



N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 22

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME et MER

MER

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS LIBERTI

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I.– L'EXÉCUTION DES CREDITS EN 2002 ET 2003	15
A.– L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2002	15
1.– L'évolution des dotations	15
2.– La consommation des crédits	16
B.– L'EXECUTION DU BUDGET EN COURS	17
II.– L'ADMINISTRATION DE LA MER	21
A.– L'ORGANISATION ET LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION GENERALE	21
1.– L'organisation de l'administration de la mer.	21
2.– Les moyens de fonctionnement de l'administration générale	22
a) <i>Les dépenses de personnel</i>	22
b) <i>Les crédits de fonctionnement</i>	23
3.– Les crédits d'équipement	24
B.– L'ETABLISSEMENT NATIONAL DES INVALIDES DE LA MARINE (ÉNIM)	24
1.– Le financement de l'ÉNIM.....	24
2.– L'évaluation des dépenses et des recettes pour 2004.	26
a) <i>Évaluation des dépenses</i>	26
b) <i>Évaluation des recettes</i>	26
c) <i>La subvention d'équilibre</i>	27
III.– LES GENS DE MER	29
A.– L'ACTION SOCIALE	29
1.– Les mesures en faveur de l'emploi.	29
2.– L'aide sociale d'urgence.	30
3.– Les mesures de cessation anticipée d'activité et de reclassement des marins.....	30
B.– LA FORMATION MARITIME.....	32
1.– Les établissements d'enseignement maritime.....	33

<i>a) Les écoles nationales de la marine marchande</i>	33
<i>b) Les lycées professionnels maritimes</i>	34
<i>c) Les établissements d'enseignement privés agréés</i>	35
<i>d) Les bourses et la formation professionnelle maritimes</i>	35
2.– Le respect des normes internationales de formation des marins.....	36
IV.– LA SIGNALISATION ET LA SURVEILLANCE MARITIMES	37
A.– LA SÉCURITE MARITIME	37
1.– Les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS).....	37
<i>a) Les dotations de fonctionnement</i>	38
<i>b) Les dotations d'investissement</i>	38
2.– La signalisation maritime.....	39
3.– Les unités littorales des affaires maritimes (ULAM).....	39
4.– Les centres de sécurité des navires.....	40
B.– LA SOCIÉTÉ NATIONALE DE SAUVETAGE EN MER (SNSM)	41
V.– LES PORTS MARITIMES ET LE LITTORAL	42
A.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2004	43
1.– Les dépenses d'entretien et d'exploitation.....	44
<i>a) Les ports autonomes</i>	44
<i>b) Les ports d'intérêt national</i>	45
2.– Les dotations d'investissement.....	45
B.– LES EVOLUTIONS DE LA POLITIQUE PORTUAIRE FRANÇAISE	47
1.– Les évolutions nationales.....	47
2.– Les évolutions communautaires.....	50
C.– LA PROTECTION ET L'AMENAGEMENT DU LITTORAL	53
1.– La lutte contre les pollutions accidentelles.....	53
2.– L'aménagement, la mise en valeur et la protection du littoral.....	54
VI.– LA FLOTTE DE COMMERCE	57
A.– L'EMPLOI MARITIME AU COMMERCE	58
1.– Les effectifs des marins.....	58
2.– Le chômage des marins.....	60
3.– Les perspectives.....	60
B.– LES SUBVENTIONS A LA FLOTTE DE COMMERCE	61
1.– Les allègements de charges.....	61
2.– La taxe au tonnage.....	62

C.- LES RÉFORMES ENVISAGÉES DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA FLOTTE DE COMMERCE.....	64
1.- Le registre des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).....	64
2.- La nécessaire promotion du cabotage maritime	66
EXAMEN EN COMMISSION	69

PRESENTATION SYNTHETIQUE DES CREDITS DU BUDGET DE LA MER POUR 2003

Les crédits inscrits au budget de la Mer pour 2004 s'élèvent à 1.094 millions d'euros, contre 1.033,18 millions d'euros en 2003, ce qui représente une hausse de 5,9 %.

La subvention à l'Etablissement National des Invalides de la Marine (ENIM), qui constitue 71 % de ces crédits, est réévaluée de 7,6 % pour faire face à une baisse prévisible des autres recettes de cet organisme ainsi qu'à ses besoins de modernisation. Les charges de personnel progressent de 2,5 % et atteignent 84,59 millions d'euros.

Hors ENIM et hors personnel, les dotations prévues pour 2003 atteignent 231,64 millions d'euros, enregistrant une progression de 1,5 % qui ne permet, cependant, pas de rattraper les effets de la baisse constatée en 2003. Les dépenses ordinaires, considérées dans ces limites, s'établissent à 164,24 millions d'euros, en baisse de 0,43 %. La hausse globale de ces crédits résulte donc de la progression de 6,4 % des crédits de paiement des dépenses en capital, dont les dotations destinées aux ports maritimes et à la protection du littoral sont revalorisées.

Avec une dotation de 8,05 millions d'euros, les autorisations de programme subissent une baisse de 24 % due, pour l'essentiel, au transfert, à compter de 2004, des crédits afférents au programme d'aménagement du Mont Saint Michel sur le budget du ministère chargé de l'aménagement du territoire.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. A cette date, seulement un tiers des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit de doter le budget de la Mer de près de 1.094 millions d'euros contre 1.033,18 millions d'euros en 2003, ce qui représente une hausse de 5,9 %, un contraste par rapport au budget global de l'équipement sur lequel porte l'essentiel des économies du budget de l'État. Comme l'an dernier, chacun des titres est en légère augmentation, avec une progression plus marquée pour les subventions d'investissement, un titre faiblement doté, cependant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MER PRÉSENTATION PAR TITRE

(en millions d'euros)

	Projet de loi de finances 2003	Projet de loi de finances 2004	Projet de loi de finances 2004/projet de loi de finances 2003 (en %)
Titre III– Moyens des services	116,98	120,45	2,9
<i>dont charges de personnels (1)</i>	82,49	84,59	2,5
Titre IV– Interventions publiques	852,86	906,15	6,2
<i>dont ÉNIM</i>	722,41	777,77	7,6
Total des dépenses ordinaires (DO)	969,84	1.026,60	5,8
Titre V– Investissements exécutés par l'État	57,66	58,87	2,1
Titre VI– Subventions d'investissement	5,67	8,53	50,4
Total des crédits de paiement (CP) des dépenses en capital	63,33	67,40	6,4
Total des DO et CP	1.033,18	1.094	5,9

Source : fascicule budgétaire « Mer ».

Hors Établissement national des invalides de la marine (ÉNIM) et hors personnel, les dotations prévues pour 2004 atteignent 231,64 millions d'euros, et sont donc en hausse de 1,5 % par rapport aux crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2003. Toutefois, cette hausse ne permet pas de rattraper les effets de la baisse de près de 2% en 2003 sur 2002. Les dépenses ordinaires, considérées dans ces limites, s'établissant à 164,24 millions d'euros, en baisse de 0,43 %, la progression globale résulte de la hausse des crédits de paiement des dépenses en capital qui sont en augmentation de 6,4 %.

Quant aux autorisations de programme, déjà en baisse depuis deux ans du fait de l'avancement du programme « Port 2000 », elles devraient encore chuter de 24% en 2004. En ce qui concerne les investissements exécutés par l'État, cette baisse s'exerce principalement sur le chapitre 53-30 (Ports maritimes, protection du littoral et études générales de transport maritime) dont tous les articles ont des dotations inférieures à celles de 2003 à l'exception de l'article 90 consacré à la lutte contre la pollution accidentelle. Au titre des subventions d'investissement, la baisse s'explique essentiellement par le transfert au budget du ministère chargé de l'aménagement du territoire des crédits afférents aux travaux du site du Mont-Saint-Michel.

La subvention à l'ENIM représente encore le poste prépondérant du budget de la mer avec près de 71 % des crédits. En hausse de 7,7 %, elle permet de pallier la sensible diminution des compensations inter-régimes attendue en 2004 ainsi que la modernisation du système informatique de l'établissement.

Ce projet de budget affiche quatre objectifs principaux : le renforcement de la sécurité et la modernisation portuaires, le développement de la flotte de commerce, la sécurité maritime et la protection de l'environnement marin ainsi que le soutien à la formation maritime et le renforcement de la protection sociale des marins.

Outre **l'entretien et la modernisation des infrastructures portuaires** le projet de budget a pour objectif de renforcer la sécurité et la sûreté, dans le prolongement des décisions prises par le Comité Interministériel de la mer du 29 avril 2003, notamment celle de créer, au cours des trois années à venir, 40 nouveaux postes d'officiers de port et officiers de port adjoints dans les ports d'intérêt national. Pour répondre à cette exigence ainsi qu'aux nouvelles règles édictées par l'Organisation Maritime Internationale, le projet de budget crée 2 postes d'officier de port et 13 postes d'officiers de port adjoints.

Dans le même objectif, au titre des crédits de fonctionnement, il est prévu un doublement de la dotation consacrée à l'informatique portuaire en vue d'assurer le suivi documentaire du trafic maritime, conformément à la directive européenne du 27 février 2002. En revanche, les moyens dégagés pour les travaux d'entretien des ports maritimes non autonomes subissent, comme l'an dernier, une baisse de l'ordre de 7 % et s'établissent à 11,4 millions. Quant aux crédits d'intervention représentant la participation de l'État aux dépenses des ports autonomes en métropole et outre-mer, ils sont portés à 58,75 millions d'euros, en hausse de 0,4 %. Au total, les dépenses ordinaires consacrées aux ports maritimes s'établissent à 70,79 millions d'euros pour 2004. Cela ne répond pas aux besoins recensés et accentués des retards cumulés tout particulièrement dans les ports non autonomes

Au titre des investissements et des subventions d'investissements, le projet de loi de finances pour 2004 consacre à la modernisation des ports 39,17 millions d'euros de crédits de paiement, soit 5,4 % de plus qu'en 2003. Ces crédits devront assurer la poursuite des grandes opérations portuaires telles que Port 2000 au Havre ou des investissements inscrits aux contrats de plan État-régions, notamment pour les ports de Dunkerque et Rouen. Quant aux autorisations de programme, elles sont ramenées de 36,4 millions d'euros en 2003 à 25,6 millions d'euros. Cela peut représenter un frein aux investissements à venir. Néanmoins, compte tenu des délais nécessaires à l'élaboration de certains projets, le Gouvernement estime que ces crédits lui permettront de poursuivre les opérations de réhabilitation du patrimoine ainsi que les opérations de modernisation inscrites aux contrats de plan.

Au cours du Comité interministériel de la mer du 29 avril 2003, le Gouvernement a affirmé sa volonté de renforcer la politique économique maritime, notamment par le **développement de la compétitivité de la flotte de commerce et de l'intermodalité**. Il a, à cet effet lancé deux missions. L'une de ces missions, confiée au sénateur Henri de Richemont, portant sur la refonte du pavillon français

et le développement du cabotage a donné lieu à un rapport dont les conclusions, actuellement à l'étude, devraient déboucher sur la création d'un pavillon international français. La seconde mission consiste à évaluer le dispositif actuel de soutien à la flotte de commerce.

Cependant, les crédits destinés à ce dispositif sont, dans le projet de budget, en baisse de 1,6 %. La part la plus significative en est constituée par le remboursement des charges sociales patronales afférentes aux risques « vieillesse, maladie et accidents du travail » des personnels navigants sur les navires sous registre métropolitain ou des départements d'outre-mer auquel s'est ajouté, depuis 2003, le remboursement d'une partie des cotisations d'allocations familiales et d'assurance chômage de ces mêmes personnels. Inscrite à l'article 50 du chapitre 45-35, la dotation destinée à cette action est ramenée, pour 2004, à 44 millions d'euros, ce qui paraît insuffisant. Enfin, le dispositif destiné à aider la création de lignes maritimes à courte distance par une aide au démarrage, voit sa dotation passer de 1 à 2 millions d'euros. Au total, ce sont 62,1 millions d'euros qui sont, en 2004, consacrés à ces actions par le budget de la mer.

A la suite des catastrophes occasionnées par les naufrages de l'Erika et du Prestige, les autorités nationales et européennes se sont mobilisées pour renforcer la **sécurité des navires et de la navigation** ainsi que la prévention des pollutions marines. Dans cette optique, les moyens mis en oeuvre par la France pour sauvegarder les vies humaines et l'environnement marin sont passés de 23,77 millions d'euros inscrits en loi de finances pour 1999 à 29,73 millions d'euros dans l'actuel projet de loi. Les moyens des services déconcentrés des affaires maritimes étant restés relativement stables, l'augmentation des crédits s'est concentrée sur la modernisation des services spécialement consacrés à la sécurité maritime, et particulièrement à la signalisation maritime. Il convient cependant de remarquer que les mesures de régulation budgétaire opérées au cours du présent exercice ont, malgré les aménagements intervenus au début de l'été, réduit de 20 % par rapport aux dotations initiales, les crédits de fonctionnement et de 50 % les crédits de paiement consacrés à la modernisation de la sécurité maritime. Par ailleurs, les dotations 2004, fixées à 14,28 millions en crédits de fonctionnement, affichent une progression de 11 % toute entière consacrée au nouveau programme Radarsat (1,27 million d'euros) visant la surveillance des pêches illégales dans la zone économique exclusive française de l'Antarctique.

Les dotations en capital inscrites pour 2004 sont, avec 16,2 millions d'euros, en baisse de 1 % en moyens de paiement et de 7,3 % en autorisations de programme, avec 19 millions d'euros. Ces dotations devraient néanmoins permettre la poursuite de la modernisation des CROSS, en particulier le renouvellement des équipements radar et la mise en place des premières stations dédiées à l'identification automatique des navires, (7,2 millions d'euros en autorisations de programme et 2,6 millions d'euros en crédits de paiement), il doit également assurer le maintien à niveau des établissements de signalisation maritime et des moyens d'action ainsi que la modernisation des phares et balises (10,1 millions d'euros d'autorisations de programme et 10,7 millions d'euros de crédits de paiement). Enfin, le dispositif de contrôle et de surveillance en mer disposera de 2,9 millions d'euros de crédits de paiement et d'1,7 million d'euros d'autorisations de programme destinés au

renforcement de ses moyens nautiques. La sécurité des navires et de la navigation repose, en outre, sur l'activité des Centres de Sécurité des Navires qui assurent les visites des navires français et, dans le cadre du Mémorandum de Paris, le contrôle des navires étrangers en escale dans les ports français. Dans le cadre du plan visant le renforcement de ces contrôles, le projet de budget pour 2004 prévoit la création de 12 nouveaux postes d'inspecteurs. En outre, cinq postes seront créés pour la COSRU, équivalent des CROSS à La Réunion.

En revanche, le plan de généralisation des unités littorales des affaires maritimes (ULAM), réseau assurant en zone côtière à l'échelon départemental des missions de surveillance et de police, ne sera pas poursuivi en 2004, le Gouvernement ayant souhaité dresser un bilan de cette opération. C'est un coup d'arrêt au recrutement de personnel nécessaire au dispositif de surveillance côtière.

Enfin, l'État assure à la Société nationale de sauvetage en mer une subvention de fonctionnement fixée, comme en 2003, à 618 000 euros ainsi qu'une subvention d'équipement, maintenue elle aussi au même niveau qu'en 2003 : 1,55 millions d'euros.

A structure constante, c'est-à-dire en prenant en compte du transfert sur le budget du ministère chargé de l'aménagement du territoire des crédits afférents au rétablissement du caractère maritime de la baie du Mont-Saint-Michel, les **moyens consacrés à la protection et à la mise en valeur du littoral** sont en progression de 53 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2003.

