



N° 1865

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

TOME XI

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

MER

PAR M. JEAN-YVES BESSELAT,

Député.

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, la majeure partie des réponses était parvenue à votre Rapporteur.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— UN PROJET DE BUDGET PRESERVE DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	9
A.— LA PRESERVATION DES CREDITS DESTINES A LA MER DANS UN CONTEXTE BUDGETAIRE DIFFICILE	9
1. Les augmentations sont réparties sur l'ensemble des titres budgétaires, à l'exception des subventions d'investissement	9
2. L'action sociale en faveur des marins constitue toujours le poste prépondérant du budget	10
<i>a) L'augmentation des charges de l'ENIM</i>	10
<i>b) L'action sociale de l'Etat en faveur de certaines catégories de marins</i>	12
<i>c) La cessation anticipée d'activité des marins</i>	13
B.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES NE DOIT PAS CONDUIRE A REDUIRE L'IMPORTANCE POLITIQUE DE LA MER	13
1. L'éclatement de la présentation des crédits de la mer à compter de 2006	13
2. La réorganisation critiquable des services du ministère	15
II.— LA SECURITE MARITIME DEMEURE UNE NECESSITE BUDGETAIRE A CONFORTER	16
A.— LES CATASTROPHES RECENTES DOIVENT ENGAGER LE GOUVERNEMENT A MOBILISER PLUS DE MOYENS EN FAVEUR DE LA SECURITE MARITIME	16
1. Les moyens d'investissement des CROSS privilégiés au détriment de leurs moyens de fonctionnement	17
2. Les moyens consacrés à la signalisation maritime sont en recul	19
3. La régulation des crédits destinés au contrôle et à la surveillance des affaires maritimes	21
4. La politique de contrôle des navires nécessite d'importants moyens humains	22
B.— LES MOYENS DESTINES A LA FORMATION MARITIME DOIVENT BENEFICIER A L'ENSEMBLE DES FILIERES	22

III.— LA COMPETITIVITE DES PORTS ET DE LA FLOTTE FRANÇAIS CONSTITUE UN DEFI A RELEVER	25
A.— MODERNISER LES PORTS FRANÇAIS SANS REDUIRE LEUR SURETE	25
1. Eléments de comparaison internationale en matière de compétitivité des ports	25
2. L'adaptation du cadre législatif constitue la première étape de la modernisation du régime des ports	27
3. Les moyens destinés à la modernisation des ports doivent être confortés	29
4. La modernisation des installations ne saurait se traduire par une diminution de la sûreté et de la sécurité portuaires	31
B.— RENDRE A LA FLOTTE DE COMMERCE SA COMPETITIVITE	34
1. Le dispositif des allègements de charges sociales est insuffisant pour restaurer cette compétitivité	36
2. Les crédits destinés au développement du cabotage doivent être mieux utilisés	36
3. Les différents dispositifs d'allègement de charges fiscales n'apportent que des solutions partielles	37
4. La proposition de loi créant un registre international français (RIF) constitue la seule réponse globale à ce problème	40
EXAMEN EN COMMISSION	45

MESDAMES, MESSIEURS,

Notre politique de la mer aurait-elle enfin pour ambition de rendre à la France son rang de grande puissance maritime ?

Alors que les rapporteurs pour avis des crédits de la mer avaient pris l'habitude, sous la précédente législature, de voir les moyens destinés à cette politique stagner, tandis que certaines réformes se faisaient cruellement attendre, il n'est plus possible de douter aujourd'hui de la volonté des différents gouvernements issus de la présente majorité de faire de la politique de la mer une priorité.

L'enjeu est de taille, car il faut rappeler que la France est une nation géographiquement tournée vers la mer – grâce aux départements et aux territoires d'outre-mer, elle détient le troisième domaine public maritime de l'ordre de 11 millions de kilomètres carrés – mais qu'elle est en train de passer à côté d'une opportunité de développement extrêmement importante : la croissance du transport maritime s'établit, sur les vingt dernières années, à près de 8 % par an en moyenne, et cette tendance devrait s'accroître dans les années à venir. Pourtant, la France ne représente aujourd'hui plus que 0,8 % du tonnage mondial, et avec une flotte de commerce de l'ordre de 200 navires, elle n'est plus capable de peser dans les négociations multilatérales, par exemple au sein de l'Organisation maritime internationale. Pire, elle ne bénéficie que dans des proportions dérisoires de ce formidable accroissement du trafic maritime, dont les retombées, en termes économiques et en termes d'emploi, pourraient être beaucoup plus importantes.

Pour tenter d'apporter une solution à ce problème, les différents Gouvernements ont mobilisé, depuis 2002, des moyens importants ; il s'agit en premier lieu de moyens budgétaires, car chacun pourra se féliciter de constater que les crédits de la mer ont progressé de 6 % en 2004 et de 4,4 % pour 2005, ce qui constitue, dans le contexte budgétaire actuel, un effort très important. Si le secteur maritime est largement dominé par le jeu du marché, il revient en effet à l'Etat d'assumer sans faiblir ses missions régaliennes, notamment dans le domaine de la formation maritime ou de la sécurité maritime, afin de permettre un développement équilibré de ce secteur. Après les naufrages de l'*Erika* et du *Prestige* en particulier, la France semble enfin se donner les moyens de contrôler le trafic maritime très important qui croise au large de ses côtes. En outre, l'année 2005 verra les moyens destinés à moderniser nos installations portuaires augmenter, afin que notre pays puisse constituer une escale compétitive aux yeux des armateurs du monde entier.

