes environ), les entrées reculent de 245,4 millions de tonnes à 239,4 millions de tonnes (-2,44%), tendance qui était par ailleurs déjà amorcée au premier semestre (hors les événements du mois de septembre 2001). Avec un trafic global de 240,7 millions de tonnes, l'activité des ports de commerce se situe pourtant à un niveau élevé par rapport au volume du trafic de marchandises de la décennie écoulée. Avec 265,8 millions de tonnes, le trafic des ports autonomes diminue de 1,8% tandis que celui des ports d'intérêt national se maintient par rapport à l'année 2000. Comparés aux pays voisins, les ports français se trouvent dans une situation légèrement moins favorable puisque les tonnages cumulés des grands ports européens sont restés pratiquement stables en 2001 (+0,7%).

Les tendances pour le premier semestre 2002 présentent les évolutions suivantes :

### TENDANCES DE L'ACTIVITE DES PORTS FRANÇAIS POUR LE PREMIER SEMESTRE 2002

(en millions de tonnes)

	Entrées	Variation 2002/2001	Sorties	Variation 2002/2001	Total	Variation 2002/2001
<b>Ensemble des ports métropolitains</b>	118,9	-	48,6	-3,5%	167,5	-1,0%
- dont ports autonomes	99,7	+0,1%	33,0	-6,7%	132,7	-1,8%
- dont ports d'intérêt national	19,2	-0,2%	15,6	+4,1%	34,8	+1,7%

Le trafic est donc en recul, tiré vers le bas par la diminution des échanges dans les ports autonomes, tandis que le trafic des ports d'intérêt national progresse au contraire de 1,7%. Ce recul des trafics résulte de la baisse des sorties, tandis que les entrées se maintiennent. Ce sont surtout les trafics pétroliers qui sont en baisse de 2% ainsi que les vracs solides (-5,2%), alors que le trafic des marchandises diverses est en hausse de 4,5%

### A.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2003

Les crédits de paiement consacrés à la mer sont en légère augmentation passant de 104,25 millions d'euros à 108,2 millions d'euros (+ 3,79 %). Les dépenses ordinaires sont quasiment stables, avec une progression de 0,26%, même si les dépenses de personnel consacrées à ce domaine sont en légère progression, puisqu'ils passent de 4,72 millions d'euros à 4,93 millions d'euros, soit une augmentation de 4,45%.



C'est au titre des investissements et des subventions d'investissement que le projet de loi de finances pour 2003 consacre davantage de moyens à la modernisation des ports : l'augmentation est en effet de 23,56% en autorisations de programme et de 29,31% en crédits de paiements. Quant aux subventions d'investissement, elles sont stables en crédits de paiement et sont de 723.000 euros en autorisations de programme pour une dotation nulle en 2002.

Les moyens consacrés aux ports sont cependant en forte baisse en autorisations de programme: le financement du projet « Port 2000 » au Havre arrive en effet à échéance, ce qui occasionne une suppression de 27,44 millions d'euros en autorisations de programme et une baisse de 7,72% en crédits de paiement sur l'article 40 du chapitre 53-30. **Votre Rapporteur spécial regrette que des moyens équivalents à ceux qui ont été utilisés en faveur du port du Havre ne puissent pas à nouveau être mobilisés dans d'autres ports qui ont tout autant besoin d'une modernisation leur permettant de faire face à la concurrence internationale, comme par exemple les ports de la façade méditerranéenne. Ceci est indispensable en terme d'emploi, comme en terme d'aménagement du territoire.**

#### ÉVOLUTION DES DOTATIONS AUX PORTS MARITIMES

(en millions d'euros)

	Loi de finances 2002	Projet de loi de finances 2003	Variation (en %)
<b>Dépenses ordinaires et crédits de paiement</b>			
<b>Entretien et exploitation</b>			
• Ports maritimes non autonomes en métropole	13,14	12,31	-6,32
• Accueil des navires en difficulté dans les ports	0,30	0,30	-
<b>Participation aux dépenses des ports autonomes</b>			
• Ports autonomes en métropole	57,48	58,5	1,77
<b>Investissements exécutés par l'État</b>			
• Études générales	0,41	0,43	4,36
• Ports maritimes en métropole et outre-mer	16,76	21,66	29,24
• Port autonome du Havre « Port 2000 »	16,16	15,00	-7,17
<b>Subventions d'investissement accordées par l'État</b>			
• Ports maritimes	-	0,62	-
<b>Total DO+CP</b>	<b>104,25</b>	<b>108,2</b>	<b>3,79</b>
<b>Autorisations de programme</b>			
<b>Investissements exécutés par l'État</b>			
• Études générales	0,61	0,61	-
• Ports maritimes en métropole et outre-mer	28,92	35,73	23,55
• Port autonome du Havre « Port 2000 »	27,44	-	- 100,00
<b>Subventions d'investissement accordées par l'État</b>			
• Ports maritimes	-	0,723	-
<b>Total AP</b>	<b>58,06</b>	<b>37,06</b>	<b>-36,17</b>

(1) En 2002, un seul article regroupe les ports de métropole et les ports d'outre-mer.

Source : fascicule budgétaire « Mer ».

## **1.– Les dépenses d’entretien et d’exploitation**

### ***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 augmentation, puisqu’ils passent de 57,48 millions d’euros à 58,5 millions d’euros (+1,77%). Ils se trouvent cependant encore en deçà du montant de 60,29 millions d’euros atteint en 2001 et plus généralement du niveau des dix dernières années (en 1993, les crédits s’élevaient à 67,27 millions d’euros).

Cette dotation a donc stagné pendant plusieurs années et se trouve encore en recul par rapport au niveau qu’elle atteignait au début de la décennie 90. Votre Rapporteur spécial ne peut qu’attirer l’attention sur les risques d’une telle sous-dotation. Les ports français se trouvent en effet dans une position d’infériorité par rapport à leurs concurrents étrangers, qui bénéficient d’une participation supérieure de la puissance publique. Cette situation risque également, à terme, de remettre en cause la sécurité des installations.