Les dépenses ordinaires passent de 0,686 million d'euros en 2003 à 0,886 million d'euros grâce à une nouvelle dotation de 0,2 million d'euros destinée à l'entretien du domaine public maritime afin d'assurer la sécurité de son libre accès au public, les crédits destinés à la lutte contre la pollution par les hydrocarbures restant au niveau de 2003 : 0,686 million d'euros. Les dépenses en capital sont principalement consacrées aux opérations de défense des côtes et de protection des lieux habités contre l'érosion marine dont les dotations sont fixées à 4,4 millions d'euros en autorisations de programmes (contre 6 millions d'euros en 2003) et 4,5 millions d'euros en crédits de paiement (contre 2,5 millions d'euros en 2003). Ces crédits constituent les subventions d'équipement attribuées dans le cadre des contrats de plan État-régions et de leurs avenants « pollution-tempêtes ».

Les investissements relatifs à la lutte contre la pollution accidentelle sont en très forte augmentation (+ 84,8% en autorisations de programme ; + 47,6 % en crédits de paiement). Ces moyens sont destinés aux équipements de lutte contre la pollution du littoral par les hydrocarbures. Ils se placent dans une perspective pluriannuelle de remise à niveau des stocks d'équipements et des matériels. Toutefois, le projet de budget ne prévoit pas les actions qui pourraient pallier l'insuffisance des moyens nautiques destinés à la protection du littoral méditerranéen.

En ce qui concerne **l'enseignement maritime**, dont les crédits sont inscrits au présent budget, ses moyens humains restent stables malgré des besoins supplémentaires. Les moyens de fonctionnement, inscrits au chapitre 36-37, sont

accrus de 12,3%. Une hausse qui bénéficie à l'enseignement secondaire dont la subvention de fonctionnement pédagogique est portée à 665.780 euros. La subvention de fonctionnement des Ecoles nationales de la marine marchande est, comme en 2003, fixée à 1,777 millions d'euros. Le montant des crédits d'intervention consacrés aux bourses des élèves de l'enseignement maritime est revalorisé grâce à un ajustement qui bénéficie, cette fois, à l'enseignement secondaire dont la dotation augmente de 21 %.

Quant aux moyens d'investissement, les autorisations de programmes et les crédits de paiement, plus que modestes, reconduits au niveau de 2003 (0,9 million d'euros), devront financer l'acquisition d'équipements pédagogiques et la poursuite de la modernisation des établissements d'enseignement entreprise depuis quelques années dans le cadre des contrats de plan État-régions.

Assurant l'essentiel de l'effort de l'État pour la **protection sociale des marins**, la subvention d'équilibre versée à l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM), inscrite à l'article 50 du chapitre 47-37 du budget de la Mer, passe de 722,41 millions d'euros à 777,77 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004, soit une augmentation de 7,7%.

En matière d'aide d'urgence, le projet de loi de finances confirme l'aide, mise en œuvre en 2002, destinée à soutenir les associations et à effectuer des avances sur salaire au bénéfice des marins abandonnés dans les ports français. Toutefois, la vente de navires saisis ayant permis de récupérer une partie des sommes avancées, un tiers seulement de la dotation a été consommé, il est donc proposé de fixer celle-ci à 0,2 million d'euros en 2004, contre 0,3 million d'euros en 2003, soit une réduction d'un tiers sur 2003.

Par ailleurs, le projet de budget prévoit de consacrer 0,2 million d'euros au programme du Bureau International du Travail visant à établir, pour le travail maritime, des règles sociales minimales reconnues internationalement. Enfin, sur le plan national, la mise en place de l'inspection du travail maritime sera poursuivie par la création de 5 emplois d'inspecteurs du travail maritime supplémentaires.

I.- L'EXÉCUTION DES CREDITS EN 2002 ET 2003

A.- L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2002

1.- L'évolution des dotations

Les modifications intervenues au cours de l'année 2002 n'ont pas changé fondamentalement les ordres de grandeur du budget de la mer. Les crédits ouverts sont passés de 1.019,02 millions d'euros en loi de finances initiale à 1.050,47 millions d'euros, soit une augmentation de 3 %, nettement plus faible que l'augmentation de 5,6% constatée en 2001. Les crédits de paiement connaissent toujours la même progression, passant de 55 millions d'euros en loi de finances à 160 millions en crédits ouverts, due pour l'essentiel aux reports sur le titre V : 48,6 millions d'euros, soit un montant quasiment équivalent aux 51 millions d'euros de crédits ouverts en loi de finances auxquels se sont ajoutés 16,8 millions d'euros rattachés par fonds de concours.

La nomenclature reste relativement complexe, puisque 300 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 2002

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Lois de finances rectificatives	Total
Titre III	112,96	6,07	10,64	-76,26	-2,84	-	50,57
Titre IV	850,41	11,48	-	-	-25,53	3,64	840
Total dépenses ordinaires	963,37	17,55	10,64	-76,26	-28,37	3,64	890,57
Titre V	51,09	48,66	16,82	2,07	-2,83	0,32	116,13
Titre VI	4,55	24,25	6,28	-	-	8,69	43,77
Total dépenses en capital	55,64	72,91	23,1	2,07	-2,83	9,01	159,9
Total	1019,01	90,46	33,74	-74,19	-31,20	12,65	1050,47

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 89,72 millions d'euros et ont atteint 157,31 millions d'euros en exécution. L'augmentation est donc de 75,33 %, un taux intermédiaire par rapport à ceux enregistrés lors des exercices précédents : 55,83% en 2001 et 109,5 % en 2000.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME EN 2002

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Lois de finances rectificatives	Total
Titre V	80,59	21,62	16,14	5,2	-4,73	0,04	118,86
Titre VI	9,12	13,72	6,28	-	-	9,31	38,43
Total	89,71	35,34	22,42	5,2	-4,73	9,35	157,29

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 31,48 millions d'euros. Un tel écart est fréquent s'agissant du budget de la Mer. Il connaît néanmoins une baisse qui poursuit l'évolution observée au cours des cinq dernières années, évolution qui témoigne d'une loi de finances initiale plus sincère.

La réduction de cet écart provient principalement de reports moins importants que sur l'exercice précédent : 90,46 millions d'euros contre 107,70 millions d'euros en 2001, les ouvertures de crédits résultant des lois de finances rectificatives, 12,65 millions d'euros et les rattachements sur fonds de concours, 33,74 restant sensiblement égaux à ceux réalisés en 2001. Les mesures d'annulation sont, elles aussi, très comparables ; s'élevant à 31,20 millions d'euros (contre 33,44 millions d'euros), elles ont, comme en 2001, pesé en particulier sur le titre IV (25,53 millions d'euros supprimés), touchant, pour 20 millions d'euros, la subvention de fonctionnement à l'ENIM.

2.- La consommation des crédits

La consommation des crédits de paiement atteint 91,42 % en 2002. Très légèrement inférieure à celle de l'exercice précédent qui avait atteint 91,59 %, elle reste dans la fourchette des taux observés depuis 1998. Les dépenses effectives totales se sont élevées à 960,342 millions d'euros pour une dotation de 1.050,47 millions d'euros. Comme durant les années précédentes, la subvention à l'ENIM est intégralement consommée; hors ENIM, les dépenses s'élèvent à 272,83 millions d'euros pour 362,97 millions d'euros de crédits ouverts, soit un taux de consommation de 75,1%.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2002

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Dotations	Dépenses	Taux de consommation (en %)	Disponible au 31 décembre 2002
Titre III	112,96	50,57	41,87	83	8,7
Titre IV	850,41	840	828,13	99	11,87
dont ÉNIM	707,51	687,51	687,51	100	-
Autres	142,9	152,49	140,62	92,2	11,86
Total dépenses ordinaires	963,37	890,57	870	98	20,57
Titre V	51,09	116,13	70,65	61	45,48
Titre VI	4,55	43,77	19,68	45	24,09
Total dépenses en capital	55,64	159,90	90,34	56	69,56
Total	1.019,01	1.050,47	960,34	91,42	90,13

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

La très légère baisse du taux de consommation des crédits par rapport à l'année 2001 résulte à la fois d'une plus faible utilisation des crédits du titre III et de ceux du titre IV que n'a pas pu compenser l'amélioration du taux de consommation des crédits de paiement du titre VI, passé de 14 % en 2001 à 45 %.

Un effort est donc encore nécessaire pour faire évoluer parallèlement les ouvertures de crédits et les dépenses.

B.- L'EXECUTION DU BUDGET EN COURS

Les crédits disponibles en 2003 sont passés de 1.032,18 millions d'euros en loi de finances initiale à 1.130,25 millions d'euros au 31 août, soit une augmentation de 9,5 %. Cette évolution ne reflète cependant pas la réalité de l'exercice puisqu'elle ne tient pas compte des mises en réserve et gels de crédits.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2003 (1)

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartition	Annulations	Loi de finances rectificative	Total
Titre III	116,98	7,77	7,31	0,58	- 2,27	-	130,38
Titre IV	852,06	11,83	-	-	- 0,37	-	863,52
dont ÉNIM	721,41	-	-	-	-	-	721,41
Total dépenses ordinaires	969,04	19,60	7,31	0,58	- 2,64	-	993,90
Titre V	57,46	45,48	10,26	- 3,75	- 3,39	-	106,06
Titre VI	5,68	24,09	1,20	-	- 0,68	-	30,29
Total dépenses en capital	63,14	69,57	11,46	- 3,75	- 4,07	-	136,35
Total	1.032,18	89,17	18,77	- 3,17	- 6,71	-	1.130,25

(1) au 31 août 2002.

Source : direction de la comptabilité publique.

Quant aux autorisations de programme, fixées en loi de finances pour 2003 à 74,57 millions d'euros, leur dotation disponible s'est élevée à 97,74 millions d'euros. Elles ont été consommées à 75,09 % au 30 septembre 2003.

Le taux de consommation des crédits au 31 août 2003 est de 53,1%, soit 600,29 millions d'euros, ce qui est comparable à la situation de l'année précédente, où l'utilisation des crédits avait atteint à la même époque 563,79 millions d'euros. Il convient cependant de remarquer que le transfert en gestion des crédits de personnel, de l'ordre de 82 millions d'euros, n'avait pas été opéré en 2003 à cette date, contrairement à l'exercice précédent.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES AU 31 AOÛT 2003

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Crédits ouverts	Dépenses	Taux de consommation (en %)	Disponible au 31 août 2003
Titre III	116,98	130,38	15,47	11,9	114,91
Titre IV	852,06	863,52	538,99	62,4	324,53
dont ÉNIM	721,41	721,41	477,00	66,1	244,41
Total dépenses ordinaires	969,04	993,90	554,46	55,8	439,44
Titre V	57,46	106,06	33,72	31,8	72,34
Titre VI	5,68	30,29	12,11	40	18,18
Total crédits de paiement	63,14	136,35	45,83	33,6	90,52
Total général	1.032,18	1.130,25	600,29	53,1	529,96

Source : direction de la comptabilité publique.

Par rapport aux deux exercices précédents les taux de consommation, à la même époque, 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	Au 31 août 2003
Titre III	39,5	31,72	11,9
Titre IV	58,1	56,22	62,4
Total dépenses ordinaires	57,1	54,02	55,8
Titre V	33,1	41,86	31,8
Titre VI	7,2	49,47	40
Total crédits de paiement	30,0	48,94	33,6
Total général	53,5	53,3	53,1

Source : direction de la comptabilité publique.

L'exécution budgétaire du premier semestre 2003 a été marquée par des mesures de régulation budgétaire importantes qui ont abouti à l'annulation, dès le premier trimestre, de 9,71 millions d'euros, à la mise en réserve de 68,45 millions d'euros dont 64,57 millions d'euros au titre du gel des reports. Ces mesures ont particulièrement affecté la Direction des Affaires Maritimes et des Gens de Mer dont les crédits disponibles ont été diminués de près de 40 % par rapport aux dotations initiales prévues.

Malgré un allégement des mesures de mise en réserve obtenu au début de l'été, les crédits de fonctionnement de cette direction ont, en effet, été réduits de 20 % et les crédits de paiement consacrés à la modernisation de la sécurité maritime de 50 %. Les moyens ont du être réservés aux actions prioritaires permettant le maintien de l'activité opérationnelle des services et des CROSS et le renforcement des radars ainsi que l'achèvement de la construction du deuxième patrouilleur de haute mer. La programmation des actions prévues a due être révisée à la baisse, notamment dans les domaines de la formation des personnels des affaires maritimes et de l'enseignement maritime et du renouvellement du parc informatique des services déconcentrés des affaires maritimes. En ce qui concerne les dépenses d'investissement, la baisse des crédits s'est traduite par un ralentissement dans l'exécution des plans de modernisation de la sécurité maritime, des services déconcentrés et des établissements d'enseignement. Au 31 août, le taux de consommation des crédits disponibles avait déjà atteint 85 %. Il sera, bien évidemment de 100 % en fin d'exercice.

En ce qui concerne la Direction du transport maritime, des ports et du littoral, ses crédits, en dépenses ordinaires, ont été touchés par une mesure d'annulation assez limitée mais surtout, par la mise en réserve de 12,065 millions d'euros. Ces services ont été contraints de demander, à la direction du budget, une mesure de dégel de ces crédits pour lui permettre de couvrir les dépenses de dragage d'entretien des accès nautiques des ports d'intérêt national (pour 1,45 million d'euros) ainsi que le remboursement de certaines charges sociales prévu dans le dispositif d'aide aux armements. S'agissant des crédits de paiement, les différentes mesures d'annulation ont conduit à une situation très tendue. Il a été nécessaire de privilégier la mise en place des crédits de paiement dans les ports d'intérêt national, où les opérations sont exécutées sous la maîtrise d'ouvrage de l'État, pour ne pas interrompre certains chantiers, les ports autonomes ayant assuré, sur leur trésorerie, une partie les paiements de l'État. Votre Rapporteur regrette vivement que les mesures de régulation budgétaires s'exercent avec une telle rigueur sur des dépenses indispensables à la mise à niveau de nos installations portuaires. La rigueur budgétaire ne saurait, en effet, 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^{er} janvier 1997 pour les personnels d'administration centrale et au 1^{er} janvier 1999 pour les personnels des services déconcentrés des affaires maritimes et les officiers de port. Le fonctionnement de ce dispositif a soulevé toutefois quelques difficultés, ce qui a amené une importante évolution au sein de cette direction : à l'occasion de sa transformation en Direction du personnel, des services et de la modernisation, organisée par filière plutôt que par fonctions, une sous-direction des personnels maritimes, de contrôle et de sécurité a été mise en place depuis le 1^{er} janvier 2002.

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

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^{er} 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. Un arrêté réalisant cette opération pour l'année 2003 devrait être pris prochainement, pour un montant de transfert de 81,15 millions d'euros.

Au titre du budget 2004, les crédits de personnel s'élèvent à 84,59 millions d'euros contre 82,49 dans la loi de finances initiale pour 2003, soit une augmentation de 2,5 %.

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 350.000 euros, et transfert des crédits de vacation de l'enseignement secondaire vers le chapitre 36-37 (article 20), les crédits progressent de 1,899 millions d'euros dont 0,446 million d'euros au titre de la revalorisation des rémunérations publiques et l'ajustement des dotations de prestations sociales, 0,038 million d'euros au titre de la mise en œuvre des mesures de revalorisation de la condition militaire, 0,445 million d'euros de mesures d'ajustement au titre des améliorations de carrière et des mesures catégorielles et 0,97 million d'euros au titre de l'évolution des emplois inscrits sur la section mer.

Les effectifs budgétaires inscrits au budget 2003 sont de 2.547 emplois, dont 393 pour l'enseignement secondaire maritime. Au titre du projet de loi de finances 2004, ces effectifs sont de 2.578 emplois, soit 31 emplois supplémentaires (37 créations, 6 suppressions, 7 emplois ayant été redéployés dans l'enseignement maritime du supérieur vers le secondaire). Les créations d'emplois bénéficient principalement aux domaines de la sécurité maritime et de l'inspection du travail maritime.