L'efficacité des crédits ainsi affectés à la politique de la mer sera assurée, au titre de l'année 2005, par la définition claire des objectifs que le Gouvernement entend atteindre, ce qui, dans la perspective de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances en 2006, mérite d'être salué. Ces objectifs ont été par ailleurs énoncés au cours de deux rendez-vous interministériels majeurs :

– le comité interministériel de la mer (CIMER) du 16 février 2004, dans la continuité de celui du 29 avril 2003, a décidé que la sécurité maritime et portuaire devait rester une priorité, notamment par le biais de l'amélioration de notre couverture radar et du fonctionnement des Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Il a en outre confirmé la nécessité de soutenir notre flotte de commerce, notamment par le biais du développement des « *autoroutes de la mer* ». Il s'agit aussi pour le Gouvernement de soutenir la plaisance, dont les retombées économiques pour nos territoires littoraux ne doivent pas être oubliées ;

– le comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004 a permis d'envisager les axes d'une réforme de la politique de développement économique du littoral, dans le respect du principe de développement durable de cette partie particulièrement fragile de notre territoire.

Les crédits budgétaires ne sont pas le seul levier de la politique maritime de la France : il est également très important de libérer les initiatives privées dans un secteur soumis à une concurrence internationale forte, et de lever les contraintes et les pesanteurs fiscales et administratives qui pèsent sur elles. Cette politique a un coût budgétaire limité, mais une efficacité importante sur le secteur, notamment sur les investisseurs qui attendent du Gouvernement certains signaux confirmant sa volonté de soutenir l'économie maritime.

De ce point de vue, l'activité des différents gouvernements qui se sont succédé depuis 2002 a été déterminante, alors que les dispositifs d'allègements de charges fiscales et sociales ont été maintenus, l'introduction d'une taxation forfaitaire autorisée par la loi de finances rectificative de 2002 a permis également de simplifier la relation entre les armateurs et l'administration fiscale. Cette mesure constitue par ailleurs un alignement du régime fiscal français sur celui de nos principaux partenaires européens dans le domaine de la mer, tels que le Royaume-Uni ou les Pays-Bas.

Dans le même ordre d'idée, le Gouvernement a décidé de soutenir la création, initiée par une proposition de loi déposée au Sénat, d'un registre international français, dont l'objectif est de restaurer l'attrait de notre pavillon, notamment à l'égard des nombreux armements contrôlés par des intérêts financiers français, mais placés sous un pavillon de complaisance, en raison du coût induit par l'inscription d'un navire aux différents registres français. La Commission européenne elle-même a en effet reconnu que le registre des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) est l'un des moins compétitifs d'Europe. L'examen de cette proposition de loi à l'Assemblée nationale sera, à n'en pas douter, une date importante dans l'histoire de la marine de commerce, et chacun espère que ce dispositif juridique, qui a déjà fait ses preuves dans de nombreux pays européens, permettra d'enrayer le déclin inexorable de la flotte de commerce française.

L'examen des crédits de la mer dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005 s'annonce donc, selon votre rapporteur, sous de bons auspices : tout en confirmant la volonté du Gouvernement de soutenir budgétairement la France de la mer, ils s'inscrivent plus largement dans une politique volontaire et cohérente qui devrait se concrétiser en 2005 par le vote de la proposition de loi relative au registre international français.

I.— UN PROJET DE BUDGET PRESERVE DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

A.— LA PRESERVATION DES CREDITS DESTINES A LA MER DANS UN CONTEXTE BUDGETAIRE DIFFICILE

1. Les augmentations sont réparties sur l'ensemble des titres budgétaires, à l'exception des subventions d'investissement

Les crédits inscrits, pour le budget de la mer, dans le projet de loi de finances pour 2005 s'élèvent à 1 141 millions d'euros contre 1 094 millions d'euros en 2004, ce qui représente une hausse de 4,4 %. Rappelons que cette augmentation fait suite à une augmentation importante – de l'ordre de 6 % – en 2004, ce qui conduit à une augmentation de plus de 10 % du budget de la mer en deux ans.

Comme en 2004, cette hausse contraste avec l'évolution du budget global de l'équipement qui subit, à périmètre constant, une baisse de 0,9 %. Chacun des titres est en légère augmentation, à l'exception des crédits destinés aux subventions d'investissement qui enregistrent un repli de 1,6 %. On ne peut que se féliciter de cette prise en compte, au niveau du budget de l'Etat, de cette priorité que représente la mer pour la France.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MER PRÉSENTATION PAR TITRE

(en millions d'euros)

	Projet de loi de finances 2004	Projet de loi de finances 2005	Projet de loi de finances 2005/projet de loi de finances 2004 <i>(en %)</i>
Titre III– Moyens des services <i>dont charges de personnels ⁽¹⁾</i>	120,45 84,59	123,13 74,53	2,22 -11,89
Titre IV– Interventions publiques <i>dont ENIM</i>	906,15 777,77	947,27 822	4,5 5,7
Total des dépenses ordinaires (DO)	1 026,60	1 070,40	4,2
Titre V– Investissements exécutés par l'Etat	58,87	63,87	8,5
Titre VI– Subventions d'investissement	8,53	7,45	-1,6
Total des crédits de paiement (CP) des dépenses en capital	67,40	71,32	5,8
Total des DO et CP	1 094	1 141	4,4

Source : fascicule budgétaire « Mer »

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

Lorsque l'on retranche les crédits destinés à l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM), qui constituent cette année plus de 77 % des crédits de la mer, les dotations prévues pour 2005 atteignent 319,2 millions d'euros, et sont en hausse d'un peu moins de 1 % par rapport aux crédits inscrits au projet de loi de finances initiale pour 2004. Les dépenses ordinaires correspondantes s'établissent à 248,4 millions d'euros, soit une somme sensiblement égale aux dotations correspondantes du projet de loi de finances initiale pour 2004.