### ***b) Les ports d’intérêt national.***

L’État conserve à sa charge une partie de l’entretien des installations d’infrastructures 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 aux ports d’intérêt national est en léger recul de 13,14 à 12,31 millions d’euros soit une baisse de 6,3%. Elle intervient après une hausse importante des crédits entre 2001 et 2002 (+62%) qui a permis de combler le retard, notamment dans le domaine de l’entretien, des ports d’intérêt national.

## **2.– Les dotations d’investissement.**

Les dotations d’investissement en crédits de paiement représentent 37,09 millions d’euros en 2003 contre 33,33 en 2002, soit une augmentation de 11,11%. En revanche, les autorisations de programme diminuent de plus de 36% pour

atteindre 37,06 millions d'euros en 2003, principalement à cause de la fin du programme « Port 2000 » du Havre. Hors cette opération, les autorisations de programme destinées aux ports maritimes en métropole et en outre-mer passent de 28,92 millions d'euros à 35,73 millions d'euros (+23,54%)

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-région ou de convention particulière et les opérateurs privés, notamment les sociétés de manutention qui peuvent parfois participer à la charge financière des superstructures portuaires.

En 2002, en dehors de l'opération « Port 2000 » au Havre, la totalité des crédits d'investissement alloués aux ports autonomes est consacrée aux opérations inscrites aux contrats de plan État-région. Les principales opérations financées en 2001 et 2002 concernent le port de Dunkerque, notamment la première phase de l'allongement du quai de Flandre et la mise en place de l'écluse Charles de Gaulle, le port de Rouen (construction du troisième quai en Seine à Honfleur), de St-Nazaire, Bordeaux et Marseille. Les crédits de paiement consacrés à ces opérations sont en légère progression à 58,5 millions d'euros (+1,77%). S'agissant de la rigueur de l'utilisation de ces fonds, la Septième Chambre de la Cour des Comptes a rendu en septembre 2002 un rapport particulier sur la gestion du Port autonome de Bordeaux entre 1992 et 1999. La Cour approuve « *la gestion domaniale rigoureuse et rentable* » de l'Établissement public, mais elle observe que l'équilibre des comptes du port n'est assuré que grâce à l'importance des recettes tirées de son domaine. Elle s'inquiète de l'absence de rationalisation des implantations du port et de modernisation de l'outillage, ce qui risque de gêner le développement futur du port. Ici encore, votre Rapporteur spécial ne peut que constater que le budget 2003 ne prépare pas l'avenir.

L'opération « **Port 2000** » au Havre comporte deux volets: la construction des quais pour 122 millions d'euros et la construction des digues de protection et d'accès maritime (244 millions d'euros). Les mesures environnementales du projet sont mises en œuvre en même temps que les travaux portuaires pour un montant de 45,73 millions d'euros. L'échéance de livraison des quais est fixée à la mi-2004. L'aménagement de l'accès au port a fait l'objet d'une large concertation avec les professionnels, et un appel à candidature a ensuite été lancé en avril 2002. Le plan de financement du projet tel qu'il est défini dans le contrat entre l'État et le port autonome, signé le 29 octobre 2001, fait intervenir des financements communautaires, de l'État et des collectivités locales. S'agissant des infrastructures portuaires et des mesures environnementales, l'État a engagé 160,1 millions d'euros (91,5 millions d'euros en crédits de paiement et 68,6 millions d'euros de dotation en capital). L'amélioration des dessertes terrestres du port autonome s'élèvera pour l'État à 19,82 millions d'euros (19,81 millions d'euros de crédits de paiement).

Les **ports d'intérêt national**, où la maîtrise d'ouvrage de l'infrastructure appartient à l'État, ont tous fait l'objet d'une concession d'outillage public,

généralement contractée avec une chambre de commerce et d'industrie. En général, la participation financière de l'État est de l'ordre du tiers du montant. Le complément est constitué par des fonds de concours du concessionnaire, le plus souvent relayés par les collectivités locales intéressées. Pour les travaux de grosses réparations, l'État participe généralement à hauteur de 50%.

Les opérations qui ont été ainsi financées sont en grande partie constituées soit d'investissements inscrits aux contrats de plan Etat-régions 2002-2006, soit d'interventions de réhabilitation, de grosses réparations ou de gros entretien des infrastructures de base. Les crédits de 2002 ont notamment permis de financer la construction de la passe centrale du barrage Marquet à Boulogne-sur-mer (0,37 millions d'euros), la première phase de restauration de l'écluse de la Batellerie à Calais (0,95 millions d'euros), et la première tranche de l'opération de pérennisation des quais sur pieux à Brest, avec un apport à hauteur de 0,714 millions d'euros.

Le programme d'investissements pour 2003, tant dans les ports autonomes maritimes que dans les ports d'intérêt national, doit permettre de renforcer la sécurité et de poursuivre la réalisation des principales opérations d'amélioration de capacité proposées dans les contrats de plan.

Les principales opérations pour 2003 sont, notamment, la deuxième phase du prolongement du quai de Flandre à Nantes, la première phase des travaux préalables au projet « Donges Est », la réparation du quai Chef de Baie à La Rochelle, l'allongement du quai Brégaillon nord à Toulon, ainsi que la première phase de l'opération de dragage du terminal à conteneurs de Fos.

## **B.- LES EVOLUTIONS DE LA POLITIQUE PORTUAIRE FRANÇAISE**

### **1.- Les évolutions nationales**

Deux évolutions législatives sont intervenues début 2002 en matière de décentralisation de ports d'intérêt national.

La loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse (article 15) a décentralisé à la collectivité territoriale de Corse les ports d'intérêt national d'Ajaccio et de Bastia, en lui transférant la propriété de leur domaine, à l'exclusion des plans d'eau. L'Etat demeure compétent pour exercer la police portuaire. Ce transfert doit faire l'objet d'une convention entre l'État et la Collectivité territoriale de Corse, ainsi que d'un audit.

La loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (article 104) dispose qu'une expérimentation est engagée dans un délai d'un an, afin de renforcer le rôle des régions dans le développement des ports maritimes. Dans le cadre de cette expérimentation, qui sera close fin 2006, l'État va transférer aux régions qui en font la demande ses compétences pour aménager, entretenir et exploiter les ports d'intérêt national. Il reste compétent pour l'exercice de la police portuaire. Les demandes des Conseils régionaux ne seront pas systématiquement satisfaites : il faut un accord entre ceux-ci et l'État pour déterminer les ports

concernés. L'État devrait donc négocier au cas par cas avec chaque région. En outre la loi a étendu aux ports relevant de la compétence des communes la possibilité de constituer des droits réels sur le domaine public.

Un décret, en cours d'élaboration, devrait porter sur les conditions de désignation du directeur du port, la composition du conseil portuaire et la présidence du comité de pilotage stratégique. Aucun délai de parution n'est cependant prévu. En raison du délai d'option imposé par le législateur, il y a donc lieu de craindre que la publication tardive de ce décret ne compromette la mise en œuvre de la réforme. Un problème juridique mérite par ailleurs d'être soulevé : dans les ports maritimes gérés sous l'autorité du Conseil régional, la loi prévoit que « *les concessions arrivant à échéance pendant la durée de l'expérimentation sont prorogées jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2007* ». Cette mesure pourrait être considérée comme une aide d'État au sens du droit communautaire, comme c'est le cas pour les concessions autoroutières.

Le Gouvernement semble s'engager dans la voie d'une régionalisation plus poussée des ports, intégrée dans le dispositif des futures lois de décentralisation. Cette possibilité de décentralisation constitue une évolution intéressante, mais **il faut s'assurer d'une part que les ports maritimes n'aient pas la possibilité d'établir une concurrence qui se fasse au détriment des règles sociales ou des règles de sécurité, et d'autre part que ces transferts de compétences soient assortis des moyens financiers correspondant aux besoins et à leurs évolutions**

Enfin, la loi n°2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures (article 7) renforce les procédures d'examen des projets d'infrastructures portuaire, dont l'exploitation présente des risques particuliers pour la sécurité.

## **2.- Les évolutions communautaires**

La proposition de directive concernant l'accès au marché des services portuaires, publiée par la Commission européenne le 13 février 2001, a été examinée en première lecture par le Parlement européen, qui a rendu son avis le 14 novembre 2001. La directive sur les services portuaires a ensuite fait l'objet d'une position commune au Conseil des ministres des transports le 17 juin 2002. Ce Conseil a souligné la nécessité de traiter également les questions de concurrence entre les ports, de financement public et d'aides d'État. Elle doit faire l'objet d'un second examen à l'automne. En l'état, la Suède a pourtant voté contre ce texte, et la France a obtenu que le pilotage puisse continuer à être assuré par un prestataire unique, sous réserve d'une justification suffisante.

Ce projet de directive est le principal élément du « paquet portuaire ». Il fait suite au livre Vert sur les ports et les infrastructures maritimes paru en décembre 1997, qui prévoyait entre autres la mise en place d'un nouveau cadre communautaire pour l'accès au marché des services portuaires.

L'objectif affiché par la Commission est 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 cherche à

concilier des exigences de sécurité, de protection de l'environnement et d'obligations de service public, ce qui la mène 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.

Le champ d'application de cette directive est fondé sur des seuils de trafic par port maritime (3 millions de tonnes ou 500.000 passagers) et concerne les services aux navires, à la marchandise (comprenant plusieurs activités : manutention, stockage, groupage) et aux passagers.

**Votre Rapporteur spécial ne peut que rappeler les nombreuses critiques qui s'élèvent contre ce projet de directive** et qui ont été synthétisées dans le Rapport d'information de 2001 présenté par M. Daniel PAUL <sup>(1)</sup>.

Après avoir constaté l'hétérogénéité des situations européennes (entre la privatisation en Grande-Bretagne et la diversité des solutions mixtes adoptées dans les autres pays), le rapport souligne que la Commission souhaite 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. Bien qu'elle soit convenue que le pilotage et le remorquage contribuent à assurer la sécurité dans les ports, la Commission a considéré que « *ce rôle ne constitue pas en lui-même un motif suffisant pour exclure a priori ces services de l'application des règles du traité d'un nouveau cadre réglementaire au niveau communautaire* », **position que Votre Rapporteur spécial regrette**. On remarquera d'ailleurs que la Commission n'évoque nullement le lamanage, auquel la jurisprudence communautaire a pourtant reconnu expressément le rôle de service public. Malgré cela, il a cependant été inclus dans le champ d'application de la proposition de directive qui peut, à de nombreux égards, être considéré comme arbitraire et infondé.

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. 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. Elle 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.

Quant à **l'obligation d'autoriser deux opérateurs minimum**, point sur lequel la France est parvenue à imposer partiellement ses vues (le pilotage peut continuer à être assuré par un prestataire unique, à condition que le maintien de ce monopole soit justifié notamment par des raisons de sécurité), les professionnels estiment que c'est un objectif irréaliste, car le marché est relativement limité. **Votre Rapporteur spécial** craint par ailleurs que les justifications qui pourront être

---

<sup>(1)</sup> n°3507, Doc. AN, XIème législature.

apportées au maintien d'un prestataire unique ne soit pas acceptées par la Commission, ou de moins en moins, ce qui conduirait à passer outre la position de la France.