ÉVOLUTION ET RÉPARTITION DES EMPLOIS ENTRE 2003 ET 2004

Répartition des effectifs budgétaires	PLF 2003	PLF 2004	Évolution 2004/2003
Ports maritimes (officiers de port, officiers de port adjoints et surveillants de port)	165	180	+ 15
Police et sécurité maritimes :	798	815	+ 17
– dont sécurité en mer et sur le littoral	649	654	+ 5
– dont centres de sécurité des navires	149	161	+ 11
Affaires maritimes – Gens de mer	799	798	- 1
Services de formation initiale et continue :	662	662	-
– dont enseignement maritime supérieur	269	262	- 7
– dont enseignement maritime secondaire	333	400	+ 7
Fonctions de support :	123	123	-
– dont administration centrale	55	55	-
– dont centre administratif des affaires maritimes	68	68	-
Total	2.547	2.578	+ 31

Les évolutions constatées résultent de la création de 13 emplois d'officiers de port adjoints et de 2 emplois d'officier de port, ainsi que de la transformation de 4 emplois d'officiers de port en officiers de port adjoints, de 5 emplois de premiers maîtres pour le COSRU qui doit exploiter le dispositif Radarsat et de 12 emplois d'inspecteurs de la sécurité des navires au titre de la mise ne place d'équipes d'évaluation dans les centres de sécurité des navires et du contrôle systématique des pétroliers à risque. Elles résultent également de la suppression de 6 emplois dans le domaine des affaires maritimes - gens de mer et la création de 5 emplois pour l'inspection du travail maritime et, enfin, de la transformation de 7 emplois d'ouvrier dans l'enseignement maritime supérieur, en emplois de maîtres d'internat et de syndic des gens de mer au bénéfice de l'enseignement maritime secondaire.

Il convient de noter qu'à ces emplois de titulaires, s'ajoute l'équivalent de 44 emplois à temps plein, dont 41 emplois de vacataires directement employés par le ministère.

b) Les crédits de fonctionnement

Le projet de loi de finances prévoit au chapitre 34-98 hors crédits informatiques une dotation de 18,35 millions d'euros, en hausse sensible par rapport aux 16,87 millions d'euros de crédits votés en loi de finances initiale pour 2003. Les mesures nouvelles résultent essentiellement de la mise en place du système de surveillance des pêches par satellite dans les Terres australes et antarctiques françaises (Radarsat) pour lequel 1,265 million d'euros est prévu ainsi que de la mobilisation de moyens nouveaux pour la mise en service du second patrouilleur des affaires maritimes.

La dotation de l'article 70 (informatique) du chapitre reste identique à celle de 2003, avec 1,83 million d'euros. Grâce à la mobilisation de moyens importants depuis 1995, et, en particulier la mise en place des plans régionaux d'informatisation et la réalisation de l'intranet « mer », les services déconcentrés ont rattrapé

l'important retard accumulé, en ce domaine par les services déconcentrés des affaires maritimes. L'équipement en postes informatiques est à présent d'un par agent, tous intégrés au réseau I² du ministère de l'équipement. Ce développement de l'informatisation contribue fortement à améliorer la sécurité, en mettant l'accent sur le partage de l'information que niveau européen et international. Votre Rapporteur spécial s'interroge sur les risques d'obsolescence que pourrait faire peser sur ce dispositif une stagnation des moyens ne permettant pas de suivre la constante évolution des technologies.

Quant aux crédits informatiques inscrits à l'article 80 (Transport maritime, port et littoral), ils enregistrent une progression de plus de 100%, passant de 300.000 euros en 2003 à 640.000 euros pour 2004. Cette augmentation des moyens a été rendue nécessaire par l'application de la directive européenne du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic maritime.

3.- Les crédits d'équipement

La dotation du chapitre 57-30 – Équipement immobilier et matériel technique – est en progression de 9 % par rapport 2003 tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme. Cette évolution confirme la tendance amorcée en 2003 ayant pour objet la réalisation de travaux d'aménagement et de gros entretien.

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 2002 s'est soldée par un déficit de 42,1 millions d'euros après un exercice déjà déficitaire de 10,05 millions d'euros en 2001 et ce, après un résultat excédentaire de 33,5 millions d'euros en 2000.

En ce qui concerne **les charges**, les dépenses définitives s'établissent à 1.477 millions d'euros. Elles sont inférieures d'environ 0,47 % à la prévision initiale fixée à 1.484 millions d'euros au budget 2002.

Il convient de noter que le rythme de progression des dépenses définitives a été de 3,15 % par rapport aux résultats de l'exercice 2001. Le volume des charges avait évolué de -1,53 % entre 2000 et 2001.

La hausse des dépenses globales résulte, pour une part essentielle, de la hausse de 3,14 % des montants versés au titre des pensions de la Caisse de retraite des marins (1.007,05 millions d'euros), une hausse qui s'explique principalement par le transfert d'une partie des pensions d'invalidité sur la vieillesse et par la revalorisation annuelle des pensions.

Les pensions d'invalidité d'un montant de 57,9 millions d'euros ont connu pour les mêmes raisons une diminution de 9,89 % ; accentuée du fait d'une légère baisse des effectifs.

Les prestations légales accident du travail et maladies professionnelles augmentent, quant à elles, de 30,1 %, passant de 10,97 millions d'euros à 14,27 millions d'euros, tandis que les prestations maladie-maternité (303,69 millions d'euros) connaissent une progression de 1,94 %. En outre, l'ENIM a contribué au budget global hospitalier pour 110,51 millions d'euros, 3,74 millions d'euros devant venir en déduction au titre de la régularisation de l'exercice 2001.

Enfin, 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 augmentent de 13 % par rapport à 2001 et se sont élevées à 7,7 millions d'euros. Elles représentent ainsi 0,52 % 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 62,85 millions d'euros et sont stables par rapport à 2001, augmentant de moins de 1 %.

Les ressources s'élèvent à 1.435,72 millions d'euros. Les recettes propres (produit des cotisations et contributions) se sont élevées à 200,31 millions d'euros et les transferts sociaux (compensations inter-régimes) à 435,58 millions d'euros. Ces deux postes font apparaître des baisses respectives de -2,44 % et -7,62 % par rapport à 2001.

La subvention de l'Etat appelée par l'ENIM s'est élevée à 687,51 millions d'euros en 2002.

En ce qui concerne **la trésorerie**, l'établissement n'a pas connu de difficulté particulière pendant l'année 2002. 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 2002, malgré une annulation de crédits de 20 millions d'euros sur la subvention versée par l'Etat inscrite au chapitre 47-37 du budget de la mer.

Pour 2003, les dépenses comme les ressources devraient donc être conformes aux prévisions, sous réserve de mesures nouvelles concernant spécifiquement le régime social des gens de mer qui prendrait effet d'ici à la fin de l'exercice ou d'un dérapage des dépenses liées à la maladie. En revanche, la baisse de 23,25 millions d'euros des versements attendus des compensations inter-régimes au titre de la maladie et de la vieillesse risque d'entraîner des tensions sur la trésorerie de l'Etablissement. Ces difficultés nécessiteront une augmentation de la subvention à appeler pour compenser les ressources manquantes. Le taux de consommation de cette subvention, en milieu d'année, a atteint 58 %, sensiblement égal à celui constaté lors de l'exercice précédent.

2.- L'évaluation des dépenses et des recettes pour 2004.

En 2004, le volume budgétaire de l'ENIM sera en augmentation de 2,01 % par rapport au budget primitif de 2003, en dépenses comme en recettes pour atteindre 1.527,15 millions d'euros.

Il s'appuie sur les paramètres, notamment démographiques, propres au régime, retenues en 2003 et revues en fonction des résultats comptables de 2002.

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	42.492	116.258	11.076	225.050
2003	41.900	117.500	10.750	218.300
2004	41.300	118.700	10.500	211.700

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 1.039,09 millions d'euros, montant résultant notamment de l'évolution des salaires forfaitaires estimée à +1,5%, de la croissance du nombre des pensionnés (+1,20 %), conjuguée avec un "glissement vieillesse technicité" estimé à -0,90%.
- concernant les pensions sur la Caisse générale de prévoyance, l'incidence de l'évolution des salaires forfaitaires et du nombre de prestataires conduisent à une évaluation des dépenses de pensions maladie/invalidité à hauteur de 61,66 millions d'euros.

Les **prestations** servies par la caisse générale de prévoyance sont évaluées à 332,39 millions d'euros. Les dépenses d'intervention sociale ont été stabilisées à 8,60 millions d'euros.

S'agissant des frais de fonctionnement, les frais de personnel de l'établissement sont prévus en baisse de 0,59 %. Les crédits de fonctionnement informatique sont portés à 6,98 millions d'euros et permettront, notamment, la mise en œuvre de la mise à niveau du système, conformément au schéma directeur 2003-2005, 4 millions d'euros seront consacrés à cet objectif en 2004. Les autres frais de fonctionnement, d'un montant de 6,34 millions d'euros, diminuent de 1,04 % par rapport aux montants inscrits au budget primitif 2003.

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 2003. 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 d'un montant total de 412,25 millions d'euros au titre de la compensation inter-régimes, soit une baisse de 6,57 % par rapport au montant de 441,25 millions d'euros prévu au budget 2003.

c) La subvention d'équilibre

Compte tenu de produits évalués à 748,388 millions d'euros et de charges s'élevant à 1.527,158 millions d'euros, la subvention de l'Etat destinée à équilibrer le budget primitif pour 2004 a été fixé, dans le projet de loi de finances, à 777,77 millions d'euros, soit 7,7 % au dessus de celle de 2003.

PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES DE L'ÉNIM POUR 2004

(en millions d'euros)

Dépenses		Recettes	
Pensions Caisse de retraite des marins	1.039	Subventions du budget de tutelle	778
Prestations de la Caisse générale de prévoyance	394	Cotisations	215
Autres prestations	9	Compensations	481
Exploitation et dépenses diverses	85	Autre ressources	53
Total	1.527	Total	1.527

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

L'ENIM a mis en place, fin 2002, un schéma directeur destiné à lui permettre d'assurer une meilleure prise en compte des attentes des cotisants et assurés avec une meilleure qualité de service. Il étudie la possibilité de s'adosser à un partenaire afin d'externaliser une partie du traitement des feuilles de maladie, ce qui lui permettra de répondre aux exigences réglementaires sans avoir à supporter les coûts de développement d'une application informatique spécifique à l'ENIM, en remplacement de ses outils actuels arrivés en bout de développement. D'autre part, le schéma doit préparer l'ENIM aux futures échéances liées aux départs en retraite d'une partie de ses collaborateurs et à l'augmentation prévue du volume d'activité retraite. Il prévoit aussi la rénovation des matériels et logiciels informatiques. 4 millions d'euros seront consacrés à cet objectif dès 2004.

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.

Les principales mesures en faveur de l’emploi actuellement applicables au secteur maritime, le contrat de qualification, le contrat d’initiative-emploi, l’aide à l’embauche d’un premier salarié ainsi que l’aide à la création d’entreprise par des chômeurs doivent être bientôt complétés par deux nouveaux dispositifs créés par la loi de modernisation sociale : le contrat d’orientation, destinés à aider des jeunes non diplômés à entrer dans le monde du travail, et le contrat d’adaptation, proposant un complément de formation à des chômeurs de 16 à 25 ans. Les décrets d’application de ces nouveaux contrats au monde maritime sont actuellement en cours d’élaboration. Par ailleurs, le contrat de qualification sera étendu aux personnes de plus de 26 ans et au secteur de pêche par un décret actuellement en cours de consultation auprès des partenaires.

Après deux années de baisse, le coût global pour l’Etat des mesures en faveur de l’emploi a connu, une croissance, de 3,3 % en 2002, due exclusivement à la très forte hausse des dépenses en faveur du commerce maritime : 35,5 %, alors que celles de la pêche sont en baisse de 13 %. Les évolutions sont principalement marquées par une forte baisse des contrats initiative emploi et des aides à l’embauche d’un premier salarié, ces deux mesures ne comportant plus, depuis le 31 décembre 2001, les exonérations spécifiques de charges patronales. En revanche, l’aide à la création d’entreprise s’est accrue de plus de 39 % à la pêche et les dépenses relatives aux contrats de qualification, qui permettent l’embarquement des élèves officiers, ont augmenté de plus de 48 %.

Votre Rapporteur spécial souhaite que ces dispositifs soient complétés par des mesures adaptées, capable de favoriser l’entrée de jeunes dans les professions maritimes. Il se félicite, à cet égard, que le contrat de qualification soit enfin étendu au secteur de la pêche, qui souffre, lui aussi, d’une réelle pénurie de main d’œuvre.

MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI

	Nombre de bénéficiaires au 1 ^{er} janvier 2003 (1)	Coût en 2002 (en milliers d'euros)
Contrats de qualification	266	116,33
Contrats initiative-emploi dont		
– pêche	22	12,44
– commerce	2	1,13
Aides à l'embauche d'un premier salarié dont		
– pêche	104	76,26
– commerce	5	3,67
Aides à la création d'entreprise		
-pêche	56	104,22
-commerce	20	37,22

(1) Nombre de contrats en cours.

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

2.– L'aide sociale d'urgence.

Le projet de budget pour 2004 propose de fixer à 200.000 euros, contre 300.000 euros en 2003, la dotation inscrite à l'article 40 du chapitre 46-32. Ces crédits sont destinés à financer une aide d'urgence, créée en 2002 en faveur des marins abandonnés dans les ports français. Versés sous la forme d'une subvention à l'association pour la gestion des institutions sociales maritimes (AGISM), ils alimentent un fonds permettant de répondre aux dépenses de subsistance de ces marins, de procéder à des avances sur leurs créances salariales et de les assister en vue de leur rapatriement, ceci en liaison avec l'Office des Migrations Internationales. Une convention a été conclue à cet effet entre le Ministère de l'équipement, et l'AGISM. Le montant des crédits inscrits cette année au titre de cette action ont fait l'objet d'une mesure d'ajustement, les crédits des exercices précédents n'ayant été que faiblement consommés.

Votre Rapporteur spécial s'interroge néanmoins sur la capacité d'une aide fixée à ce niveau pour faire face aux drames humains qui risquent de se renouveler tant qu'un système d'assurance adapté n'aura pas été mis en place au niveau international.

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

Les crédits inscrits à l'article 10 du chapitre 46-37 permettent de financer, par l'application d'une convention entre l'Etat et l'UNEDIC, des mesures de cessation anticipée d'activité au profit des marins du commerce licenciés pour raison économique s'ils sont âgés de plus de 50 ans et réunissent 30 annuités de service. Il s'agit d'une mesure de justice, parfaitement fondée au regard de la pénibilité des tâches, de l'âge d'entrée en activité, et de la très grande difficulté pour les intéressés de retrouver un emploi dans ce secteur. Ils peuvent recevoir un revenu de remplacement jusqu'à leur admission au bénéfice d'une pension de retraite à l'âge de 55 ans ou dès qu'ils réunissent 37,5 annuités de service. 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 crédits de cet article sont, en outre, destinés à financer les mesures d'accompagnement social des plans de réduction de la flotte de pêche.

Le nombre de bénéficiaires de l'allocation pour cessation anticipée d'activité (CAA) a fortement progressé jusqu'en 1989, puis diminué rapidement jusqu'en 1993, plus faiblement mais régulièrement ensuite. 3930 marins ont bénéficié du dispositif depuis la mise en place en 1985. Au cours de l'année 2002, 35 nouveaux bénéficiaires ont été recensés, ce qui, compte tenu des dossiers en cours au 1^{er} janvier 2002, porte à 132 le nombre de marins au commerce qui ont bénéficié de l'allocation CAA sur l'année 2002.