D'autre part, les autorisations de programme atteindront l'année prochaine 53,5 millions d'euros, ce qui représente une baisse de 5,54 % par rapport à la dotation de 2004. Cette réduction de 3,15 millions d'euros résulte, d'une part, du transfert, sur le budget du ministère de l'intérieur, de 1,5 million d'euros correspondant au programme exceptionnel d'investissement en Corse et, d'autre part, d'une baisse des autorisations de programme de l'ensemble des chapitres du titre V.

2. L'action sociale en faveur des marins constitue toujours le poste prépondérant du budget

a) L'augmentation des charges de l'ENIM

Pour l'année 2005, la progression globale des crédits résulte principalement de la hausse de la subvention à l'ENIM, qui croit de 5,7 % pour s'établir à 822 millions d'euros. Rappelons en outre que les crédits destinés à l'ENIM avaient déjà augmenté de 7,66 % en 2004. Ces augmentations répétées appellent de la part de votre rapporteur une analyse de la situation financière de l'Etablissement, d'autant plus que l'exécution budgétaire de l'ENIM s'est soldée en 2003 par un excédent de 35 millions d'euros, contre un déficit de 42 millions d'euros en 2002.

S'agissant des charges, les dépenses définitives pour 2005 s'établissent à 1 488 millions d'euros ; elles sont donc inférieures d'environ 0,6 % à la prévision initiale de 1 497 millions d'euros fixée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2003. Il convient en outre de noter que le rythme de progression des dépenses, de 0,7 %, tend à se stabiliser, alors que ce rythme était de 3,15 % en 2002. Enfin, les charges d'exploitation sont en diminution de plus de 2 %, ce qui prouve que l'Etablissement est géré avec rigueur, ce dont votre rapporteur se félicite.

Les ressources se sont établies pour leur part à 1 523,25 millions d'euros en 2003. Les recettes propres se sont élevées à 212,7 millions d'euros en 2003 contre 200 millions d'euros en 2002, tandis que les transferts sociaux sont passés de 506 à 515 millions d'euros. La subvention de l'Etat à l'ENIM s'est donc élevée à 744,9 millions d'euros.

S'agissant de l'année 2004, dont l'exercice n'est pas clos, les dépenses comme les ressources, telles qu'il est possible de les appréhender après un semestre d'exécution budgétaire, devraient être conformes aux prévisions, sous réserves de mesures nouvelles et imprévisibles liées aux aléas climatiques ou conjoncturels.

Toutefois, l'ENIM pourrait connaître certaines difficultés de gestion liées aux incertitudes portant d'une part sur le montant des versements attendus en novembre et décembre au titre de la compensation inter-régimes pour l'assurance vieillesse, qui devrait normalement atteindre 35 millions d'euros, et d'autre part sur le remboursement par l'Etat des allègements de charges en faveur de l'emploi, qui devrait atteindre 15 millions d'euros. Sur les sept premiers mois de l'année, les compensations versées à l'Etablissement sont néanmoins comparables à celles de 2003, et le taux de consommation de la subvention de l'Etat est passé de 58 % fin juillet 2003 à 53 % fin juillet 2004.

S'agissant des perspectives pour l'année 2005, le budget global de l'ENIM devrait atteindre 1 546,7 millions d'euros, ce qui représente une augmentation limitée de 1,25 %. Ces prévisions sont établies à partir des dernières hypothèses économiques et sociales élaborées par le Gouvernement. Ces hypothèses font en particulier ressortir une dégradation, lente mais constante, du ratio entre les actifs et les pensionnés, ce qui n'est pas propre au régime des marins, mais peut expliquer en partie l'augmentation de la subvention de l'Etat.

Année	Actifs	Pensionnés		Total des personnes protégées
		Vieillesse	Invalidité	
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 (estimations)	41 300	118 700	10 500	211 700
2005 (estimations)	43 289	114 660	11 452	232 049

Les prévisions de dépenses sont fondées sur les éléments suivants :

– les charges de la Caisse de retraite des marins ont été évaluées à 1 052,3 millions d'euros, contre 1 039 millions d'euros en 2004, notamment du fait de l'évolution des salaires forfaitaires ;

– l'évolution des salaires forfaitaires et du nombre de prestataires de la Caisse générale de prévoyance devrait conduire à établir les dépenses au titre des risques maladie et invalidité à près de 57 millions d'euros ;

– s’agissant des prestations servies par la Caisse générale de prévoyance, l’analyse des tendances générales observée en matière d’assurance maladie a conduit à évaluer les dépenses prévisibles à 345 millions d’euros, contre 332 millions d’euros en 2004, ce qui représente une augmentation assez significative.

S’agissant des recettes, les estimations sont les suivantes :

– les recettes propres devraient enregistrer une légère augmentation par rapport à 2004, grâce notamment au maintien du taux des cotisations et de la relative stabilité des actifs ;

– le projet de budget pour 2005 prévoit des recettes au titre de la compensation inter-régimes de 380 millions d’euros contre 412 millions d’euros en 2004, ce qui représente une baisse de 7,8 %. Rappelons que la baisse avait été de 6,5 % en 2004. La dégradation de l’équilibre du régime est donc principalement due à la réduction de ce transfert entre régimes, qui appelle donc nécessairement une augmentation du budget de l’Etat.