On doit surtout s'interroger sur les garanties sociales qui pourront être fournies dans un cadre libéralisé. Bien que l'article 15 de la proposition de directive invite les Etats membres à prendre les mesures nécessaires pour assurer l'application de leur législation sociale, l'article 6 de la directive spécifie que le fournisseur de service aura le droit d'employer le personnel de son choix, ce qui risque de favoriser le *dumping social* dans un secteur où la qualification devrait prévaloir. Quant à la disposition sur l'auto-assistance, elle peut permettre aux prestataires de recourir à un personnel dépourvu de la qualité de marin.

Enfin, certaines imprécisions juridiques méritent d'être soulignées, qui risquent de rendre l'application cette directive, critiquable dans son principe, inapplicable dans les faits :

- le contour des services visés pose problème dans la mesure où la directive n'a d'emprise que sur l'activité du domaine portuaire ;
- les critères d'octroi, notamment en matière de qualifications professionnelles, des autorisations d'intervenir sur le marché des services portuaires ne sont pas définis ;
- le caractère substantiel ou non, mobilier ou immobilier des investissements, dont dépend la durée des autorisations existantes et futures n'est pas fixé ;
- les seuils prévus dans la directive posent des problèmes d'application, car ils ne s'adaptent pas à tout type de trafic. Ils ne permettent pas, en l'état, de prévoir au minimum deux entreprises de manutention indépendante par catégorie de trafic.

### **3.- La nécessaire promotion du cabotage maritime**

La promotion du cabotage maritime par l'État fait l'objet de l'article 60 du chapitre 45-35. Les crédits passent de 915.000 euros en 2002 à 1 million d'euros en 2003, soit une augmentation de 9,28%. **Au-delà de la logique comptable, votre Rapporteur spécial ne peut que souligner l'extrême faiblesse de ces moyens par rapport aux crédits nécessaires pour obtenir des résultats dans ce domaine.**

Le rapport de M. François Liberti sur le développement de lignes régulières de cabotage maritime au départ des ports français, remis au Premier Ministre le 5 avril 2002, donne pourtant les pistes à suivre pour agir efficacement. Les avantages de ce mode de transport sont à la fois écologiques – en permettant de désengorger les routes - et économiques, puisque ce mode de transport pourrait être créateur d'emploi dans les ports de moyenne importance. Le cabotage permettrait *in fine* de poursuivre des objectifs d'aménagement du territoire.

La Commission européenne a été le premier promoteur de ce mode de transport par une communication de 1995 et surtout par le *Livre blanc sur la*

*politique des transports à l'horizon 2010* de septembre 2001. Il fait notamment le point sur les résultats du programme d'aide au transport combiné ayant permis entre 1997 et 2002 de consacrer 35 millions d'euros à plusieurs projets, notamment le transport multimodal de conteneurs entre plusieurs ports, l'étude de faisabilité en matière de transport multimodal à partir de Bordeaux et l'European FeederLine, créée en 1997 entre La Rochelle, Le Havre, Felixstowe et Rotterdam. Début 2003, le programme Marco Polo remplacera le programme précédent, avec des crédits de 115 millions d'euros entre 2003 et 2007

Mais la France ne saurait laisser aux autorités communautaires seules le soin de définir cette politique. Le rapport Liberti formule des possibilités qui peuvent être mises en application au niveau national : mise en oeuvre 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 les aider à adapter leur logistique au cabotage maritime ; autorisation des pré- et post-acheminements par camions de 44 tonnes dans les ports maritimes pour des distances courtes ; renforcement des contrôles sur les axes routiers grand transit où des lignes de cabotage pourraient être mises en place.

Dans le cadre de la mise en place des missions et des programmes, et pour suivre une des préconisations du rapport Liberti, **votre Rapporteur spécial** souhaite vivement qu'un **programme** regroupe, à partir de 2005, **l'ensemble de l'aide au cabotage**. La nouvelle nomenclature budgétaire favorisant l'émergence d'actions cohérentes, ciblées et faisant l'objet d'indications, cette activité se prête en effet particulièrement bien à la définition d'un programme. De cette manière, tout le dispositif pourrait alors être géré par une structure ministérielle unique, comme le préconise le rapport Liberti.

Certaines avancées récentes sont à souligner : les schémas de services de transports de marchandises et de passagers ont été approuvés par le décret n°2000-560 du 18 avril 2002. Ils prennent largement en compte les ports maritimes, leurs dessertes terrestres ainsi que le développement du cabotage maritime, l'importance de ces objectifs ayant encore été réaffirmée lors des concertations régionales effectuées en 2001. Par ailleurs, le 2 octobre 2002, M. Henri de Richemont, sénateur de la Charente, a été nommé parlementaire en mission auprès de MM. Gilles de Robien et Dominique Bussereau le 2 octobre 2002, afin de mener une étude sur le développement du pavillon français et du cabotage maritime. **Sans préjuger des résultats d'un nouveau rapport, votre Rapporteur spécial souligne que les moyens de développer le cabotage sont déjà présentés dans le rapport Liberti, dont il ressort que l'augmentation des crédits est un préalable à toute politique en la matière.**

## C.- LA PROTECTION ET L'AMENAGEMENT DU LITTORAL

### 1.- La lutte contre les pollutions accidentelles

Le dispositif français de lutte contre les pollutions marines accidentelles distingue traditionnellement 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, du Logement et des Transports étant 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, des Transports et du Logement figurent, en investissement d'une part, sur la ligne 53-30 article 90, en fonctionnement d'autre part, sur la ligne budgétaire 35-33, article 20. Le tableau suivant met en avant la forte progression des moyens l'année 2000.

**LE FINANCEMENT DU PLAN POLMAR-TERRE DEPUIS 2000**

(en milliers d'euros)

	2000	2001	2002	PLF 2003
<b>Fonctionnement</b>	457	610	679	686
<b>Investissements (crédits de paiement)</b>	1.143	808	914	1.300
<b>Total</b>	<b>1.677</b>	<b>1.830</b>	<b>1.899</b>	<b>1.986</b>
Investissements (autorisations de programme)	1.220	1.220	1.220	1.300

Source : Ministère de l'Équipement, des Transport et du Logement.