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

En ce qui concerne les marins à la pêche, les mesures d'accompagnement social visent à assurer, soit un revenu de remplacement aux marins licenciés pour motif économique à la suite d'une sortie de flotte, dans les mêmes conditions que pour les marins du commerce, soit une allocation complémentaire de ressource (ACR) pour les marins de moins de 50 ans non affiliés aux ASSEDIC. Depuis son entrée en vigueur, en 1991, 179 marins pêcheurs ont bénéficié du dispositif CAA, 22 en bénéficiaient en 2002. Quant à l'allocation complémentaire de ressources, 404 marins ont pu en bénéficier depuis son origine, en 1994. Le nombre des bénéficiaires en 2002 s'est élevé à 257.

Un nouveau plan prévoyant la sortie de 3 % de la flotte sur 2003 et 2004, ces mesures d'accompagnement social seront en augmentation en 2004.

Néanmoins, le nombre global des bénéficiaires demeure en baisse, conformément à la tendance observée depuis un peu plus de dix ans, en conséquence, les crédits inscrits au budget 2004 font l'objet d'une mesure d'ajustement de 0,74 million d'euros et sont fixés à 2 millions d'euros.

B.- LA FORMATION MARITIME

Le projet de budget 2004 fait apparaître une légère augmentation des moyens de fonctionnement consacrés à la formation maritime et une stabilité tant de ses moyens humains que de ses moyens d'investissement.

Aucun emploi n'est créé, le projet prévoit seulement de redéployer 7 emplois d'ouvriers d'entretien et d'accueil de l'enseignement supérieur vers l'enseignement secondaire, **ce qui laisse des effectifs largement en deçà des besoins existants. Il convient de souligner que ce déficit sera encore aggravé par la suppression des emplois jeunes qui occupent actuellement des fonctions de surveillance d'externat et d'internat ainsi que de documentalistes.**

Quant aux subventions de fonctionnement, inscrites au chapitre 36-37, leur augmentation de 12,3 % correspondant à une mesure nouvelle de 267.780 euros à l'article 20 (enseignement secondaire) et résulte, pour une part (162.780 euros) au transfert de crédits de vacances depuis le chapitre 31-96. A cet égard, votre Rapporteur spécial estime inadmissible que la rémunération des vacataires soit, dans l'enseignement maritime et aquacole, deux à trois fois moindre que dans l'enseignement agricole ou à l'éducation nationale. L'augmentation est, pour une autre part, la conséquence de la poursuite du processus de reprise par l'Etat des activités précédemment assurées par l'Association pour la gérance des écoles maritimes et aquacoles (AGEMA). L'achèvement de ce processus, en septembre 2003, se traduit, dans le budget, par la suppression de la dotation de 832.245 euros précédemment inscrite à l'article 10 du chapitre 43-37 (intervention en faveur de l'enseignement maritime secondaire). La subvention de fonctionnement des Ecoles nationales de la marine marchande reste, pour sa part, au niveau de 2003, 1,777 million d'euros. Comme l'an dernier, le montant des crédits d'intervention consacrés aux bourses des élèves de l'enseignement maritime est revalorisé grâce à un ajustement qui bénéficie, cette fois, à l'enseignement secondaire dont la dotation augmente de 21 %. Au total, la dotation de 1,3 million d'euros devrait permettre la mise en route d'un plan pluriannuel de revalorisation des bourses, dont le montant moyen reste très inférieur à celui de l'éducation nationale.

Quant aux moyens d'investissement, les autorisations de programmes et les crédits de paiement, reconduits au niveau de 2003 (0,9 million d'euros), devront financer l'acquisition d'équipement pédagogique et la poursuite de la modernisation des établissements d'enseignement entreprise depuis quelques années dans le cadre des contrats de plan État-régions.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

	2003	2004
Écoles nationales de la marine marchande		
Fonctionnement (chapitre 36-37, art. 10)	1,77	1,77
Équipement (chapitres 57-30, art. 80)	0,68	0,66
Association des écoles de formation maritime et aquacole (AGÉMA)	0,83	0
Fonctionnement (chapitre 43-37, art. 10)		
Écoles de formation maritime et aquacole (EMA-EPLE)		
Subvention de fonctionnement (chapitre 36-37, art.20)	0,40	0,66
Équipement (chapitres 57-30, art. 70)	0,25	0,25
Établissements privés agréés		
Fonctionnement (chapitre 43-37, art. 20)	0,77	0,77
Fonctionnement	3,77	3,20
Équipement	0,93	0,91
Total	4,7	4,11

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 et douze lycées professionnels maritimes. S'y ajoutent des établissements agréés relevant des ministères de l'Éducation nationale et de l'Agriculture, des chambres de commerce et d'industrie et d'associations.

Votre Rapporteur spécial s'alarme particulièrement du fait qu'aucune action n'ait été menée depuis trois ans dans le domaine de la formation des enseignants et des autres personnels de la formation maritime.

1.– Les établissements d'enseignement maritime

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 où elle avait été fixée à 1,52 million d'euros, niveau auquel elle a été maintenue en 2002.

Cette dotation a dû être nettement augmentée (+17,7%), au budget 2003 car elle ne couvrait que le tiers du budget de fonctionnement des écoles. Celles-ci devaient, en particulier, mettre en place la procédure de validation des acquis de l'expérience qui nécessite de faire appel à des « référents », enseignants vacataires chargés de l'accompagnement des candidats. Parallèlement, un effort important de maîtrise des dépenses de ces établissements est 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.

Les subventions d'équipement allouées aux écoles nationales de la marine marchande ont connu un certain ralentissement, notamment en autorisations de programme depuis 2002. Parmi les réalisations financées par ces subventions, on peut noter, dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, la création, à l'école de Saint-Malo, du centre de formation aux techniques de sauvetage et survie qui sera achevé fin 2003, ainsi que les travaux de restructuration de l'école de Marseille, débutée en 2001 et qui doit s'achever également en fin d'année.

SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT AUX ENMM

(en milliers d'euros)

	2002	2003	2004
Autorisations de programme	823	684	684
Crédits de paiement	610	684	664

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

b) Les lycées professionnels maritimes

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 8,86 millions d'euros en 2003 à 9,31 millions d'euros en 2004, soit une augmentation de 0,45 million d'euros, une progression qui est loin de compenser les crédits supprimés : 0,83 million d'euros, même compte tenu de la réévaluation de la subvention de fonctionnement inscrite à l'article 20 du chapitre 36-37. Celle-ci est, en effet, fixée à 665.780 euros pour 2004, soit 267.780 euros de plus qu'en 2003, 162.780, provenant du transfert des crédits de vacation depuis le chapitre 31-96, l'augmentation est donc de 105.000 euros. **Globalement, ce sont donc 275.000**

euros qui ne sont plus consacrés à l'enseignement secondaire maritime par rapport à 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. La dotation affectée à l'ensemble de ces établissements (article 20 du chapitre 43-37), qui était en progression de 12,97% en 2003, est maintenu à 775.000.

Quant aux crédits d'équipement dont peuvent bénéficier ces établissements, ils ne sont pas isolés de l'ensemble consacré à l'enseignement secondaire. Comme les crédits consacrés à l'enseignement supérieur, ils enregistrent une baisse importante depuis 2002. Ils servent à financer les équipements pédagogiques à la charge de l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat-régions. Les premières tranches de crédits sur le programme 2000-2006 ont été affectées aux lycées de Boulogne, Cherbourg, Saint-Malo, Paimpol, Le Guilvinec, Etel, La Rochelle, Ciboure et Sète.

SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT AUX LYCEES PROFESIONNELS DE L'ENSEIGNEMENT MARITIME ET CENTRES AGREES DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

(en milliers d'euros)

	Loi de finances 2000	Loi de finances 2001	Loi de finances 2002	Projet de loi de finances 2003	Projet de loi de finances 2004
Autorisations de programme	457	473	396	250	250
Crédits de paiement	381	479	310	246	246

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

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.

Cette année, comme l'an dernier, ces crédits d'intervention sont revalorisés grâce à un ajustement qui bénéficie, cette fois, à l'enseignement secondaire dont la dotation augmente de 21 %. Au total, la dotation de 1,3 million d'euros devrait permettre la mise en route d'un plan pluriannuel de revalorisation des bourses, dont le montant moyen reste très inférieur à celui de l'éducation nationale.

Par ailleurs, l'État participe à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle maritime continue. Une dotation de 1,6 million d'euros figurant au chapitre 43-37 (article 40) est destinée au financement de cette action. Elle était de 1,3 million d'euros en 2002 et 2003. Cette revalorisation est destinée à 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^{er} février 1997. Le décret du 25 mai 1999 introduit ces mesures dans le droit français.

IV.- LA SIGNALISATION ET LA SURVEILLANCE MARITIMES

A la suite des catastrophes occasionnées par les naufrages de l'Erika et du Prestige, les autorités nationales et européennes se sont mobilisées pour renforcer la sécurité des navires et de la navigation ainsi que la prévention des pollutions marines. Dans cette optique, les moyens mis en oeuvre par la France pour sauvegarder les vies humaines et l'environnement marin sont passés de 23,77 millions d'euros inscrits en loi de finances pour 1999 à 29,73 millions d'euros dans l'actuel projet de loi.

EVOLUTION DES DOTATIONS CONSACREES A LA SECURITE MARITIME (crédits de paiement)

(en millions d'euros)

	Projet de loi de finances 2003	Projet de loi de finances 2004	Évolution 2004/2003 (en %)
Moyens des services déconcentrés des affaires maritimes consacrés à la sécurité maritime	7,55	7,69	+1,8
Moyens des services spécialisés dans la sécurité maritime :	20,76	22,04	+6
<i>Dont :</i>			
– CROSS	4,06	5,5	+35
– SNSM	2,17	2,17	-
Signalisation maritime	14,52	14,36	-1
Total	28,31	29,73	+5 %

Source : fascicule budgétaire « Mer ».

Sur les 37 emplois créés au budget de la mer en 2004, 17 concernent la sécurité et la surveillance maritime : 5 postes pour les CROSS et 12 postes d'inspecteurs des affaires maritimes, conformément à la décision du Comité interministériel de la mer du 28 février 2000, prévoyant le doublement des effectifs des inspecteurs des affaires maritimes à l'horizon 2006.

A.- LA SÉCURITE MARITIME

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

Les CROSS, au nombre de six, coordonnent l'emploi des moyens navals et aériens des administrations concourant à l'action de l'État en mer (Marine nationale, Armée de l'air, Gendarmerie nationale, Douanes, Sécurité civile, Affaires maritimes). Leurs missions s'exercent dans les domaines du sauvetage en mer et de la surveillance de la circulation maritime, des pollutions accidentelles ainsi que des activités de pêche.

a) Les dotations de fonctionnement

Le montant des crédits de fonctionnement des CROSS, inscrits pour 2004 à l'article 40 du chapitre 34-98, avec une dotation de 2,927 millions d'euros, sont en progression de 76 % par rapport à 2003. Cette augmentation s'explique par la mise en œuvre du système de surveillance des pêches par satellites radar dans les Terres australes et antarctiques françaises, « Radarsat », dont l'installation sera terminée à la fin de cette année.

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 2003, l'effectif budgétaire des CROSS est de 284 personnes, sous statut professionnel. Pour 2004, la mise en exploitation de Radarsat nécessite la création de 5 postes pour le CORSU, équivalent des CROSS pour la réunion, qui sera chargé de la gestion du système.

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.

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

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 7,2 millions d'euros est inscrite en autorisations de programme pour 2004, en hausse de 14 %. Mais les crédits de paiement n'ont pas retrouvé leur niveau de 2002 (3,66 millions d'euros) ; avec une dotation de 2,57 millions d'euros, ils progressent de 7 %.

DOTATIONS D'INVESTISSEMENT AU PROFIT DES CROSS

(en millions d'euros)

Chapitre	Article	Loi de finances initiale 2003		Projet de loi de finances 2004	
		AP	CP	AP	CP
53-32	30	0,30	0,20	0,30	0,20
	40	6,00	2,20	6,90	2,37

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

Les crédits prévus pour 2004 doivent permettre l'exécution du programme de modernisation pour lequel de nombreuses opérations et études doivent être poursuivies ou mises en chantier.

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. 60 et 70 et chapitre 34-98 art. 60).

Les moyens de fonctionnement de ce service sont maintenus à leur niveau de 2003 avec une dotation de 3,66 millions d'euros. Ils permettent notamment l'entretien des matériels électriques et électroniques, des matériaux pour phares qui sont fortement agressés par l'environnement maritime, ainsi que le maintien des moyens supports nécessaires tels que les bâtiments techniques et engins navals.

Les dotations en investissement sont en baisse, tant en autorisations de programme (-12,9 %) qu'en crédits de paiement (-1,4 %) avec des dotations respectives de 10,067 et 10,707 millions d'euros. Après une diminution importante des crédits d'investissement dans les années 1990-1997, les moyens consacrés depuis 1997 à la signalisation maritime ont permis le lancement d'un plan de modernisation prévu initialement sur 8 ans permettant notamment le remplacement des aides flottantes par des bouées légères, la remise à niveau des établissements de signalisation maritime, la mise en place de nouvelles aides radioélectriques et le renouvellement de la flottille. Les dotations demandées pour 2004 devront assurer, outre le maintien en état des moyens navals soumis à certificat de navigabilité, la réalisation de travaux sur le phare de Berk, le règlement de la première partie du marché des 5 bateaux de travaux, le démarrage de la troisième tranche de remplacement des bouées anciennes. Par ailleurs, des solutions seront recherchées pour entreprendre la remise en état du Phare de Cordouan, qui aurait dû débiter en 2003 grâce à un financement partagé du ministère de la Culture, des collectivités locales et des fonds européens. Enfin, un autre projet d'équipement pourraient être mis en chantier : il s'agit du remplacement du baliseur de Saint-Nazaire dont la décision est suspendue dans l'attente de décisions concernant la construction d'un baliseur dépollueur pour laquelle une étude de faisabilité a été demandée par le Secrétariat Général à la Mer.

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 (article 10), les moyens de fonctionnement sur la ligne 34-98 (article 30) et les crédits d'équipement sur la ligne 53-32 (article 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. **Le programme de création de deux ULAM annoncé pour 2003 est à présent prolongé sur 2004. Sur les 15 emplois (11 contrôleurs des affaires maritimes et 4 syndics des gens de mer) dont la création avait été inscrite, 8 ont été créés. Il est évident que le plan ne pourra pas être respecté pour 2006. Le ministère s'est déclaré désireux d'établir un bilan du programme accompli avant de poursuivre sa généralisation.**

Le réseau des ULAM couvre actuellement 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, annoncées chaque année entre 2001 et 2003, ne semblent toujours pas être réalisées.

Les moyens dégagés en 2004 sont stables en crédits de fonctionnement, avec une dotation de 1,027 million d'euros. Les moyens d'investissement, qui avaient fortement progressés en 2003 afin de financer la construction du second patrouilleur de haute mer, sont, cette année en baisse sensible. Les crédits de paiement, avec une dotation de 2,919 millions d'euros, diminuent de 9,8 % et les autorisations de programme de 34 % pour atteindre 1,733 million d'euros. Ces moyens devraient permettre la mise en service, au début de l'année 2004, du second patrouilleur de haute mer et l'achat d'embarcations légères pour les ULAM.

4.- Les centres de sécurité des navires

Les 15 centres de sécurité des navires et les 4 services des affaires maritimes (outré-mer), mis en place en 1979, sont des services spécialisés des Affaires Maritimes en charge du contrôle de la sécurité des navires. Ils ont pour tâche principale la visite des navires français en vue d'assurer le respect des conventions internationales ou des règlements nationaux applicables et la délivrance des titres de sécurité nationaux et internationaux. Ils sont également chargés du contrôle des navires étrangers en escale dans les ports français dans le cadre du Memorandum de Paris.