En 2005, les produits devraient donc s’élever à 724 millions d’euros, tandis que les charges devraient s’élever à 1,5 million d’euros. Par conséquent, la subvention de l’Etat destinée à équilibrer le budget pour 2005 s’établit à 822 millions d’euros, ce qui représente une augmentation de 5,7 %. Cette augmentation résulte donc principalement de la réduction progressive de la compensation inter-régime ; votre rapporteur tient à saluer ce transfert de ressources qui conduit, en définitive, à clarifier le financement de l’ENIM.

b) L’action sociale de l’Etat en faveur de certaines catégories de marins

L’ENIM ne constitue pas le seul levier budgétaire permettant de mener une politique sociale dans le domaine maritime. Ainsi, 62 000 euros de crédits ont été inscrits à l’article 40 du chapitre 46-32, afin de pouvoir octroyer une aide sociale d’urgence aux marins abandonnés dans les ports français. Cette dotation est en recul sensible par rapport au montant de près de 200 000 euros mobilisé en 2004. Il faut en outre rappeler que cet article avait enregistré une baisse de 30 % en 2004.

Néanmoins, votre rapporteur se veut rassurant sur l’efficacité des fonds ainsi mobilisés. En effet, il faut rappeler que les navires abandonnés peuvent désormais être vendus, et abonder le fonds d’intervention d’urgence que cet article subventionne également. Il faut en outre rappeler que la France milite auprès des instances internationales, notamment l’Organisation internationale du travail et l’Organisation maritime internationale, afin de mettre en place un système d’assurance financé au niveau international.

Chacun peut, enfin, se féliciter de la ratification par le Parlement de plusieurs conventions de l'Organisation internationale du travail ⁽¹⁾, notamment la convention n° 166 prévoyant désormais clairement dans notre droit interne que le rapatriement des marins abandonnés dans les ports français sera effectué à la charge de l'armateur. Même si votre rapporteur estime qu'il ne sera pas toujours évident d'identifier clairement l'armateur – le naufrage du *Prestige* a en effet montré que le secteur du transport maritime repose parfois sur l'enchevêtrement de sociétés écrans – et encore moins de parvenir à lui faire supporter le coût du rapatriement, dans la mesure où l'abandon d'un navire résulte souvent de la mise en liquidation judiciaire de l'armateur, il considère que ce signal fort dans notre système législatif peut conduire à dissuader certains armateurs étrangers de comportements parfois inacceptables.

c) La cessation anticipée d'activité des marins

Le plan de soutien à la flotte de commerce, décidé par le comité interministériel de la mer le 1^{er} avril 1998, prévoit la reconduction pour une durée de trois ans du système de cessation anticipée d'activité en budgétisant 150 cessations anticipées d'activité, ce qui porte le contingent à 4 100 bénéficiaires. Cette mesure devrait ainsi permettre d'atténuer les conséquences sociales des licenciements économiques.

Les dotations budgétaires relatives à cette mesure, inscrites dans l'article 10 du chapitre 46-37, s'élevaient à 2 millions d'euros en 2004. Dans le projet de budget pour 2004, elles s'établissent à 1,5 million d'euros, pour s'ajuster aux besoins constatés.

B.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES NE DOIT PAS CONDUIRE A REDUIRE L'IMPORTANCE POLITIQUE DE LA MER

1. L'éclatement de la présentation des crédits de la mer à compter de 2006

Comme les autres crédits du ministère de l'Équipement, le projet de budget de la mer a été, cette année, présenté par les ministres sous le signe de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(1) Loi n° 2004-146 du 16 février 2004 autorisant la ratification des conventions de l'Organisation internationale du travail n°163 concernant le bien être des gens de mer, en mer et dans les ports, n° 164 concernant la protection de la santé et les soins médicaux des gens de mer, n° 166 concernant le rapatriement des marins, n° 178 concernant l'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer, n° 179 concernant le recrutement et le placement des gens de mer, n° 180 concernant la durée du travail des gens de mer et les effectifs de navire, n° 185 concernant les pièces d'identité des gens de mer (révisée), et du protocole relatif à la convention n° 147 concernant les normes minima à observer sur les navires marchands.

Votre rapporteur estime évidemment que l'entrée en vigueur de cette loi organique est une bonne chose pour l'efficacité de la dépense publique. Il regrette néanmoins qu'aucune expérience de globalisation des crédits n'ait été engagée par le ministère dans le domaine de la mer, considérant que le secteur maritime se prête particulièrement à la globalisation des crédits.

Au titre de l'année 2005, le ministère de l'Équipement a prévu de mener une expérimentation sur le programme relatif à la sécurité et aux affaires maritimes dans la région Manche-Mer du Nord correspondant au champ de compétence de la quatrième direction régionale des affaires maritimes. Cette expérience de globalisation des crédits devrait concerner ceux dédiés à la sécurité et la sûreté maritimes, aux gens de mer et l'enseignement maritime, et aux activités littorales et maritimes. Cependant, les actions de signalisation maritime ont été exclues de cette expérimentation, ce qui paraît normal à votre rapporteur, tant il est vrai qu'un sujet aussi important ne doit pas faire l'objet, en priorité, d'une expérimentation. Cette expérience devrait permettre à la direction régionale de tester les possibilités offertes par la fongibilité des crédits.

La seconde conséquence de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances sera de réorganiser la présentation des crédits sous la forme de missions ministérielles ou interministérielles, puis de programmes et d'actions. S'agissant des crédits de la mer, cette innovation ne peut qu'être bénéfique dans la mesure où la lecture des crédits n'est pas toujours simple.