L'augmentation des crédits que l'on peut constater en 2000 provient d'un décret de dépenses accidentelles de février 2000 suite à la catastrophe de l'Erika, qui a abondé cette ligne à hauteur de 6,1 millions d'euros, même si la hausse était engagée avant la catastrophe. Ils ont permis la reconstitution du stock des matériels POLMAR, notamment les barrages, considérablement endommagés par la nature de la marée noire et surtout par la violence des tempêtes subies. En 2000, 7,32 millions d'euros d'autorisations de programme ont été ouverts.

Le projet de loi de finances pour 2002 a confirmé l'augmentation des moyens engagés depuis 2000, puisque les dépenses ordinaires sont portées à 686.000 euros et que les autorisations de programme, après avoir été augmentées en 2000, ont été maintenues au niveau alors atteint (1,22 millions d'euros). Les crédits de fonctionnement ont progressé en 2002, tant en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement courant que l'enveloppe destinée aux exercices d'entraînement. Le budget 2003 renforce encore les moyens destinés à la lutte contre les pollutions accidentelles. Les autorisations de programme progressent peu (+6,55 %), mais les crédits de paiement sont en augmentation plus marquée, puisqu'ils passent de 914 millions d'euros à 1.300 millions d'euros, soit une augmentation de 42,23 %.

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

### *- 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 complété par l'article 18 de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986, 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. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 rappelle qu'ils constituent un outil privilégié de gestion intégrée du littoral et le comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire du 9 juillet 2001 réaffirme l'intérêt de ces schémas.

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. Deux schémas supplémentaires sont finalisés et devraient être présentés au Conseil d'Etat (Charente-Maritime et bassin d'Arcachon). Les schémas de Trégor-Goélo (Côtes d'Armor) et du golfe du Morbihan (initié en 2001) sont en phase d'élaboration. On peut s'étonner de ce qu'aucun schéma n'ait été approuvé depuis 6 ans.

Le coût unitaire moyen d'un schéma est 300.000 à 460.000 euros, dans lequel les collectivités locales participent en général à hauteur du tiers. Dans les départements d'outre-mer, 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. La mise en place de ces schémas, dont l'intérêt a été réaffirmé par le comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire du 9 juillet 2001 devrait être renforcée en 2003, et s'intégrer dans un cadre communautaire puisqu'une recommandation du Conseil et du Parlement prévoit, au-delà d'une phase expérimentale, la généralisation d'une approche dite de « gestion intégrée des zones côtières » dont les schémas sont la préfiguration. L'objectif pour 2003, après avoir fait aboutir les projets du littoral charentais et du bassin d'Arcachon, est de poursuivre activement les efforts déjà engagés sur tous les schémas déjà lancés. La dotation prévue en 2003 au chapitre 53-30 est stable en autorisations de programme (1.220 millions d'euros), et en progression en crédits de paiement (940.000 euros, soit en augmentation de 23,35%).

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

Le projet de rétablir le caractère maritime du Mont-Saint-Michel, réaffirmé lors du CIADT du 23 juillet 1999, a été lancé initialement en 1995, en concertation avec les collectivités territoriales, regroupées depuis lors dans un syndicat mixte. L'opération consiste à rendre l'espace des grèves entourant le Mont au libre jeu de la marée et des sables en bloquant la progression des prés salés et en reportant à terre l'ensemble des parkings. Les montants à engager ont été prévus initialement à 99 millions d'euros, dont 43,9 millions d'euros à la charge de l'État, répartis entre le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, le ministère de la Culture et le ministère chargé de la mer, qui prend à sa charge les travaux d'hydraulique maritime soit 60 % du coût total. Les collectivités territoriales devaient prendre en charge 31 millions d'euros (soit 40%), le reste étant financé par le FEDER et l'agence de l'eau Seine-Normandie.

Trois concours de maîtrise d'œuvre ont été lancés en 2001 sur les ouvrages d'accès dans la baie (janvier 2001), le parc de stationnement et les équipements publics (juillet 2001) et le design de la navette (octobre 2001). Les travaux pourront démarrer début 2003, pour une durée de 4 à 5 ans, dès que les premières autorisations seront disponibles.

Depuis 1999, le coût initial a été réévalué : la mise au point technique du projet a duré plus longtemps que prévu, ce qui a eu pour effet de retarder de 2002 à 2003 l'engagement des travaux et de renchérir certains postes de dépenses. Le coût

est désormais évalué à 134 millions d'euros, ce qui conduit à majorer la part à la charge du ministère de l'Équipement de 5 millions d'euros. L'engagement des travaux en 2003 s'accompagne d'une augmentation de la subvention au syndicat mixte. Les investissements de l'État inscrits au titre V sont en recul par rapport à 2002 en crédits de paiement, de 46.000 euros à 30.000 euros (- 34 %). Ils sont par contre en forte augmentation au titre des subventions d'investissement (titre VI) puisqu'ils sont multipliés par 3,3 en autorisations de programme, tandis que les crédits de paiement sont stables.

## VI.- LA FLOTTE DE COMMERCE

La **situation de la flotte de commerce** française est restée stable entre 2000 et 2002, avec environ 210 navires - dont 100 immatriculés sous le registre des Terres australes et antarctiques françaises, constituant près de 90 % de la capacité de transport de la flotte française.

La décennie 1980-1990 s'est caractérisée par un fort repli de la flotte française se traduisant par une réduction de près de moitié de son effectif et des trois quarts de sa capacité, tandis que les années 1990 ont été marquées par une relative stabilisation. Perdant une vingtaine d'unités par an jusqu'en 1987, l'effectif de la flotte française est compris depuis 1990 entre 205 et 215 navires pour une capacité d'environ 6 millions de tonnes de port en lourd. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2002, la flotte sous pavillon français comportait 207 navires et représentait 6,27 millions de tonnes de port en lourd.