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

Lors de l'examen des crédits de la mer pour 2003, votre Commission a adopté une observation jugeant inadaptées les modalités mises en place initialement pour l'exercice de ce contrôle. Il était, en effet, réalisé par de jeunes diplômés alors qu'une grande expérience était nécessaire. Tout en souhaitant, naturellement, que soit préservé le statut des fonctionnaires en cause, la Commission avait souhaité possible de leur adjoindre d'autres contrôleurs, sous une forme préservant le principe du concours. Cette recommandation a été mise en application par le Gouvernement et, grâce au recrutement d'anciens officiers navigants de la marine marchande chargés d'assister les inspecteurs, le taux d'inspection des navires étrangers a pu atteindre 28 % au premier semestre 2003. Ainsi, 907 navires étrangers

ont été contrôlés dans les ports de France métropolitaine au cours de ce semestre, 48 d'entre eux ont été retenus.

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

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

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

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

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

Héritière de sociétés de bénévoles armant des canots de sauvetage, la SNSM est une association reconnue d'utilité publique, fondée en 1967 qui reçoit des subventions publiques. Les subventions de fonctionnement et d'investissement que lui versent l'État sont fixées par les lois de finances.

Le budget annuel de la SNSM s'est élevé en 2002 à 11,43 millions d'euros. Les ressources dont dispose la société proviennent des subventions qui lui sont attribuées par l'État et les collectivités territoriales (44 %) ainsi que des adhésions ou du produit des dons et legs versés à son profit (56 %). 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 toujours son montant pour 2004.

En revanche, la subvention d'investissement (chapitre 66-32, article 20) est reconduite depuis 2000 au même niveau, 1,55 million d'euros, tant en autorisations de programme qu'en crédit de paiement. Elle contribue au maintien des capacités opérationnelles de la SNSM, et en particulier à la poursuite de son plan de construction, approuvé par le ministère de l'Équipement, qui prévoit la construction d'une trentaine d'embarcations entre 2000 et 2005, pour un coût total de plus de 9,15 millions d'euros. En 2003, la subvention inscrite au budget de la mer a représenté 25 % des ressources d'équipement de la SNSM.

EVOLUTION DES RESSOURCES DE LA SNSM DE 2001 A 2003

(en milliers d'euros)

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

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

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

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

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.

Après une année 2001 dégradée, la situation des ports français s'est redressée en 2002. Avec un trafic global de 338,25 millions de tonnes, l'activité des ports de commerce se rapproche du record de 339,30 millions de tonnes atteint en 2000, un niveau élevé par rapport au volume du trafic de marchandises de la décennie écoulée. Avec 270,3 millions de tonnes, le trafic des ports autonomes progresse de 1 %, celui des ports d'intérêt national de 3,5 % par rapport à l'année 2001. Cette progression du trafic concerne les marchandises diverses, en augmentation de 5,5 %, et plus particulièrement les marchandises conteneurisées qui, avec 29 millions de tonnes enregistrent une croissance de 10,9 %. Les vrac solides sont également à la hausse tandis que les vrac liquides, qui représentent près de la moitié du trafic des ports français, sont en baisse, particulièrement le pétrole brut dont les importations ont été ralenties par des arrêts techniques dans certaines raffineries. Quant au trafic métropolitain de passagers, malgré fléchissement de

l'activité de croisière du aux attentats du 11 septembre 2001, il a, avec 28,6 millions de personnes transportées, enregistré sa meilleure progression depuis trois ans : +6,3 % (5,1 % en Manche et Mer du Nord, 10 % en Méditerranée). En revanche, ce trafic diminue de 12,6 % dans les ports des départements d'outre-mer.

Comparés aux pays voisins, les ports français se trouvent dans une situation moins favorable puisque les tonnages cumulés des grands ports européens sont globalement en hausse de 2,3 % et tous les principaux ports, à l'exception de Trieste, ont connu une augmentation de leur trafic, certains, comme Hambourg, Amsterdam et Londres pour la deuxième année consécutive. A titre d'exemple, le port de Rotterdam, avec un trafic de 322,1 millions de tonnes, a progressé de 2,4 %.

Les tendances pour le premier semestre 2003 présentent les évolutions suivantes :

TENDANCES DE L'ACTIVITE DES PORTS FRANÇAIS POUR LE PREMIER SEMESTRE 2003

(en millions de tonnes)

	Entrées	Variation 2003/2002	Sorties	Variation 2003/2002	Total	Variation 2003/2001
Ensemble des ports métropolitains	120,6	0,9 %	54,7	11,8 %	175,3	4,1 %
- dont ports autonomes	100,5	0,9 %	37,8	14,7 %	138,3	4,3 %
- dont ports d'intérêt national	20,1	1,4 %	16,9	5,5 %	37	3,3 %

Au cours du premier semestre de 2003, les échanges dans les ports autonomes métropolitains ont amorcé une bonne reprise avec une progression de 4,3 %, les ports d'intérêt national enregistrant un progrès un peu moins dynamique avec 3,3 % de hausse des trafics. Les sorties sont en forte hausse tandis que les entrées progressent faiblement. Les trafics pétroliers augmentent de 0,8 %, les autres vrac solides de 7,7 % et le trafic des marchandises diverses de 9,8 %.

A.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2004

Fixés à 110,5 millions d'euros, les crédits de paiement consacrés aux ports maritimes sont en augmentation de 1,5 %. Les dépenses ordinaires sont quasiment stables, avec une baisse de 0,44 %, même si les dépenses de personnel consacrées à ce domaine sont en progression de 8,4 %, passant de 4,93 millions d'euros à 4,34 millions d'euros. Les moyens d'investissement destinés à la modernisation des ports progressent de 5,4 % en crédits de paiement, avec 39,325 millions d'euros, mais les autorisations de programme sont réduites de 36,4 millions d'euros en 2003 à 25,8 millions d'euros en 2004.

La forte baisse en autorisations de programme (-29,44 %) marque la phase d'aboutissement du projet « Port 2000 » au Havre qui avait, de 2000 à 2002, mobilisé des dotations de l'ordre de 30 millions d'euros. Il reflète également la nécessité où se trouve le Gouvernement d'honorer en priorité la montée en puissance des paiements sur les investissements engagés antérieurement.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS AUX PORTS MARITIMES

(en millions d'euros)

	Loi de finances 2003	Projet de loi de finances 2004	Variation (en %)
Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Entretien et exploitation			
• Ports maritimes non autonomes en métropole	12,313	11,406	-9 %
• Accueil des navires en difficulté dans les ports	0,305	0,305	–
Participation aux dépenses des ports autonomes			
• Ports autonomes en métropole	58,500	58,750	0,4 %
Investissements exécutés par l'État			
• Études générales	0,145	0,145	-
• Ports maritimes en métropole et outre-mer	21,564	18,705	-13,25 %
• Port autonome du Havre « Port 2000 »	15,000	19,000	+26 %
Subventions d'investissement accordées par l'État			
• Ports maritimes	0,620	1,475	-
Total DO+CP	108,807	110,486	1,5 %
Autorisations de programme			
Investissements exécutés par l'État			
• Études générales	0,210	0,200	–
• Ports maritimes en métropole et outre-mer	35,633	23,500	-23,55
• Port autonome du Havre « Port 2000 »	-	-	-
Subventions d'investissement accordées par l'État			
• Ports maritimes	0,723	2,100	-
Total AP	36,566	25,800	-29,44 %

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

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 très légère augmentation de 0,4 %, passant de 58,5 millions d'euros à 58,75 millions d'euros. 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 continue donc à stagner depuis plusieurs années et se trouve encore en recul par rapport au niveau qu'elle atteignait au début de la décennie 90. Cette faiblesse de moyens, qui ne permet pas d'assurer un entretien convenable des installations, risquant, à terme, de remettre en cause leur sécurité et contribue à maintenir les ports français dans une position d'infériorité par rapport à leurs concurrents étrangers, qui bénéficient d'une participation supérieure de la puissance publique. Votre rapporteur regrette que ne puisse être accompli l'effort qui permettrait à l'État de remplir ses obligations dans ce domaine.

b) Les ports d'intérêt national.

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

La dotation destinée à ces dépenses est inscrite au chapitre 35-34. Dans le projet de loi de finances pour 2004, elle est fixée à 11,40 millions d'euros, soit une baisse de 7,3 % par rapport au projet de loi de finances pour 2003 où elle était déjà en baisse de 6,3%. Intervenant après une hausse importante de crédits entre 2001 et 2002 (+62%) qui a permis de combler le retard, ces baisses de crédits correspondent à la mise en œuvre de la réforme du dragage qui doit en alléger le coût.

2.- Les dotations d'investissement.

Les dotations d'investissement consacrées aux ports maritimes sont fixées par le projet de loi de finances pour 2004 à 39,325 millions d'euros en crédits de paiement contre 37,329 millions d'euros en 2003, soit une augmentation de 5,4 %. En revanche, les autorisations de programme diminuent de plus de 29,44 % pour s'établir à 25,8 millions d'euros. Sur les 23,5 millions d'euros d'autorisations de programmes inscrits au titre du financement des projets retenus dans les contrats de plan État-régions, 22,1 millions d'euros iront effectivement à ces projets, le solde, soit 1,4 million d'euros sera consacré à des opérations de grosses réparations qui n'ont pas été inscrites dans les contrats de plan mais qui sont incontournables pour des raisons de sécurité.

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

En 2003, 99 % des crédits d'investissement alloués aux ports autonomes sont consacrés aux opérations inscrites aux contrats de plan État-régions qui reposent sur des justifications économiques précises permettant d'attirer de nouveaux trafics, créateurs de valeur ajoutée et d'emplois durables. Les principales opérations financées dans ce cadre en 2002 et 2003 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 (restauration de digues), de St-Nazaire (construction du poste Cheviré IV), Bordeaux, Marseille et Guadeloupe. L'État a, pour ces investissements, mobilisé 16,81 millions d'euros d'autorisations et programme en 2002, pour 2003, les autorisations prévues s'élèvent à 12,27 millions d'euros.

A ces montants, s'ajoutent 27,44 millions d'euros d'autorisations de programme consacrées en 2002 à l'opération « **Port 2000** » au Havre. Ce projet, pris en considération le 5 décembre 1998, consiste en la réalisation d'une digue de 5 kilomètres de long destinée à protéger un nouveau chenal d'accès maritime, de ce chenal d'accès et de 12 postes à quai selon le rythme de croissance de la demande. Le chantier de réalisation de la première phase du projet doit s'achever par la livraison, fin 2004, de 4 postes à quai. Le développement important du trafic permet d'envisager la réalisation, à l'horizon 2006-2007, de deux nouveaux postes à quai parmi les 6 prévus dans les enquêtes relatives à la deuxième phase de travaux du projet. Le coût du projet, hors dessertes, a été évalué à 568 millions d'euros aux conditions économiques de juin 2000, il s'élève aujourd'hui, compte tenu de différents surcoûts, notamment de dragage, à 693 millions d'euros, équivalant à 652,7 millions d'euros aux conditions de juin 2000.

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 sont 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.

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

ÉTAT D'AVANCEMENT DES CONTRATS DU PLAN 2000-2006

(en milliers d'euros)

Régions	Ports concernés	Engagement global État pour 2000-2006 du CPER	Participation État (autorisations de programme affectées) entre 2000 et 2003	% d'exécution
Nord-Pas-de-Calais	Dunkerque	20.580	16.659	81
	Calais	3.810	0	0
	Boulogne	8.994	183	2
Haute-Normandie	Dieppe	3.050	457	15
	Rouen	13.720	9.824	72
Basse-Normandie	Honfleur (Rouen)	3.842	3.842	100
	Caen	6.100	153	3
	Cherbourg	14.640	2.495	17
Bretagne	Saint-Malo	3.950	1.894	48
	Brest	4.240	1.080	25
	Concarneau	950	0	0
	Lorient	5.790	469	8
Pays de la Loire	Nantes Saint-Nazaire	16.160	3.682	23
Poitou-Charentes	La Rochelle	9.910	2.916	29
Aquitaine	Bordeaux	9.147	2.647	29
	Bayonne	4.570	1.205	26
Languedoc- Roussillon	Port la Nouvelle	2.980	15	1
	Sète	4.640	1.008	22
Provence-Alpes- Côte-d'Azur	Marseille	34.680	22.277	64
	Toulon	2.130	0	0
	Nice	15.240	463	3
Martinique	Martinique	2.290	0	0
Guadeloupe	Guadeloupe	2.440	1.676	69
Guyane	Guyane	2.840	475	17
Réunion	Port-Réunion	8.230	306	4
	Total	204.923	73.729	36

B.- LES EVOLUTIONS DE LA POLITIQUE PORTUAIRE FRANÇAISE**1.- Les évolutions nationales**

Sur les deux évolutions législatives intervenues début 2002 en matière de décentralisation de ports d'intérêt national, l'une est en voie d'aboutissement. Il s'agit des dispositions de l'article 15 de la loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse qui a décentralisé à la collectivité territoriale les ports d'intérêt national d'Ajaccio et de Bastia, en transférant à la Collectivité territoriale la propriété de leur domaine, à l'exclusion des plans d'eau. L'Etat demeure, toutefois, compétent pour exercer la police portuaire. Un décret d'application, en cours de signature, modifiera en conséquence la liste des ports d'intérêt national.

En revanche, l'article 104 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui prévoyait qu'une expérimentation serait engagée dans le délai d'un an, afin de renforcer le rôle des régions dans le développement des ports maritimes, n'a pas été mis en application, compte tenu de la mise en chantier du projet de loi relatif à l'organisation décentralisée de la République.

Ce projet, déposé sur le bureau du Sénat le 1^{er} octobre 2003, prévoit, en ses articles 24 et 25, les conditions dans lesquelles les ports d'intérêt national seraient décentralisés au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements. Ce dispositif comporte les mesures suivantes :

- Toute collectivité ou groupement de collectivités pourrait demander ce transfert pour chacun des ports situés dans son ressort géographique, soit pour la totalité du port, soit pour une partie individualisable. Le représentant de l'État dans la région organisera une concertation entre les collectivités concernées, à l'issue de laquelle sera désignée la collectivité attributaire ;
- le domaine public portuaire serait transféré à titre gratuit à la collectivité attributaire, contrairement à la solution retenue en 1983 (mise à disposition du domaine). Pour les ports décentralisés en 1983, la collectivité compétente pourrait demander à l'État de lui transférer pareillement le domaine public portuaire ;
- le régime d'exploitation de ces ports (concessions d'outillages publics) ne serait pas modifié, la collectivité attributaire venant se substituer au concédant actuel, l'État. Durant le processus de transfert, les délégations de service public qui viendront à échéance seraient prorogées par périodes d'un an, sauf opposition du délégataire ;
- en l'absence de demande ou de consensus entre les collectivités concernées, la région serait attributaire des ports dont l'activité dominante est le commerce ou des parties individualisables de ports affectées au commerce, le département serait attributaire des ports dont l'activité dominante est la pêche ou des parties individualisables de port affectées à la pêche ;
- le conseil portuaire, qui existe aujourd'hui pour tous les ports non autonomes, ports d'intérêt national ou ports décentralisés, serait institué par décret pour tous les ports décentralisés ;
- l'État pourrait conclure des contrats d'objectifs avec les autorités portuaires décentralisées ;
- l'État conserverait la compétence en matière de sûreté, de sécurité maritime, ainsi que de police portuaire pour les ports dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des matières dangereuses. Plus généralement, le Gouvernement demanderait au Parlement une habilitation législative pour réformer les dispositions du livre III du code des ports maritimes, relatif à la police portuaire ;

- il demanderait également une habilitation législative pour réformer le livre IV de ce code (voies ferrées portuaires), ainsi que pour transposer les dispositions du droit communautaire applicables aux ports maritimes décentralisés ;
- enfin, s'agissant du transfert des moyens financiers, le concours particulier « ports maritimes » à la dotation générale de décentralisation (article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales) serait étendu aux ports qui seront décentralisés.