Votre rapporteur s'interroge néanmoins sur l'unité de la présentation des crédits de la mer à l'issue de cette réforme. Selon les informations qui lui ont été fournies, la politique maritime du ministère, ainsi que l'ensemble des crédits correspondants, seront intégrés dans la mission « *Transports* », dont le champ est évidemment extrêmement vaste. Cette mission regroupe en effet la politique du ministère de l'Équipement dans le domaine des transports terrestres et aériens. Les crédits actuellement affectés à la politique maritime seront répartis entre le programme « *Transports terrestres et maritimes* », notamment les actions « *Infrastructures fluviales et portuaires* », « *Régulation des services de transports fluviaux et maritimes* », et le programme « *Sécurité et affaires maritimes* », notamment les actions « *Sécurité et sûreté maritimes* », « *Gens de mer et enseignement maritime* », « *Activités littorales et maritimes* », et « *Actions interministérielle de la mer* ».

Ensuite, les crédits de l'ENIM, qui représentent 77 % de ce budget, seront rattachés à la mission interministérielle « *Régimes sociaux et de retraite* », intégrant l'ensemble des régimes spéciaux de retraite.

Les crédits de la mer seront donc présentés au sein de missions dont l'étendue est vaste, et n'ont rien à voir avec la mer. Selon les informations fournies à votre rapporteur, le « *bleu* » consacré à la mer pourrait même finir par disparaître : votre rapporteur s'élève contre une telle disparition, qui n'a jamais fait l'objet d'une concertation avec les élus. L'existence d'un « *bleu* » spécifique à

la mer, de même d'ailleurs qu'une administration spécifique, avait en effet un sens politique : affirmer l'importance de la politique de la mer, dans un pays comptant près de 5 500 kilomètres de côtes. Il est difficilement acceptable que l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances ait pour effet revenir sur cet acquis cher à tous les élus du littoral.

2. La réorganisation critiquable des services du ministère

Votre rapporteur avoue par ailleurs avoir été très déconcerté par le projet de réorganisation des services du ministère en charge de la politique de la mer.

Manifestement, un projet de regroupement de la direction des transports terrestres, de la direction des affaires maritimes et des gens de mer, de la direction du transport maritime, des ports et du littoral a été lancée en 2004. Il viserait à prendre en compte les objectifs de modernisation de l'administration, et à mieux coordonner les moyens consacrés à la sécurité et à la sûreté maritimes avec ceux mobilisés au profit des autres modes de transport.

Avant même d'aborder la question de l'opportunité d'une telle réforme, votre rapporteur s'émeut de n'avoir été informé de ce projet qu'au stade de sa phase terminale, puisqu'il a entrepris d'envoyer un courrier au ministre compétent le 7 octobre, alors que le projet devrait être arrêté à la fin du mois, voire au début du mois de novembre.

En outre, votre rapporteur, ainsi que de nombreux élus du littoral et des représentants du secteur maritime estiment de concert qu'un tel regroupement conduit à diluer la spécificité de la mer dans des problématiques de transport qui sont plus générales. A l'heure où le Gouvernement met en place des mesures importantes en faveur de l'activité maritime – la taxe au tonnage ou le registre international français – il paraît très important de ne pas donner un tel contre signal aux investisseurs qui voudraient s'établir en France, ainsi qu'aux salariés pour lesquels la structure administrative actuelle garantissait une politique spécifique.

II.— LA SECURITE MARITIME DEMEURE UNE NECESSITE BUDGETAIRE A CONFORTER

Du point de vue budgétaire, votre rapporteur estime que le ministère a une priorité absolue nécessitant des moyens financiers importants et constants dans le domaine maritime : prévenir autant que possible les catastrophes écologiques et économiques liées au naufrage des navires transportant des produits polluants.

Au-delà des seuls aspects écologiques, les naufrages de l'*Erika* et du *Prestige* ont en effet montré qu'une telle catastrophe pouvait être dramatique pour l'économie d'une région.

A.— LES CATASTROPHES RECENTES DOIVENT ENGAGER LE GOUVERNEMENT A MOBILISER PLUS DE MOYENS EN FAVEUR DE LA SECURITE MARITIME

Votre rapporteur est heureux de constater que l'effort budgétaire réalisé à la suite des catastrophes du *Prestige* et de l'*Erika* reste soutenu, et a même tendance à s'accélérer en 2005, dans le contexte budgétaire difficile que chacun connaît. Pourtant, cette évolution est contrastée suivant que l'on analyse les crédits de fonctionnement ou les crédits d'investissement.

En effet, les dotations de fonctionnement destinées aux services opérationnels concourant à la sécurité de la navigation, les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) ainsi que la signalisation maritime, sont fixées à 6,43 millions d'euros, contre 6,59 millions d'euros en 2004, ce qui représente une baisse de 2,4 %.

En revanche, les dotations en capital inscrites en crédits de paiement au budget 2005 ont été réévaluées de 20 %, s'élevant à 16,04 millions d'euros contre 13,28 millions d'euros en 2004. S'agissant des autorisations de programme, le budget pour 2005 consacré à la signalisation maritime enregistre un repli de 17,3 millions d'euros à 13,3 millions d'euros, ce qui représente une baisse de 23 %. La réévaluation de 20 % des crédits de paiement est un point très positif, compte tenu du fait que l'amélioration de la signalisation maritime et du fonctionnement des CROSS est souvent liée à l'acquisition de matériels de haute performance dont le coût est important.