La situation de la flotte pétrolière française créée par les crises des années 1970 n'a commencé à se redresser réellement que vers 1995, sous le coup de la croissance conjuguée des États-unis et de l'Europe. Sa capacité se maintient depuis 1995 à un niveau d'environ 4,5 millions de tonnes de port en lourd (4,33 millions au 1<sup>er</sup> janvier 2002).

Pour la flotte sèche, les répercussions de la crise économique ont été plus tardives et plus progressives. La flotte française perd près de 80 navires dans la seconde partie des années 80, soit le tiers de ses unités et la moitié de sa capacité de transport, pour s'établir à 160 navires et 2 millions de tonnes de port en lourd en 1993.

Cette crise a eu des effets sur l'âge moyen de la flotte française, lequel s'est dégradé au cours de la décennie 1980, atteignant 15,2 ans au 1<sup>er</sup> janvier 1999, accusant notamment un vieillissement de deux ans au cours de la première moitié des années 1990. Au sein de la flotte pétrolière, les transporteurs et les navires gaziers ne se sont guère renouvelés jusqu'en 1999. A l'inverse, les caboteurs pétroliers ont le plus bénéficié d'investissements nouveaux au cours des années 90, puisque l'âge moyen a baissé de cinq ans. La flotte des cargos n'a accusé qu'un an de vieillissement sur toute cette période. 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 16.000 places aux voitures en métropole. Cette évolution de capacité résulte de la modernisation du secteur le plus important des transbordeurs et notamment de ceux exploités en Méditerranée. Il y a donc eu au cours de la décennie 1990 un incontestable mouvement général de renouvellement de la flotte. Ces renouvellements ont fait baisser l'âge moyen de la flotte de 15,2 ans en 1999 à 8,4 ans au 1<sup>er</sup> janvier 2002, et sont à mettre pour une grande partie au crédit de la politique de l'Etat en faveur de la flotte de commerce.

## A.- LES SUBVENTIONS A LA FLOTTE DE COMMERCE

### 1.- Les allègements de charges

Pour développer la compétitivité des armements et soutenir l'emploi, l'Etat a pris deux mesures conformes aux nouvelles orientations communautaires publiées le 5 juillet 1997 par la Commission européenne.

L'allègement des charges fiscales se traduit 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 le dispositif du **dégrèvement** introduit dans le projet de loi de finances 2003, spécifique aux entreprises d'armement au commerce et applicable aux impositions établies au titre de 2003 et des années suivantes. La ligne 45-35-40 n'est donc plus dotée dans le projet de loi de finances 2003, mais ce dégrèvement, qui restera à la charge de l'Etat sur le budget des charges communes, ne modifiera pas le produit fiscal de la taxe professionnelle revenant aux collectivités locales et à leur groupement.

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, ce montant a atteint 15,46 millions d'euros.

Le dispositif de 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 a été mis en place en 1998. En 2001, compte tenu des reports, les crédits totaux disponibles pour ces charges ont été de 29,8 millions d'euros. Trente neuf armements en ont bénéficié pour un montant total de 29,73 millions d'euros, ce qui prend aussi en compte les armements desservant la Corse à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001. En 2002, les contributions sociales patronales afférentes aux risques vieillesse, maladie et accidents du travail versées par les entreprises en 2001 seront intégralement remboursées.

L'extension du dispositif de remboursement aux **charges d'allocations familiales et de chômage** deviendra effective en 2003 après apurement des arriérés de taxe professionnelle non remboursés aux armateurs.

Le projet de budget pour 2003 comporte une augmentation sensible de la dotation de l'article 50 du chapitre 45-35, puisqu'il passe de 42-84 millions d'euros en 2002 à 45,96 millions d'euros en 2003 (+ 7,28 %). Il permettra d'assurer à la fois le remboursement aux armateurs 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 ainsi que le remboursement d'une partie significative des cotisations d'allocations familiales et d'assurance chômage pour ces mêmes personnels. Le total des crédits qu'il est proposé d'ouvrir en 2003 à ce titre est de 45,96 millions d'euros.

## 2.- La taxe au tonnage

Le Gouvernement a annoncé qu'il ouvrirait 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 auquel ils peuvent rester assujettis s'ils le désirent. Cette mesure vise à harmoniser la fiscalité française avec celle de nos principaux voisins européens, tels l'Allemagne, l'Espagne, la Grèce, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni qui ont déjà adopté ce mode de taxation. Il est par ailleurs en cours d'instauration au Danemark et en Finlande, et envisagé en Espagne, en Suède et en Belgique.

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 ayant été adopté par le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas, les barèmes de ces trois pays sont comparables

BAREME D'IMPOSITION DE LA TAXE AU TONNAGE EN EUROS PAR UNITE DE JAUGE UMS

	Pays-Bas	Allemagne	Grande-Bretagne
Jusqu'à 1000 UMS	0,91	0,92	0,94
De 1000 à 10.000 UMS	0,68	0,69	0,71
De 10.000 UMS à 25.000 UMS	0,45	0,46	0,47
Au-dessus de 25.000 UMS	0,23	0,23	0,24

Dans ces trois pays, ce régime est facultatif et réservé aux sociétés qui exercent une activité d'armateur. Les entreprises de pêche, celles qui exploitent des ferries, des installations pétrolières offshore ou des dragues en sont exclues, par exemple en Grande-Bretagne. Dans certains cas, seuls les navires exploités dans le cadre d'un trafic international sont éligibles à ce régime d'imposition. Il n'existe en revanche généralement pas d'obligation de pavillon, mais les entreprises optant pour la taxe au tonnage le font pour une durée suffisamment longue, en général 10 années reconductibles. Certaines caractéristiques techniques méritent d'ailleurs d'être mentionnées :

- L'option de la taxe au tonnage s'effectue par société, et non par navire.
- La taxe au tonnage est calculée sur l'année civile. Seule l'Allemagne accepte de prendre en déduction les périodes d'arrêt technique.
- Elle ne porte que sur les activités proprement maritime des sociétés d'armement, mais couvre toutes les recettes tirées de l'exploitation d'un navire, y compris les recettes annexes telles que, par exemple, les ventes à bord d'un navire à passagers.