Cette possibilité de décentralisation implique **que les règles qui seront établies protègent d'une concurrence qui se ferait au détriment des règles sociales ou des règles de sécurité, et que les moyens financiers qui seront transférés correspondent aux besoins et à leurs évolutions**

Parallèlement, un avant-projet de modernisation du fonctionnement des ports autonomes, qui resteront de la compétence de l'État, est actuellement soumis à la concertation. Sans modifier le statut de ces ports, le projet vise les objectifs suivants :

- renforcer le passage d'une logique d'usager à une logique de client, d'une gestion administrée à une logique d'entreprise ;
- favoriser l'insertion du port dans son environnement, à toutes les échelles pertinentes : économie mondiale du transport maritime et des échanges extérieurs de la France, territoires desservis, environnement régional et local. Ceci peut être recherché en renforçant la représentation au conseil d'administration des grands acteurs économiques (transport maritime, dessertes et transports terrestres, logistique) et des élus des collectivités territoriales, en permettant au port d'intervenir sur l'ensemble du territoire européen et en facilitant ses prises de participation, en améliorant la transparence et la concertation pour les décisions concernant les nouvelles infrastructures portuaires ;
- prévenir les risques de prise illégale d'intérêts pour les administrateurs du port ;
- tenir compte de l'évolution du contexte communautaire en matière de droit de la concurrence et de transparence financière ;
- préciser le rôle de l'État, dans un équilibre entre son rôle d'actionnaire, son rôle de régulateur et son rôle de gestionnaire des ressources rares que sont les infrastructures portuaires et le domaine public.

Par ailleurs, la réglementation concernant la sécurité est l'objet de nombreuses modifications législatives et réglementaires

Ainsi, doivent être prochainement publiés les décrets d'application de dispositions législatives prises en ce domaine, d'une part, par la loi n°2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures qui renforce les procédures d'examen des projets d'infrastructures portuaire, dont l'exploitation présente des

risques particuliers pour la sécurité, et, d'autre part, par la loi n°2001-43 du 16 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports et qui concerne la lutte contre la pollution maritime par les déchets d'exploitation et les résidus de cargaison.

D'autres décrets sont en préparation pour l'application de l'article 6 de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Ce texte concerne les obligations incombant au maître d'ouvrage d'infrastructures portuaires dont l'exploitation peut présenter de graves dangers pour la sécurité des populations.

Enfin, le projet de loi n°1044 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports qui a été déposé à l'Assemblée nationale en juillet dernier comprend un titre modifiant le code des ports maritimes et le code du travail maritime avec, pour finalité, l'amélioration de la sécurité maritime.

2.- Les évolutions communautaires

Au de-là des problèmes de sécurité, l'Union européenne s'est engagée dans un processus visant à appliquer aux ports maritimes les principes de droit d'établissement et de libre concurrence du traité de Rome .

Dans cet objectif, la Commission européenne a publié, le 13 février 2001, une proposition de directive concernant l'accès au marché des services portuaires. Celle-ci a été examinée en première lecture par le Parlement européen, qui a rendu son avis le 14 novembre 2001. La proposition 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. Dans son avis en deuxième lecture, le Parlement européen a, le 11 mars 2003, confirmé ses précédents amendements et en a adopté de nouveaux. Le Conseil n'acceptant pas ces amendements, une procédure de conciliation a été engagée qui a abouti à un compromis adopté le 29 septembre par une majorité de huit voix contre sept. Ce compromis doit être soumis au Parlement européen en décembre avant de revenir devant le Conseil.

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 ⁽¹⁾.

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

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

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.

Dans l'état actuel de la négociation, le compromis adopté par le comité de conciliation a proposé de limiter au personnel navigant l'exercice de l'auto-assistance, « *les États membres pouvant exiger que l'auto-assistance soit soumise à autorisation préalable en fonction de critères relatifs à l'emploi, aux qualifications professionnelles, aux règles sociales, aux impératifs environnementaux et éventuellement à d'autres conditions.* » Quant au pilotage, dont le Parlement avait demandé l'exclusion de la directive dans l'intérêt de la sécurité, le compromis prévoit que « *les autorités compétentes pourront reconnaître le caractère obligatoire de ce service et le soumettre à des règles d'organisation qu'elles jugent appropriées pour des raisons de sécurité et en fonction des obligations de service public* ». Enfin, a été retenue par le compromis, la position du Parlement sur la concurrence et la transparence financière qui prévoit que « *tout port ou système portuaire couvert par la directive sera obligé de fournir des détails sur ses relations financières y compris avec les autorités publiques. La Commission et les États membres utiliseront cette information comme base pour toute mesure nécessaire pour assurer une concurrence loyale.* ».

Le Gouvernement français, qui n'est pas opposé à un accord qui permette l'adoption de la directive sous réserve que celle-ci n'introduise pas de nouvelles rigidités dans le secteur de la manutention et qu'elle soit l'occasion de réaffirmer l'importance de qualifications professionnelles requises, déclare aborder la dernière phase de négociation dans un esprit d'ouverture mais aussi de forte vigilance.

Votre Rapporteur spécial ne saurait se dissimuler les risques que comporterait l'adoption de cette directive en termes de sécurité, de qualité de services, d'emploi et de conditions de travail. Les protestations fortement exprimées par les organisations syndicales des travailleurs des ports de toute l'Europe ainsi que la crainte ressentie par plusieurs organisations professionnelles de voir se développer une concurrence déloyale confirment la gravité de ces menaces.

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 FINANCEMENT DU PLAN POLMAR-TERRE DEPUIS 2001

(en milliers d'euros)

	2001	2002	2003	PLF 2004
Fonctionnement	610	679	686	686
Investissements (crédits de paiement)	808	914	1.300	1.920
Total	1.830	1.899	1.986	2.606
Investissements (autorisations de programme)	1.220	1.220	1.300	2.400

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

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

Le projet de loi de finances pour 2004 propose donc de réévaluer ces moyens pour les porter à 2,4 millions d'euros en autorisations de programme et 1,92 millions en crédits de paiement, **ce qui représente une augmentation de ces dotations, par rapport à 2003, respectivement de 84,8 % et 47,6 %.**

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 soumis à consultation interministérielle avant leur présentation éventuelle au Conseil d'Etat (Charente-Maritime et bassin d'Arcachon). Deux autres schémas sont en cours d'élaboration : celui de Trégor-Goélo (Côtes d'Armor) devrait être rapidement finalisé et celui du golfe du Morbihan (initié en 2001) continue d'évoluer favorablement. Enfin, le schéma de la baie de Saint-Brieuc est toujours à l'étude. On ne peut que s'étonner de la lenteur de ces procédures qui aboutissent à ce qu'aucun schéma n'ait été approuvé depuis 8 ans.

Le coût unitaire moyen d'un schéma est actuellement de 304.900 à 457.000 euros, dans lequel les collectivités locales participent en général à hauteur du tiers. Dans les 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 doit désormais s'intégrer dans le 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 2004, après avoir fait approuver les schémas finalisés, notamment celui du bassin d'Arcachon, est de poursuivre activement les efforts déjà engagés sur tous les schémas déjà lancés. Cet objectif étant identique à celui de l'an dernier, votre rapporteur spécial souhaite vivement que le Gouvernement parvienne enfin à le réaliser.

Les dotations en capital consacrées à l'aménagement et à la mise en valeur du littoral, prévues pour 2004 au chapitre 53-30 sont fixées à 1 million d'euros en autorisations de programme, contre 1,2 millions d'euros en 2003, et à 880.000 euros en crédits de paiement contre 940.000 euros, soit une réduction de 6,4 %. Outre les schémas de mise en valeur de la mer, ces crédits doivent financer le développement du sentier du littoral et la délimitation du rivage de la mer.

– 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 initialement évalués à 99 millions d'euros, hors taxes. Depuis lors, le coût de ce projet a été réévalué à 134 millions d'euros, hors taxes en avril 2002. Compte tenu des possibilités de récupération de la TVA de 12,2 millions d'euros, d'autofinancement du syndicat mixte, de participations de l'agence de l'eau de Seine-Normandie et du FERER, le solde de la dépense est réparti à raison de 60 % pour l'État et 40 % pour les collectivités territoriales, le syndicat mixte assurant la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble. Ce qui représente donc, respectivement, 60,96 millions d'euros et 40,64 millions d'euros.

Les arrêtés portant déclaration d'utilité publique, au titre de la loi littoral et au titre du code de l'expropriation ont été publiés le 24 juillet 2003 et les travaux devaient démarrer fin 2004, pour une durée d'au moins cinq ans.

La participation financière de l'État est répartie entre le ministère de l'écologie, le ministère de l'équipement et le ministère de la culture. La part revenant à l'équipement correspond aux travaux d'hydraulique maritime et à l'organisation du transport de la terre au Mont, elle est prise en charge par la direction du transport maritime, des ports et du littoral et la direction des transports terrestres. La part à la charge de la direction du transport maritime, des ports et du littoral est passée, après réévaluation, de 14,8 millions d'euros à 19,8 millions d'euros, y compris les frais d'étude et de maîtrise d'ouvrage. Il s'agit essentiellement de subventions de l'État à verser au syndicat mixte.

Depuis 2001, cette direction a délégué 4,9 millions d'euros de moyens d'engagement sur les 8 millions qui avaient été inscrits au budget de la mer pour ce programme, des retards dans l'avancement des opérations et d'importantes mesures de régulation budgétaires étant intervenus.

Lors du Comité interministériel d'aménagement du territoire du 13 décembre 2002, il a été décidé que l'ensemble des contributions des départements ministériels serait regroupé, à compter de 2004, sur une ligne unique, à savoir le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Ceci explique, dans le présent projet de loi de finances, le transfert vers le budget du ministère chargé de l'aménagement du territoire des mesures nouvelles, soit 2,5 millions d'euros en autorisations de programme et 1 million d'euros en crédits de paiement, du chapitre 63-30 (article 50). Désormais, cet article n'est donc plus doté que des crédits de paiement correspondant à la couverture des autorisations de programme ouvertes antérieurement à 2004, soit 1 million d'euros.

VI.— LA FLOTTE DE COMMERCE

La **situation de la flotte de commerce** française dont les effectifs se sont stabilisés depuis le début des années 1990, compte, à la fin du premier semestre 2003, 205 navires sous pavillon français représentant une jauge de 4,71 millions d'unités et 6,46 millions de tonnes de port en lourd. 91 de ces navires sont immatriculés sous le registre des Terres australes et antarctiques françaises, constituant plus de 94 % de la capacité de transport de la flotte française.

La 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^{er} juillet 2003, la flotte sous pavillon français comportait 205 navires et représentait 6,46 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 compris entre 4,5 et 5 millions de tonnes de port en lourd (5,14 millions au 1^{er} janvier 2003).

Pour la flotte sèche, les répercussions de la crise économique ont été plus tardives et plus progressives. La flotte française a perdu 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. Un léger repli d'une quinzaine d'unités sera encore concédé par la suite, touchant principalement les cargos, que l'accroissement d'une dizaine d'unités des transporteurs de passagers compensera partiellement. Depuis 1995, la flotte sèche se constitue ainsi d'une soixantaine de navires à passagers (63 au 1^{er} juillet 2003, pour 787.990 unités de jauge brute) et d'une centaine de navires de charge (90 au 1^{er} juillet 2003, pour 1,8 Mtpl), l'ensemble représentant une capacité d'emport total comprise entre 1,9 et 2 Mtpl .

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 15,1 ans au 1^{er} janvier 1999. Cette situation s'est ensuite progressivement redressée avec la reprise économique et l'âge moyen de la flotte a été ramené à 8,9 ans au 1^{er} janvier 2003.

En constant vieillissement à partir de 1980, jusqu'à culminer à près de 18 ans d'âge moyen entre 1997 et 1999, la flotte pétrolière française s'est profondément rajeunie et constitue aujourd'hui, avec 8,7 ans d'âge moyen, la plus jeune des flottes pétrolières européennes sous pavillons nationaux, distançant très nettement la flotte pétrolière mondiale dont l'âge moyen se situe autour de 15 ans. Un quart de la flotte mondiale a plus de 25 ans, alors que les navires français de cette tranche d'âge ne représentent plus que 13% des effectifs totaux.

La flotte des cargos, fortement réduite en effectifs et en capacité, a engagé sa modernisation dans la deuxième moitié des années 90 et son âge moyen s'est établi à 8,2 ans.

Enfin, le secteur des navires à passagers a évolué favorablement, gardant un âge moyen de 11 ans mais avec un doublement de sa capacité. Il offre aujourd'hui plus de 45.000 places aux passagers et 16.000 places aux voitures en métropole.

Globalement, il y a donc eu, au cours de la décennie écoulée, un incontestable mouvement général de renouvellement de la flotte, sans doute insuffisant dans certains secteurs et trop lent dans la première partie des années 90, mais s'accéléralant progressivement par la suite : 40 entrées de navires neufs sont intervenues entre 1993 et 1997 et 60 depuis, renouvelant près du tiers de l'effectif et la moitié de la capacité d'emport de la flotte française (3,44 Mtpl) entre 1998 et 2002. Les transporteurs de pétrole brut et de gaz naturel, secteur qui avait le moins participé à cet effort de renouvellement, s'y sont engagés à leur tour avec 20 navires neufs entrés en flotte au cours de cette seconde période. Il en est de même pour le secteur des porte-conteneurs pour lequel 9 nouveaux navires sont entrés en flotte dans le même temps et pour celui des navires à passagers avec 16 navires neufs.

Ces renouvellements sont à mettre pour une grande partie au crédit de la politique de l'Etat en faveur de la flotte de commerce. On doit, toutefois rappeler que, malgré ces efforts, la flotte française n'occupe que le 8^{ème} rang européen et le 30^{ème} rang mondial pour sa capacité d'emport.

A.- L'EMPLOI MARITIME AU COMMERCE

1.- Les effectifs des marins

Après une année 1998 exceptionnelle pour l'emploi maritime du commerce, et malgré le ralentissement du commerce mondial en 2001, l'effectif de marins français de ce secteur maritime, quasiment stable depuis trois ans, a connu une nouvelle progression en 2002.

Cette évolution semble apporter la confirmation que l'année 1998 marque bien la fin de la longue période de baisse de l'emploi que le commerce maritime n'avait cessé de connaître depuis plus de 40 ans. Grâce à 2002, le solde d'effectif sur quatre ans est positif (+ 218 marins), soit un gain de + 2,3 %, mais sa répartition selon les secteurs fait apparaître des contrastes importants. L'année 2002, notamment, est marquée par la progression de l'emploi dans trois secteurs, particulièrement dans le transport de passagers qui s'est enrichi de 372 marins et par une sensible atténuation des baisses dans les trois autres. Avec les gains du transport à la demande (+ 98) et des lignes régulières (+ 75), cette progression (+ 545 marins) fait plus que compenser les pertes des services publics (- 35) et des activités portuaires (- 35).

De 1998 à 2002, cinq secteurs d'activité sur sept perdent des emplois : les activités portuaires (- 210), les lignes régulières (- 137), les services publics (- 91) et le transport pétrolier (- 80). Si le transport de passagers connaît le gain absolu le plus important (+ 494 marins), c'est le transport à la demande, qui enregistre la progression relative la plus spectaculaire en quatre ans (+ 47,9 % pour un gain de 258 marins), ce qui signifie qu'un marin sur quatre naviguant dans ce secteur en 2002 n'y était pas en 1997. Le cabotage (- 16) limite ses pertes d'effectifs sur la période.

L'évolution par catégorie sur quatre ans fait apparaître des soldes de valeur comparable (+ 124 officiers et + 94 marins), avec donc un gain relatif plus important pour les officiers, qui sont deux fois moins. L'analyse par secteur révèle cependant de profondes disparités. Dans les deux catégories de personnel, de 1998 à 2002, l'emploi permanent a augmenté et l'emploi à durée limitée a diminué.