ÉVOLUTION DES MOYENS DESTINÉS À LA SÉCURITÉ MARITIME

(en millions d'euros)

	LFI 2004	LFI 2005	Evolution 2005/2004 (en %)
Crédits de fonctionnement	6,59	6,43	-2,4
Crédits d'investissement (crédits de paiement)	13,28	16,04	+ 20
Crédits d'investissement (autorisations de programme)	17,3	13,3	-23 %
Total des dépenses ordinaires et des crédits de paiement	19,87	22,47	+13,1

1. Les moyens d'investissement des CROSS privilégiés au détriment de leurs moyens de fonctionnement

La prévention des naufrages passe, en premier lieu, par le renforcement des moyens des sept CROSS de Gris-Nez, Jobourg, Corsen, Etel et La Garde en métropole, et de Fort de France et la Réunion en outre-mer. Ces services spécialisés des affaires maritimes ont en effet pour fonction essentielle de coordonner l'emploi des moyens navals et aériens des administrations concourant à l'action de l'Etat en mer (Marine nationale, armée de l'air, gendarmerie nationale, douanes, sécurité civile et affaires maritimes).

A cette fin, ils sont chargés de l'exécution de six missions principales : la recherche et le sauvetage des personnes en détresse en mer, la surveillance de la circulation maritime (principalement pour les CROSS Gris-Nez, Jobourg et Corsen), la surveillance des pêches maritimes, la surveillance des risques de pollution maritime, la diffusion des renseignements de sécurité maritime, la réception des alertes de sûreté des navires.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DES CROSS

(en millions d'euros)

	LFI 2004		LFI 2005		Evolution 2005/2004 (en %)
	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Crédits de paiement
Exploitation opérationnelle des CROSS (Chapitre 34-98 art. 40)	2,93		2,81		-4
Opérations déconcentrées (chapitre 53-32 art. 30)	0,3	0,2	0,3	0,3	+50
Opérations non-déconcentrées (chapitre 53-32 art. 40)	6,9	2,4	6,4	5,5	+129
Total des dépenses ordinaires et des crédits de paiement		5,53		8,61	+55

Comme le montre le tableau ci-dessus, l'évolution de la dotation des CROSS connaît des évolutions contradictoires. Alors que leurs dotations de fonctionnement enregistrent un repli de 4 %, les dotations d'investissement enregistrent une augmentation très importante, particulièrement en crédits de paiement, ce qui devrait permettre l'accélération de la modernisation des CROSS.

S'agissant du recul des moyens de fonctionnement, votre rapporteur tient à rappeler que ces crédits avaient augmenté de près de 75 % en 2004, notamment du fait de la mise en œuvre du système de surveillance des pêches par satellites radar des terres australes et antarctiques françaises, dont l'installation s'est terminée en 2004. Compte tenu de la fin de ce programme, les moyens de fonctionnement des CROSS connaissent donc une certaine stabilité entre 2004 et 2005.

En outre, ce recul des moyens de fonctionnement n'affecte pas les moyens humains des CROSS, constitués par des personnels des affaires maritimes à statut militaire, pour la direction et l'encadrement, ou civil pour le secrétariat et la maintenance technique, et par des personnels de la marine nationale à statut militaire. La réforme du service national a impliqué le remplacement d'une centaine d'appelés du contingent qui effectuait son service dans les CROSS. En outre, la création récente de CROSS en outre-mer a rendu nécessaire un renforcement des moyens en personnels. Avec la professionnalisation des armées, l'évolution technologique importante du fonctionnement des CROSS et l'augmentation du niveau de qualification requis pour y travailler, il apparaît que les besoins en personnels ont augmenté. Pour faire face à ces nouvelles charges, le projet de budget pour 2005 prévoit d'augmenter les crédits de personnel de 630 000 euros.

S'agissant ensuite des programmes d'investissement des CROSS, leurs infrastructures font l'objet d'un programme permanent de modernisation résultant d'engagements internationaux auprès de l'Organisation maritime internationale ou de l'Union européenne. Ces programmes visent à renforcer la surveillance du trafic maritime grâce au renouvellement et à l'extension de la couverture radar des trois CROSS de la Manche, et à la mise en place des stations côtières d'identification automatique des navires. Les moyens mobilisés devraient également permettre de mettre en place, en France, le système national d'information sur le trafic maritime dénommé « *Trafic 2000* », ainsi que sa connexion aux systèmes européens d'information. Enfin, ce programme d'investissement devrait permettre d'améliorer la couverture radio de nos côtes.

L'exécution de ce programme pluriannuel a déjà notamment permis la réalisation des opérations suivantes :

– la mise en service de 2 stations Navtex ⁽¹⁾, à Ouessant et à La Garde pour la Méditerranée ;

(1) *Le Navtex est un service international relevant du système mondial de détresse et de sécurité en mer, permettant l'émission des bulletins météorologiques, des avertissements de navigation ainsi que des messages pour les services de pilotage.*

– la première tranche de modernisation des infrastructures immobilières des CROSS ;

– la mise en place de deux nouvelles stations de radio pour les zones situées au large d'Ouessant pour l'Atlantique, et de Porquerolles pour la Méditerranée ;

– la mise en place d'un dispositif de surveillance du trafic maritime dans les bouches de Bonifacio ;

– l'expérimentation d'un démonstrateur de gestion du trafic maritime à partir du CROSS Jobourg.