- L'amortissement du navire, ou des parts de navire, n'est pas déductible du résultat taxable pendant la période d'option pour la taxe au tonnage.

Sur le plan fiscal, les effets attendus de la taxe au tonnage sont doubles. Elle 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 est la simplicité pour les armateurs, puisqu'il n'existe qu'un seul barème applicable à tous les navires éligibles, quels que soient 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 est estimé à 7 millions d'euros au minimum pour l'Etat – permettant de relancer l'attrait du pavillon français.

Les inconvénients sont essentiellement sociaux. Proposée aux armateurs britanniques en avril 2000, la taxe au tonnage n'a pas tenu ses promesses en terme d'emploi et de formation, puisque la tendance est à la déréglementation, avec de plus en plus de marins étrangers travaillant à bord des navires nationaux souvent nettement au dessous sur salaire minimum national. La taxe au tonnage risque de créer un effet d'aubaine auprès d'armateurs étrangers qui ne respectent pas les standards sociaux du pays. De fait, les syndicats dénoncent en Grande-Bretagne un nombre croissant d'officiers et de marins sans emplois (400 à 500 officiers auraient perdu leur emploi en 2 ans) : la taxe au tonnage introduite en 2000 ne prévoyant aucun minimum national pour les équipages britanniques, les armateurs préfèrent embaucher des officiers et des marins étrangers. **Sans disposer de plus d'informations sur ce sujet, votre Rapporteur spécial s'inquiète des mises en gardes des syndicats britanniques. Il regrette également qu'une étude plus approfondie sur le sujet n'ait pas encore été menée alors que l'introduction de la taxe au tonnage en France paraît imminente.**

Le dispositif français, actuellement en cours d'élaboration, s'appliquerait aux entreprises dont le chiffre d'affaires provient à 75 % au moins de l'exploitation de navires armés au commerce.

Le résultat imposable serait déterminé par application à chaque navire du barème suivant :

Tonnage	jusqu'à 1.000 tonnes	de 1.000 à 10.000 tonnes	de 10.000 à 25.000 tonnes	+ de 25.000 tonnes
montant en euros	0,93	0,71	0,47	0,24

## B.- LES RÉFORMES ENVISAGÉES DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA FLOTTE DE COMMERCE

### 1.- La réforme du registre des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)

Créé par voie réglementaire en mars 1987, puis, le décret ayant été annulé par le Conseil d'Etat, par l'article 26 de la loi n°96-151 du 26 février 1996 relative aux transports, le registre des TAAF compte, au 1<sup>er</sup> janvier 2002, 99 navires de commerce représentant 93% 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. Les marins embarqués sur les navires doivent être français dans une proportion actuellement fixée à 35% <sup>(2)</sup>, le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance doivent en tout état de cause être français.

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.

Une ébauche de réforme a été soutenue par le ministre chargé des Transports, et validée par le Comité interministériel de la mer du 27 juin 2000. Afin de mettre en œuvre cette réforme, il a été nécessaire de procéder à une modification de l'article 26 de la loi du 26 février 1996 pour permettre que la proportion minimale de marins français puisse être fixée soit par voie réglementaire, soit par la négociation au sein des entreprises. A cette fin, la loi n° 2001-503 du 12 juin 2001 a habilité le gouvernement à réformer par ordonnance les conditions d'armement des navires dans les TAAF.

L'ordonnance n° 2002-357 du 14 mars 2002 a modifié les dispositions de l'article 26 de la loi du 26 février 1996 relative aux transports. Les nouvelles dispositions prévoient que « *l'équipage des navires immatriculés dans le territoire des Terres australes et antarctiques françaises doit être composé d'une proportion minimale de marins embarqués de nationalité française. Cette proportion est fixée par décret en Conseil d'État, en fonction notamment des caractéristiques techniques des navires ou de leur mode d'exploitation. Le capitaine ainsi que l'officier chargé de sa suppléance doivent figurer parmi les marins embarqués de nationalité française. Toutefois, un accord entre le chef d'entreprise et les organisations syndicales représentatives dans l'entreprise ou, à défaut, les délégués du personnel peut fixer une proportion différente de celle mentionnée ci-dessus, dans les conditions et dans des limites fixées par décret en Conseil d'État.* ».

---

<sup>(2)</sup> Cette proposition devrait être normalement fixée par voie réglementaire, mais le décret en Conseil d'État prévu n'a pas été pris.



Le projet de loi de ratification de l'ordonnance a été déposé sur le bureau du Sénat le 20 juin 2002. Le projet de décret mettant en œuvre la réforme est en cours de préparation, et doit être l'occasion d'une consultation des partenaires sociaux.

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 mise en place d'un pavillon euros.**

En août 1989, la Commission a proposé, après avoir analysé la crise du secteur des transports maritimes, la création d'un registre européen dit « euros », ainsi que la définition commune du concept « d'armateur communautaire ».

Ces deux projets ont été abandonnés par la Commission en raison des difficultés à parvenir à un accord entre les Etats membres, notamment en matière de composition des équipages.

Cet échec pose le problème de l'adhésion de la Communauté européenne à l'OMI: la Commission a adopté le 11 avril 2002 une recommandation visant à ouvrir des négociations sur les conditions et les modalités de l'adhésion de la Communauté européenne. Les règles de procédure de l'OMI limitent actuellement la négociation et la participation aux conventions aux Etats membres de l'organisation, la Commission ne disposant que d'un statut d'observateur.