A la fin de l'année 2002, on recensait 9.797 marins français, dont 2.981 officiers et 6.816 personnels d'exécution. Le personnel d'exécution représente ainsi 70 % des effectifs, mais cette proportion varie fortement selon les secteurs d'activité. Ils sont 1 829 marins français à naviguer à bord de navires immatriculés au registre TAAF, soit 18,7 % de l'effectif global. Il y a davantage d'officiers naviguant sur ces bateaux (1 144, soit 38,4 % des officiers français) que de personnels d'exécution (685, soit 10,0 % de cette catégorie).

En 2002, la retraite (32,8%), la démission (31,2 %) et les licenciements économiques (17,6 %) viennent en tête des causes de cessation d'emploi permanent en 2002. Le nombre de cessations d'emploi permanent, qui diminuait régulièrement depuis 1997, a connu une forte progression en 2001 (+ 196, soit + 54,9 %) et crû modérément en 2002 (+ 50, soit + 9,0 %). Le nombre de départs d'officiers en 2002 est revenu au dessus du niveau de 1998 et celui des marins d'équipage au-dessus de celui de 1997.

RÉPARTITION DES EMPLOIS MARITIMES AU COMMERCE EN 2001

Navigants français	Officiers				Marins d'équipage				Ensemble			
	Nbre	%	dt TAAF	%	Nbre	%	dt TAAF	%	Nbre	%	dt TAAF	%
Contexte international												
Lignes régulières	317	11 %	251	79 %	514	8 %	331	64 %	831	9 %	582	70 %
Transport à la demande	416	15 %	365	88 %	283	4 %	208	73 %	699	8 %	573	82 %
Transport pétrolier	488	17 %	305	63 %	308	5 %	128	42 %	796	9 %	433	54 %
Cabotage	134	5 %	104	78 %	138	2 %	27	20 %	272	3 %	131	48 %
Sous-total	1.335	48 %	1.025	76 %	1.243	19 %	694	56 %	2.598	28 %	1.719	66 %
contexte « protégé » (1)												
Transport de passagers	635	22 %	19	3 %	3.384	52 %	76	2 %	4.019	43 %	95	2 %
Services publics	168	6 %	0	—	413	6 %	0	—	581	6 %	0	—
Activités portuaires	693	24 %	0	—	1.424	22 %	0	—	2.117	23 %	0	—
Sous-total	1.496	52 %	19	1 %	5.221	81 %	76	1 %	6.717	72 %	95	1 %
Total général	2.851	100 %	1.044	37 %	6.484	100 %	770	12 %	9.315	100 %	1.814	19 %

(1) La notion de contexte « protégé » est définie par l'impossibilité d'embaucher des marins non communautaires.

Source : Revue maritime

2.- Le chômage des marins

Le taux de chômage des marins français du commerce au 31 décembre 2002 (7,2 %) est inférieur au taux national. Le Bureau central de la main d'œuvre maritime (BCMOM) recensait en fin d'année 847 navigants disponibles, dont 148 officiers, 597 marins d'équipage et 102 marins professionnels à la plaisance. Ce chômage des marins est soumis à des variations saisonnières de plus en plus accentuées, minimum en septembre, il culmine en décembre. Ces données correspondent donc au pic de l'hiver. En moyenne sur l'année, le nombre de marins du commerce au chômage est resté stable sur un an : il s'est élevé à 577 marins, soit 88 officiers, 416 marins d'équipage et 73 marins à la plaisance. La moitié des marins disponibles recherche une fonction au pont.

Poursuivant sa tendance à la baisse depuis 1995, le chômage de longue durée n'a concerné en 2002 que 9,2 % des marins inscrits au BCMOM. Il a ainsi diminué de 80 % en 7 ans. Depuis 1995, le nombre moyen de demandeurs d'emplois a diminué jusqu'en 1999, à l'exception de 1998, et s'est stabilisé sur les quatre dernières années. La proportion de chômeurs de moins de 40 ans a augmenté de 8,7 % depuis 1995, elle a diminué de 6,9 % chez les officiers mais a augmenté de 11,6 % chez les personnels d'exécution.

3.- Les perspectives

Après avoir considérablement chuté en 2001, les taux de fret se sont globalement redressés au cours de l'année 2002, principalement au cours du 4^{ème} trimestre. La situation de l'emploi ne s'en est pas pour autant trouvée fragilisée, puisqu'elle est restée stable et a même retrouvé son niveau de 1998. Elle s'est même consolidée puisque le nombre de contrats à durée déterminée a diminué dans le même temps où celui des contrats à durée indéterminée augmentait.

En l'absence de scénarios économiques sur l'avenir de la flotte française et du trafic maritime par secteur d'activité, il est d'autant plus difficile de faire des projections fiables sur le devenir des emplois qu'un nouveau registre international français va être mis en place dans les mois qui viennent, modifiant complètement les éléments de la décision pour les responsables d'armement. Les projets de développement du cabotage maritime modifieront également à terme la donne en matière d'emplois.

Dans tous les cas, les tensions sur le marché de l'emploi iront en s'accroissant avec d'une part un manque crucial de certaines qualifications, notamment une pénurie d'officiers aux niveaux mondial, européen et français, et d'autre part une durable et défavorable évolution des attentes des candidats à la profession maritime qui se traduit par des sorties prématurées de la profession et un raccourcissement des carrières.

Par ailleurs la politique restrictive de recrutement des écoles d'officiers qui a fait suite à la crise de la fin des années 80, malgré le redressement opéré depuis 1990, et le vieillissement de la population des officiers, dont les départs à la retraite

ne pourront pas être comblés, compte tenu des durées de formation, risque de conduire à une véritable situation de pénurie.

Un vaste plan de réformes de l'enseignement maritime a été engagé en 2001 pour faire face à ces difficultés et va être mis en œuvre dès cette année. Il comprend la restauration d'une véritable filière professionnelle, la relance de la promotion sociale, l'instauration de baccalauréats professionnels, l'ouverture aux qualifications terrestres, la généralisation de la validation des acquis de l'expérience et la modularisation de l'enseignement maritime.

B.- 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 mis en place, conformément aux orientations communautaires relatives aux aides d'Etat au transport maritime, deux mesures consistant en allègement de charges fiscales et sociales.

L'allègement des charges fiscales s'est traduit, jusqu'à la fin de l'année 2002, par un dispositif de remboursement de la part maritime de la taxe professionnelle mis en place en 1988. La gestion de cette procédure s'étant avérée lourde et longue, le remboursement a été remplacé par une mesure de **dégrèvement** introduit par la loi de finances pour 2003, spécifique aux entreprises d'armement au commerce et applicable aux impositions établies au titre de 2003 et des années suivantes. La ligne 45-35-40 n'est donc plus dotée, 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 leurs groupements.

En 2001, 105 armements ont bénéficié des remboursements de la part maritime de la taxe professionnelle, ce qui représente un montant global de 15,27 millions d'euros. En 2002, après abondement de l'article à hauteur de 7,4 millions d'euros, ce sont 22,86 millions d'euros qui ont été consacrés au remboursement de la taxe 2001 et d'une partie de la taxe portant sur les années antérieures. L'insuffisance des crédits n'a pas permis le remboursement de toutes les demandes portant sur les versements 2001 dont un certain nombre est resté en instance ainsi que des demandes portant sur les années antérieures, pour un montant total de 7,3 millions d'euros.

Le dispositif d'allègement des charges sociales se traduit par le remboursement des **contributions sociales patronales afférentes aux risques vieillesse, maladie et accidents du travail** versées par les entreprises employant des personnels naviguant sur des navires de commerce battant pavillon français, un dispositif mis en place en 1998. Cet allègement a bénéficié, en 2002, à une quarantaine d'armements pour un montant de 32,19 millions d'euros.

L'extension du dispositif de remboursement aux **charges d'allocations familiales et de chômage**, qui devait intervenir en 2002, n'a été mise en œuvre qu'en 2003, après apurement partiel des arriérés de taxe professionnelle non remboursés aux armateurs. La dotation 2003, 45,96 millions d'euros, ne prenant que partiellement en compte les remboursements relatifs aux allocations familiales et au chômage, celui-ci ne devrait porter que sur 30 % de ces charges.

Le projet de budget pour 2004 fixe à 44 millions d'euros le montant de cette dotation, inscrite à l'article 50 du chapitre 45-35, en baisse de 4 % par rapport à la dotation 2003 qui s'est avérée insuffisante. On ne voit pas, dans ces conditions, comment l'État pourra faire face à ses engagements en faveur de l'emploi maritime.

2.- La taxe au tonnage

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

L'impôt sur les sociétés est établi à partir du bénéfice de l'entreprise qui en est redevable, lequel est égal à la différence entre les recettes de l'entreprise et les charges déductibles de toute nature qu'elle doit supporter, et auquel on applique ensuite le taux de l'impôt sur les sociétés. Avec la taxe au tonnage, le bénéfice taxable est calculé non par différence entre les recettes et les charges, mais par application d'un barème, lui-même fonction du tonnage des navires exploités par l'armateur. Ce régime fiscal 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, cette taxe est avantageuse pour les entreprises qui l'ont choisie en période de haute conjoncture puisqu'elle conduit en principe à un montant d'impôt inférieur à celui exigible sous le régime classique. Elle est en revanche pénalisante en période de basse conjoncture, puisque les entreprises enregistrant des pertes d'exploitation doivent néanmoins s'acquitter d'un impôt calculé forfaitairement. L'avantage principal de la taxe au tonnage, pour les armateurs, est sa simplicité puisqu'il n'existe qu'un seul barème applicable à tous les navires éligibles, quelle que soit leur activité. Ce régime fiscal est d'autant plus avantageux que les navires exploités par l'armateur ont une plus forte valeur ajoutée. Ce mode d'imposition pourrait donc constituer un encouragement à se doter de navires modernes. Enfin, ce mode de taxation est source à la fois de sécurité juridique pour les armateurs, et peut permettre d'éviter les contentieux avec l'administration fiscale. Elle conduit aussi à un allègement fiscal pour les armateurs -dont le coût pour l'Etat est estimé à 9 millions d'euros en 2004

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

Il présente, cependant, des inconvénients dont les aspects sociaux sont préoccupants. Pour prendre l'exemple du Royaume-Uni où la taxe au tonnage a été proposée aux armateurs en avril 2000, le dispositif n'a pas tenu ses promesses en termes d'emploi et de formation, 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 du salaire minimum national. La taxe au tonnage risque de créer dans notre pays un effet d'aubaine auprès d'armateurs étrangers qui ne respectent pas les standards sociaux nationaux. De fait, les syndicats dénoncent le fait qu'en Grande-Bretagne un nombre croissant d'officiers et de marins sont 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. **Cet exemple ne peut qu'inspirer la plus grande réticence et votre Rapporteur spécial regrette qu'une étude plus approfondie sur le sujet n'ait pas précédé l'introduction de la taxe au tonnage en France.**

Le dispositif français, prévu par la loi s'appliquera aux entreprises dont le chiffre d'affaires provient à 75 % au moins de l'exploitation de navires armés au commerce, de jauge brute égale ou supérieure à 50 unités, dont la gestion stratégique et commerciale est assurée à partir de la France.

Le résultat imposable est déterminé par application à chaque navire, par jour et par tranche de jauge nette de 100 unités, 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

Les textes d'application pour la mise en œuvre de cette taxe sont prévus pour le début de l'année 2004, avant le dépôt des déclarations d'entreprise au 1^{er} mai 2004 pour les entreprises clôturant leurs comptes au 31 décembre 2003.

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

1.- Le 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'État, par l'article 26 de la loi n°96-151 du 26 février 1996 relative aux transports, le registre des TAAF compte, au 1^{er} 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 mais ne concerne pas les navires à passagers. Il permet, notamment, de bénéficier d'un taux allégé des cotisations sociales afférentes aux risques maladie, accident du travail et vieillesse. Les marins embarqués sur les navires doivent être français dans une proportion actuellement fixée à 35% ⁽²⁾, 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.

⁽²⁾ Cette proportion aurait du être normalement fixée par voie réglementaire, mais le décret en Conseil d'État prévu n'a pas été pris.

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.* ».

Le projet de loi de ratification de l'ordonnance a été déposé sur le bureau du Sénat le 20 juin 2002 mais son examen n'a pas été programmé. L'élaboration du décret qui devait mettre en œuvre la réforme n'a pas été poursuivie, les décisions du comité interministériel de la mer d'avril dernier ayant fait prévaloir une démarche différente. Les conditions juridiques d'embauche des équipages des bateaux navigant sous ce pavillon *bis* n'ont donc pas évolué. Selon une étude publiée par la Direction des affaires maritimes et des gens de mer, la proportion globale de marins français navigant sur ces bateaux s'établit à 19 % et reste stable depuis cinq ans.

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

Le registre des TAAF pourrait donc bientôt se voir substituer, au moins pour les navires de commerce, un nouveau « registre *bis* ». En effet, à la suite de la mission parlementaire qui lui a été confiée par le Gouvernement, le sénateur Henri de Richemont a remis en mars 2003 au Premier ministre un rapport proposant de substituer au registre TAAF un nouveau registre, le « registre international français » (RIF). Celui-ci se caractériserait, notamment, par une défiscalisation des revenus des navigants embarqués, l'exigence de la nationalité française limitée aux seuls capitaine et officier suppléant, la possibilité d'employer des marins non communautaires par le biais de sociétés de placement, des exigences relatives à un minima social pour ces mêmes marins. Le RIF serait également ouvert aux navires dits de croisière. Le sénateur de Richemont ne remet pas en cause l'existence du registre TAAF qu'il suggère de limiter aux seules activités de pêche professionnelle.

Le Gouvernement envisage de présenter un projet de loi portant création d'un « registre international français » avec pour objectif une mise en œuvre en 2004. Certaines propositions du sénateur de Richemont seront prises en compte dans ce projet de loi sur lequel seront consultés les différents partenaires professionnels et sociaux concernés. Le RIF a pour objectif d'offrir un registre aussi compétitif que les registres *bis* institués dans les principaux Etats de l'Union européenne.

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 nécessaire promotion du cabotage maritime

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

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. Aboutissement de ces travaux, la réforme des réseaux Transeuropéens de Transports (RTE-T) a retenue parmi les priorités, le développement de ce qu'on a appelé « les autoroutes de la mer ». Le Parlement européen a, de son côté, adopté un règlement relatif au programme « Marco Polo » visant à inciter les projets de transports alternatifs au transport routier.

Par ailleurs, sur une initiative de la France, les cinq pays méditerranéens de l'Union, en marge du conseil informel de Naples, les 3 et 4 juillet 2003, ont signé une déclaration conjointe en faveur du développement du transport maritime à courte distance et de lignes maritimes d'intérêt général qui pourraient bénéficier de financement public et privé.

Sur le plan national, des expériences ont été tentées et des pistes recherchées afin de lever les obstacles à la mise en place de lignes de cabotage attractives et économiquement viables. Dans son rapport intitulé « *Davantage de camions sur les navires et moins sur les routes ?* » remis au Premier Ministre le 5 avril 2002, votre Rapporteur spécial a démontré les avantages de ce mode de transport, non seulement sur le plan écologique mais également économique, puisqu'il pourrait être créateur d'emplois dans les ports de moyenne importance. Il a également souligné les atouts que ce mode de transport présente, *in fine*, en termes d'aménagement du territoire. Il a également formulé des propositions qui peuvent être mises en application au niveau national : mise en 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 leur permettre d'adapter leur logistique au cabotage maritime ; renforcement des contrôles sur les axes routiers grand transit où des lignes de cabotage pourraient être mises en place ;

autorisation des pré- et post-acheminements par camions de 44 tonnes dans les ports maritimes pour des distances courtes.

Ce dernier point a fait l'objet d'une décision prise à la suite du comité interministériel de la mer du 29 avril 2003 et un décret en ce sens doit être publié prochainement, ce dont votre Rapporteur spécial se félicite.