En 2005, les crédits prévus en investissement par le présent projet de budget doivent permettre l'avancement des programmes suivants :

– la poursuite des opérations d'amélioration de la couverture radio maritime de sécurité. En particulier, le marché visant au renforcement des radars en Manche sera lancé à la fin de l'année 2004, ce qui explique la majeure partie de l'augmentation des crédits dans le présent projet de budget ;

– la sécurisation des réseaux de télécommunication des CROSS Jobourg et Gris-Nez ;

– la poursuite du programme pluriannuel de réparation, d'entretien et de renouvellement des équipements techniques des CROSS, ainsi que l'entretien immobilier des centres ;

– la mise en œuvre d'un nouveau plan d'équipement pour renforcer la sécurité maritime et compléter le dispositif et les moyens de prévention et d'intervention de l'Etat en mer ;

– la mise en place du réseau d'information sur le trafic maritime intitulé « *Trafic 2000* » en collaboration avec la marine nationale et les ports.

2. Les moyens consacrés à la signalisation maritime sont en recul

Au sein des crédits destinés à assurer la sécurité maritime, ceux destinés à la signalisation maritime, dont bénéficie à titre principal le bureau des phares et balises, enregistrent un recul assez important, que ce soit en fonctionnement ou en investissement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DESTINÉS À LA SIGNALISATION MARITIME

(en millions d'euros)

	LFI 2004	LFI 2005	Evolution 2005/2004 (en %)
Moyens de fonctionnement (chapitre 34-98 art. 60)	3,6	3	-16,6
Moyens d'investissement (chapitre 53-32 art. 60 et 70)	10,7	10,2	-4,7
Total des dépenses ordinaires et des crédits de paiement	14,3	13,2	-7,7

Rappelons qu'un plan de modernisation de la signalisation maritime a été lancé en 1998, avec les objectifs suivants :

- mettre en place des stations d'émission de corrections différentielles GPS (*Global Positioning System*), le plan ayant pour objectif de doubler le nombre de ces stations émettrices en France métropolitaine. Pour répondre aux exigences de l'Organisation maritime internationale, il a en outre été décidé d'implanter des stations émettrices outre-mer. Parallèlement, l'étude et le développement de nouvelles balises répondeuses radar (RACON) ont été mis en œuvre ;

- installer des bouées de nouvelle génération, qui offriront une meilleure visibilité pour les usagers et remplaceront les bouées en acier inadaptées aux nouveaux baliseurs. 400 bouées sont ainsi prévues pour équiper le littoral de la Mer du Nord, de la Manche et de l'Atlantique ;

- moderniser la flottille en remplaçant trois baliseurs océaniques, deux baliseurs côtiers et quatorze bateaux de travaux et vedettes est prévu. Compte tenu des contraintes budgétaires, le remplacement des baliseurs du Verdon et de Saint-Nazaire a été retardé, d'où des surcoûts générés par la nécessité de maintenir un effectif suffisant pour le fonctionnement de navires dont l'effectif est important et de maintenir en état des navires de plus de soixante ans, donc plus coûteux ;

- remettre à niveau les établissements de signalisation maritime : 21 millions d'euros seront nécessaires pour achever ce programme de réfection. En effet, comme il a été reporté pour permettre la réalisation du programme des baliseurs, l'ensemble du parc de ces établissements continue à se détériorer, ce qui oblige à augmenter les estimations initiales de 28 millions d'euros. Cette estimation ne prend pas en compte la réfection du phare de Cordouan, en attente d'un financement particulier, et dont le coût de remise en état a été chiffré en 1997 à 13,7 millions d'euros.

Compte tenu des prévisions d'allocation des crédits de paiement, le programme de renouvellement de la flottille devait être achevé en 2008 et celui de remise à niveau des établissements de signalisation maritime en 2009.

Votre rapporteur tient à attirer l'attention du ministère sur l'importance que revêt ce genre d'équipement pour la sécurité maritime, souhaitant que ces lignes budgétaires ne fassent pas les frais de la régulation actuelle, ce qui peut être à terme très dangereux pour la sécurité de nos côtes.

En effet, selon les informations fournies à votre rapporteur, les crédits déjà mobilisés ont permis de rendre opérationnel le baliseur côtier du Havre depuis le début de l'année 2002, tandis que les baliseurs océaniques de Brest et de Dunkerque ont été livrés en octobre 2002 et en mars 2003. Néanmoins, le projet de budget pour 2003 ne permettra pas de mobiliser les 7 millions d'euros nécessaires à l'acquisition d'un baliseur neuf pour le centre du Verdon.

3. La régulation des crédits destinés au contrôle et à la surveillance des affaires maritimes

Le dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes comprend d'une part une flottille de vedettes régionales et un patrouilleur de haute mer et d'autre part un réseau d'unités littorales des affaires maritimes (ULAM) qui assurent des missions de surveillance et de police, de contrôle technique de certaines catégories de navires et de proximité administrative.

Dans le projet de budget pour 2005, la dotation de fonctionnement du dispositif de contrôle et de surveillance s'élève à 795 200 euros, contre un peu plus d'un million en 2004, ce qui représente une baisse de 22 %. En outre, les crédits d'investissement, inscrits à l'article 10 du chapitre 53-32, passent de près de 3 millions d'euros à 700 000 euros, ce qui représente une baisse considérable, tandis que les autorisations de programme augmentent légèrement.