La Commission justifie sa demande par l'accroissement des compétences communautaires en matière de sécurité des transports maritimes, par la nécessité de prévenir les infractions des Etats membres au regard de leurs obligations communautaires et par la nécessité de garantir la cohérence de la position communautaire.

La recommandation a fait l'objet d'une présentation lors du Conseil Transports du 17 juin 2002, mais n'a fait l'objet de commentaires de la part d'aucune délégation. Elle risque néanmoins de rencontrer l'opposition de nombreux Etats membres. Cette demande nécessite de clarifier la répartition des compétences entre la Commission et les Etats membres. En effet, ne siègent à l'OMI que des Etats souverains titulaires d'un pavillon, or il n'existe pas de pavillon communautaire. Certains registres des Etats membres ne sont d'ailleurs pas reconnus comme communautaires (le registre des TAAF et celui des Antilles néerlandaises)

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mardi 8 octobre 2002, la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a examiné les crédits de la **Mer**.

Après l'exposé de votre **Rapporteur spécial**, un débat a eu lieu.

**M. Pierre Hériaud** a souligné que l'importance de ce budget n'est certes pas comparable à la surface de la mer dans la géographie française. L'augmentation apparente est en effet de 1,39% mais il y a un blocage des crédits de fonctionnement entraînant un report sur l'investissement. Ce report, notamment du titre IV, risque d'occasionner des mécontentements, par exemple de la part des associations de formation. S'agissant des investissements, l'évolution est positive, même si elle porte sur de petites sommes. La baisse des crédits destinés aux ports autonomes et aux ports non autonomes montre que les besoins qui ont été mis en évidence au moment du naufrage de l'Erika demeurent insatisfaits. La France a en effet besoin d'installations portuaires pour éviter que les navires dérivent vers d'autres zones de trafic.

**M. Alain Rodet** a demandé si des investissements sont prévus pour le port de la Rochelle-La Palisse.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. Louis Guédon** a souligné que le budget ne traite pas les problèmes de fond de la politique de la mer. La France possède 5.000 kilomètres de côtes, mais sa flotte n'est qu'à la 28<sup>ème</sup> place mondiale, sans que ce projet de budget puisse réellement permettre de l'améliorer. La taxe au tonnage est, certes, un moyen positif qui reprend d'ailleurs la suite des quirats qui avaient eu comme effets sensibles une augmentation de 11% du tonnage en un an. La France pourrait pratiquer un pavillon bis comme le font tous les pays du monde, afin de relancer les navires à capitaux français.

S'agissant de la formation des jeunes, il existe, en dehors de l'AGEMA, des départements où aucune formation maritime n'est assurée, y compris pour des départements côtiers, comme en Vendée. Certains fonds structurels européens sont apparemment sans emploi : il y aurait là un moyen de les utiliser.

La question du cabotage mérite qu'on s'y arrête. Il s'agit de l'avenir de la sécurité, du désenclavement maritime et de la promotion des petits ports.

En matière de sécurité, le naufrage de l'Erika doit inciter à une réflexion d'ensemble, notamment sur le droit du pavillon et le droit du port. Chaque pays doit vérifier qu'un bateau qui accoste dans ses ports peut naviguer en toute sécurité. En France, ce contrôle est très insuffisant : il n'y a pas assez de personnel et, surtout, les contrôleurs, directement issus de concours, sont trop inexpérimentés. On peut se demander si des personnes ayant une meilleure connaissance concrète, d'anciens capitaines de première classe de la marine marchande ou des ingénieurs en chef de machines, par exemple, ne pourraient pas assurer des missions de sécurité.

**M. Michel Bouvard** s'est déclaré d'accord avec l'appréciation de M. Louis Guédon sur l'inadaptation des contrôleurs issus de concours administratifs pour effectuer, d'emblée, des contrôles nécessitant une expérience pratique. Par ailleurs, les crédits de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) sont-ils bien inscrits dans le projet de loi de finances ?

**Votre Rapporteur spécial** a répondu que les crédits relatifs à la SNSM étaient effectivement inscrits dans le budget. S'agissant de la taxe au tonnage, sa mise en place permettrait d'augmenter le nombre de navires du pavillon ; elle est donc également envisageable pour la France, sauf s'il n'existe pas de contrepartie réelle aux 7 millions d'euros de baisse de recettes qu'elle occasionne, notamment en matière sociale et de créations d'emplois. S'il n'y a pas de telles contreparties, il est peu probable que la taxe au tonnage ait des effets positifs en matière de sécurité.

Le cabotage doit être développé en urgence et les moyens prévus sont insuffisants. L'opération « Port 2000 » mériterait d'être relayée par une autre opération sur la façade méditerranéenne. Le développement du contrôle maritime est fondamental, mais il ne semble pas opportun de faire appel à des retraités pour pourvoir les postes.

**M. Michel Bouvard** a proposé l'adoption d'une observation de la commission des Finances visant à constater la faiblesse des contrôles des navires dans les ports français, les risques graves que cette situation engendre, et proposant que des personnes expérimentées puissent être adjointes aux contrôleurs.

Après que **votre Rapporteur spécial** a rappelé que cette mesure pourrait avoir des effets positifs, mais qu'elle ne doit pas s'appliquer au détriment du statut général des fonctionnaires, la commission a *adopté* cette observation. Puis elle a *adopté* les crédits de la mer, contre l'avis de votre Rapporteur spécial, et vous *demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

## **OBSERVATION**

La commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan, constatant la faiblesse des contrôles des navires dans les ports, et les risques graves que cette situation présente, souhaite que puissent être adjointes aux contrôleurs des personnes expérimentées, retraitées ou ayant cessé leur activité, tels que les capitaines de première classe de la marine marchande ou les ingénieurs en chef des machines.

---

Rapport n° 256 annexe 22 de M. Michel Vaxès sur le budget de la mer du projet de loi de finances pour 2003