Il convient de souligner que cette proposition du rapport précité, parmi d'autres, a été reprise par Monsieur le sénateur Henri de Richemont dans son rapport « *Un pavillon attractif, un cabotage crédible : deux atouts pour la France* » remis au Premier ministre en avril 2003. Les autres propositions concernant le cabotage qui ont été formulées dans ce rapport, notamment la mise en place de lignes maritimes d'intérêt général sur chacune des façades atlantiques et méditerranéenne, font actuellement l'objet d'une étude approfondie par les services du ministère chargé des transports. Cette étude devrait permettre la tenue d'une réunion interministérielle spécifique avant la fin de l'année.

Le budget de la mer comporte une dotation destinée au soutien du transport maritime à courte distance qui figure à l'article 60 du chapitre 45-35 et dont le montant, dans le budget 2004 a été doublé pour être portée à 2 millions d'euros. Ces crédits financent les subventions que l'Etat accorde dans le cadre d'un dispositif d'aide au démarrage de lignes régulières que la Commission européenne a accepté le 30 janvier 2002. Le dispositif prévoit la prise en charge, à hauteur d'un taux maximum de 30 %, des dépenses opérationnelles éligibles. D'une durée maximale de trois ans, cette aide est dégressive et son montant maximum est plafonné à 2 millions d'euros par projet. Une instruction interministérielle fixant les conditions de mise en œuvre du dispositif ayant été signée en août dernier, il devrait être statué sur les premières demandes d'aide au cours de l'automne. Il est à noter que ces aides s'inscrivent dans un dispositif plus large d'intervention en faveur du transport combiné. Par ailleurs, le Gouvernement participe au financement d'une association chargée de promouvoir le cabotage maritime, le Bureau de promotion du short sea (BPSS), créé en janvier 2000 et réunissant l'administration, les professionnels de la chaîne des transports et les ports. En 2003, le budget de la mer a alloué à cette association une subvention de 4.000 euros, un concours bien modeste au regard de du rôle que peut jouer un tel organisme.

A cet égard, **votre Rapporteur spécial** souhaite vivement que, dans le cadre de la mise en place des missions et des programmes, et pour suivre l'une des préconisations de son rapport au Premier ministre, 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.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans sa séance du 14 octobre 2003, la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a examiné, sur le rapport de votre Rapporteur spécial, les crédits des budgets annexes de la **Mer**.

Votre Rapporteur spécial a souligné que ce budget était en hausse de 5,9 % par rapport au budget 2003. Hors ENIM et hors personnel, les dotations prévues pour 2004 progressent de 1,5 %. Elles ne permettent pas de rattraper les effets de la baisse enregistrée en 2003. Les dépenses ordinaires, considérées dans ces limites, sont en baisse de 0,43 %. La progression globale résulte de la hausse des crédits de paiement des dépenses en capital qui sont en augmentation de 6,4 %.

Quant aux autorisations de programme, déjà en baisse depuis deux ans (19,98% pour 2003) du fait de l'avancement du programme « Port 2000 », elles devraient encore chuter de 24%. Cela est préoccupant pour les investissements attendus dans les autres places portuaires. En ce qui concerne les investissements exécutés par l'État, cette baisse s'exerce principalement sur les crédits consacrés aux ports maritimes, protection du littoral et études générales de transport maritime dont tous les articles ont des dotations inférieures à celles de 2003 à l'exception de l'article 90 consacré à la lutte contre la pollution accidentelle. Au titre des subventions d'investissement, la baisse s'explique essentiellement par le transfert au budget du ministère chargé de l'aménagement du territoire des crédits afférents aux travaux du site du Mont-Saint-Michel.

La subvention à l'ENIM représente encore le poste prépondérant du budget de la mer avec près de 71 % des crédits, en hausse de 7,7 %, afin de pallier la sensible diminution des compensations inter-régimes attendue en 2004 ainsi que la modernisation du système informatique de l'établissement.

La première priorité affichée par ce budget est le renforcement de la sécurité des ports maritimes et leur modernisation, dans le prolongement des décisions prises par le Comité Interministériel de la mer du 29 avril 2003.

En 2004, 2 postes d'officiers de port et 13 postes d'officiers de port adjoints seront créés, ce qui est une bonne chose.

Les dépenses ordinaires consacrées aux ports maritimes s'établissent à 70,79 millions d'euros. Il est prévu un doublement de la dotation consacrée à l'informatique portuaire en vue d'assurer le suivi documentaire du trafic maritime. En revanche, les moyens dégagés pour les travaux d'entretien des ports maritimes non autonomes subissent, comme l'an dernier, une baisse de l'ordre de 7 %. Quant aux crédits d'intervention destinés aux ports autonomes en métropole et outre-mer, ils sont quasiment au même niveau qu'en 2003 (+ 0,4%). L'ensemble de ce volet ne répond pas aux besoins et accentue les retards cumulés très préoccupants, tout particulièrement dans les ports non autonomes.

Les crédits d'investissement consacrés à la modernisation des ports sont en hausse de 5,4 %. Toutefois, ces crédits sont pour l'essentiel utilisés à la poursuite des grandes opérations portuaires telles que Port 2000 au Havre ou des investissements inscrits aux contrats de plan État-régions. Comme en 2003, il convient de regretter la faiblesse des investissements prévus sur la façade méditerranéenne. Quant aux autorisations de programme, elles sont ramenées de 36,4 millions d'euros en 2003 à 25,8 millions d'euros, ce qui constitue un coup de frein aux investissements à venir.

S'agissant de la modernisation des ports maritimes, l'incertitude règne toujours sur les contours de la future directive relative aux services portuaires, principal élément du « paquet portuaire » publié par la Commission le 13 février 2001. Le Conseil et le Parlement européen ne parvenant pas à se mettre d'accord, une procédure de compromis a abouti, il y a quelques jours, à l'adoption d'un texte dont le contenu est lourd de dangers pour l'emploi. Il consacre l'auto-assistance et réintroduit le pilotage dans le champ de la directive. La libéralisation annoncée va mettre en cause la sécurité des enceintes portuaires. L'opposition de la France à cette directive doit être sans faille dans les étapes à venir. Il règne également une certaine incertitude à propos de la régionalisation des ports : celle des ports corses attend la publication des textes d'application. Quant à l'expérimentation prévue par la loi relative à la démocratie de proximité, elle n'a pas été menée, le Gouvernement ayant prévu d'organiser la régionalisation des ports d'intérêt national dans le cadre du projet de loi relatif à l'organisation décentralisée de la République.

Les crédits destinés au soutien de la flotte sont en baisse de 1,6 %, ce qui constitue une contradiction avec les objectifs affichés par le Gouvernement lors du Comité interministériel du 29 avril 2003.

La part la plus significative en est constituée par le remboursement de charges sociales patronales auquel est consacrée une dotation inscrite au chapitre 45-35, fixée à 45,96 millions d'euros en 2003. Elle n'assure que partiellement le remboursement des charges acquittées par les entreprises, ceci malgré un report de 1,24 million d'euros. Ramenée, pour 2004, à 44 millions d'euros, cette dotation risque de s'avérer insuffisante.

Par ailleurs, 2 millions d'euros sont destinés à aider à la création de lignes maritimes à courte distance, contre 1 million d'euros en 2003. C'est une avancée, bien modeste, et très largement insuffisante pour un objectif majeur. Par contre, il convient de souligner la publication prochaine d'un décret autorisant le pré et post acheminement par camions de 44 tonnes dans les ports maritimes, ce qui constitue une avancée dans ce domaine.

Les aides à la flotte sont également constituées par des allègements de charges fiscales auxquelles viendra s'ajouter, à partir de 2004, le dispositif optionnel de la taxe au tonnage qui coûtera environ 9 millions d'euros à l'État. Il y a lieu de s'interroger sur ses contreparties, les conséquences sociales néfastes de cette nouvelle taxe ayant déjà été pointées dans les pays où elle a été introduite.

La troisième priorité du budget est la sécurité maritime. A la suite des marées noires provoquées par l'Erika et le Prestige, les dispositions prises pour renforcer la sécurité des navires et de la navigation, tant au plan national qu'international, ont amené l'État à accroître les moyens consacrés à ces missions. Les crédits correspondants sont ainsi passés de 23,77 millions d'euros en 1999 à 29,73 millions d'euros dans l'actuel projet de loi.

Les moyens des services déconcentrés des affaires maritimes restent à l'identique, l'augmentation des crédits se concentre sur la modernisation des services spécialement consacrés à la sécurité maritime. Il convient cependant de remarquer que les mesures de régulation budgétaire opérées au cours du présent exercice ont, malgré les aménagements intervenus au début de l'été, réduit de 20 % par rapport aux dotations initiales, les crédits de fonctionnement et de 50 % les crédits de paiement consacrés à la modernisation de la sécurité maritime, ce qui a fortement pénalisé cet objectif prioritaire en 2003. Les dotations 2004 en crédits de fonctionnement, affichent une progression de 11 %, toute entière consacrée au nouveau programme « Radarsat » visant la surveillance des pêches illégales dans la zone économique exclusive française de l'antarctique.

Avec 19 millions d'euros, les dotations en capital sont en baisse mais devront, néanmoins, assurer la poursuite de la modernisation des CROSS.

Enfin, le dispositif de contrôle et de surveillance en mer devra renforcer ses moyens nautiques, notamment par le lancement du deuxième patrouilleur de haute mer. Les crédits inscrits au budget 2004, abondés par des reports de crédits précédemment « gelés », devraient permettre la conduite de ces actions, encore faudrait-il que de nouvelles régulations budgétaires ne viennent pas, comme en 2003, retarder, voir annuler, les programmes engagés.

Enfin, le rôle des Centres de Sécurité des Navires a été renforcé. Dans le cadre du Mémorandum de Paris, leur a été fixé l'objectif de contrôler 25 % des navires étrangers en escale dans les ports français, ce qui implique le doublement du nombre des inspecteurs des affaires maritimes à l'échéance de 2006 pour atteindre le nombre de 130. Depuis 2001, 54 postes ont été créés. En attendant la réalisation complète de ce plan de recrutement, le taux de contrôle des navires a pu s'améliorer, atteignant même 28 % au premier semestre 2003, grâce à la mobilisation des inspecteurs et le recrutement, en tant que vacataires, d'anciens officiers navigants de la marine marchande, chargés d'assister les inspecteurs.

Le projet de budget pour 2004 prévoit la création de 12 nouveaux postes d'inspecteurs. En outre, cinq postes seront créés pour la COSRU, équivalent des CROSS à La Réunion, pour renforcer la surveillance des pêches dans le cadre du dispositif « Radarsat ».

En revanche, le plan de généralisation des unités littorales des affaires maritimes ne sera pas poursuivi en 2004, marquant un coup d'arrêt au recrutement des personnels nécessaires au dispositif de surveillance côtière. Le Gouvernement a, en effet, souhaité dresser un bilan de cette opération.

En ce qui concerne la protection du littoral, les dépenses ordinaires sont en légère progression. Par contre, les crédits destinés à la lutte contre la pollution par les hydrocarbures restent au niveau de 2003.

Les dépenses en capital sont principalement consacrées aux opérations de défense des côtes et de protection des lieux habités contre l'érosion marine réalisées dans le cadre des contrats de plan État-régions et de leurs avenants « pollution-tempêtes ». Les investissements relatifs à la lutte contre la pollution accidentelle, 2,4 millions d'euros en autorisations de programme et 1,92 million d'euros en crédits de paiement, sont en très forte augmentation (respectivement + 84,8% et + 47,6 %). Ils se placent dans une perspective pluriannuelle de remise à niveau des stocks d'équipements et des matériels, avec, en particulier, pour objectif de porter dans les meilleurs délais de 30 à 50 kilomètres le linéaire des barrages antipollution disponibles en métropole. Par contre, l'insuffisance des moyens nautiques en Méditerranée n'est absolument pas traitée.

Le soutien à la formation maritime doit constituer une priorité. Pourtant, il n'y a pas, après le passage des personnels de l'AGEMA au statut public, de moyens humains supplémentaires pour 2004 malgré les besoins exprimés, notamment avec la suppression des aides éducateurs qui entraînera la fermeture des centres de documentation et d'information dans les lycées.

De plus, il convient de souligner que la formation permanente des enseignants et de tous les personnels est stoppée depuis 3 ans.

Les moyens de fonctionnement, inscrits au chapitre 36-37, sont accrus de 12,3%, hausse qui bénéficie à l'enseignement secondaire. Comme l'an dernier, le montant des crédits d'intervention consacrés aux bourses des élèves de l'enseignement maritime est revalorisé grâce à un ajustement qui bénéficie, cette fois, à l'enseignement secondaire dont la dotation augmente de 21 %. Il faut s'en féliciter bien que le montant moyen des bourses reste très inférieur à celui de l'éducation nationale. Les moyens d'investissement, identiques à ceux de 2003, restent plus que modestes.

En ce qui concerne la protection sociale des marins, l'essentiel des crédits est constitué par la subvention d'équilibre versée par l'État à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM).

Cinq emplois d'inspecteurs du travail maritimes sont créés. En revanche, les crédits destinés à l'aide d'urgence aux marins abandonnés passe de 0,3 millions d'euros en 2003 à 0,2 millions d'euros en 2004, ce qui n'est pas satisfaisant en raison des drames humains qui se jouent dans de telles situations.

M. Pierre Hériaud s'est interrogé sur le taux de consommation des crédits de 2003, en s'inquiétant de certaines insuffisances du budget 2004.

En réponse, **voire Rapporteur spécial** a souligné le niveau élevé de consommation des crédits, enregistré dès septembre, notamment en ce qui concerne les crédits d'aide sociale ou de vacation dont les taux ont atteint, respectivement, 82,94 % et 91,39 %.

M. François Goulard, Président, a interrogé le rapporteur spécial sur l'opportunité de demander, à la Cour des Comptes, une enquête, par exemple sur les moyens consacrés à la sécurité maritime, leur niveau, leur mise en œuvre ainsi que l'efficacité de leur utilisation.

Votre Rapporteur spécial a approuvé cette suggestion, soulignant la nécessité d'une mise à plat consciencieuse de tous les éléments de ce problème qui doit être appréhendé pour chaque façade maritime. Il existe, en effet, une dichotomie entre les objectifs et les moyens mis en œuvre, notamment lorsque des mesures de régulation budgétaire viennent contrarier la mise en œuvre des dispositifs. C'est lorsque les crises surviennent qu'éclate au grand jour l'insuffisance des moyens. La situation en Méditerranée est, à cet égard, préoccupante, les moyens nautiques du plan POLMAR y sont gravement insuffisants, un seul remorqueur de haute mer est disponible. Il faudrait huit heures pour que ce remorqueur, basé à Toulon, arrive sur site au cas où un accident surviendrait sur les côtes languedociennes. Plusieurs fois alerté sur ce problème, le ministère s'obstine à fournir une réponse purement institutionnelle. C'est pourquoi la suggestion faite par M. François Goulard constituerait une avancée pour la connaissance réelle et l'amélioration du dispositif de sécurité maritime

M. Denis Merville s'est associé à cette suggestion, soulignant qu'au-delà du niveau des moyens disponibles, se posait le problème de leur coordination. Il a souhaité que soit également considéré le problème du sous-équipement des ports en moyens de traitement des déchets provenant des navires.

M. Charles de Courson a jugé, lui aussi, la proposition d'enquête intéressante, il y voit l'occasion de mettre en lumière l'inégalité qui existe entre les différents modes de transport au regard des charges engendrées par les problèmes de sécurité. Les passagers des transports aériens sont, en effet, les seuls à assumer cette charge, qui doit, normalement, être assumée par l'État : il s'agit d'une fonction régaliennne.

Contre l'avis défavorable de votre Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* les crédits de la Mer.