Si la baisse des crédits d'investissement s'explique par l'achèvement du second patrouilleur de haute mer, la baisse des moyens de fonctionnement est en revanche moins compréhensible, d'autant qu'elle est importante. Votre rapporteur appelle donc le ministère à avoir une politique cohérente dans le domaine de la sécurité maritime, car un observateur avisé ne saurait comprendre que les crédits destinés aux CROSS augmentent significativement, tandis que ceux destinés à la signalisation maritime et au dispositif de surveillance et de sécurité sont redéployés. La sécurité maritime doit en effet être budgétairement pensée comme un tout cohérent.

S'agissant des ULAM, le dispositif a fait l'objet d'un audit d'évaluation au début de l'année 2004, concluant à l'efficacité globale du réseau mais appelant à un redéploiement des unités sur l'ensemble du littoral. En l'état actuel, la Gironde, la Manche et la Seine maritime ne disposent pas de telles unités. En 2005, le redéploiement des effectifs des ULAM devrait permettre de créer une ULAM interdépartementale supplémentaire dans les départements du Nord, du Pas-de-Calais et de la Somme.

4. La politique de contrôle des navires nécessite d'importants moyens humains

La sécurité des navires et de la navigation repose enfin sur l'activité des 15 centres de sécurité des navires qui assurent les visites des navires français et, dans le cadre du Mémoire de Paris, le contrôle des navires étrangers en escale dans les ports français, avec pour objectif l'inspection de plus de 25 % des navires étrangers. Rappelons que cet objectif a imposé la programmation d'un doublement du nombre des inspecteurs des affaires maritimes en 2006, pour atteindre le nombre de 130. Ces inspecteurs sont chargés de la délivrance et du renouvellement des titres de sécurité des navires contrôlés, et effectuent des audits des navires soumis au code international de la gestion de la sécurité.

Depuis 2001, 54 postes ont été créés pour faire face à cette obligation. Aujourd'hui, l'effectif des inspecteurs de la sécurité des navires s'élève à 125, dont 89 seulement sont habilités à effectuer les contrôles des navires étrangers. Cette limitation risque de conduire à contrôler davantage les navires français, ce qui n'est évidemment pas l'effet recherché.

En outre, le taux de contrôle des navires a atteint 29 % en 2003, grâce à la mobilisation d'inspecteurs et le recrutement de vacataires chargés d'assister les inspecteurs, afin de tenir compte de la durée de formation des inspecteurs (18 mois). Votre rapporteur se félicite qu'un tel résultat ait pu être atteint, même s'il est peu probable que cette performance soit poursuivie en 2004. Le présent projet de budget ne prévoit en revanche aucune nouvelle création de poste d'inspecteur.

Il pourrait être par conséquent judicieux de conforter les moyens humains destinés au contrôle des navires, ce qui permettrait aux inspecteurs de faire face aux nouvelles exigences internationales en ce domaine. En effet, un amendement à la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires – la convention dite « MARPOL » – par des règlements du 18 février 2002 et du 22 juillet 2003, prévoit une intensification des contrôles permettant d'éliminer progressivement les pétroliers à simple coque.

B.— LES MOYENS DESTINES A LA FORMATION MARITIME DOIVENT BENEFICIER A L'ENSEMBLE DES FILIERES

Concourant à la sécurité et à la sûreté maritime, la formation maritime est considérée par le Gouvernement comme une priorité en matière d'insertion économique et sociale. Néanmoins, comme en 2004, les crédits consacrés à cette politique enregistrent des évolutions contrastées : rappelons que, dans le cadre du budget précédent, les moyens de fonctionnement affectés aux Ecoles nationales de la marine marchande ont été reconduits à hauteur de 1,78 million d'euros, tandis que ceux octroyés à l'enseignement maritime secondaire ont bénéficié d'une très forte progression (+ 67,28 %) résultant du passage sous statut public des personnels de l'Association de gérance des écoles de formation maritime et

aquacole (AGEMA). Au titre de l'année 2005, les moyens destinés à l'enseignement maritime passeront, en crédits de paiement, de 30,8 à 32,5 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de près de 5,5 %.

Votre rapporteur ne peut que s'en féliciter, même s'il faut noter que cette augmentation est inégalement répartie entre les différents organismes de formation, comme le montre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DESTINÉS À LA FORMATION MARITIME

(en millions d'euros)

	2001		2002		2003		2004		2005	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Rémunérations		12,005		20,926		22,724		23,218		24,343
Écoles nationales de la marine marchande (ENMM)										
Fonctionnement		1,524		1,51		1,777		1,777		1,777
Équipement	0,975	0,893	0,823	0,61	0,684	0,684	0,684	0,664	0,664	0,664
Bourses des élèves		0,213		0,214		0,383		0,383		0,391
Lycées professionnels maritimes (LPM)										
Fonctionnement						0,398		0,665		1,323
Équipement pédagogique	0,472	0,478	0,396	0,31	0,25	0,246	0,250	0,246	0,250	0,246
Bourses des élèves		0,762		0,762		0,762		0,921		1,134
Association de gérance de l'enseignement maritime et aquacole (AGEMA)		8,718		2,183		0,832				
Établissements privés		0,686		0,775		0,775		0,775		0,775
Formation continue		1,997		1,997		2,172		2,171		1,850
TOTAL	1,447	27,276	1,219	29,287	0,934	30,753	0,934	30,82	0,914	32,503

Ce tableau appelle les commentaires suivants : les crédits destinés aux rémunérations enregistrent une augmentation continue, du fait de l'intégration progressive des personnels de l'AGEMA à la fonction publique. De même, l'augmentation importante des crédits destinés au fonctionnement des lycées professionnels maritimes résulte également de la suppression de l'AGEMA à compter de 2004, dans la mesure où cette association assurait le fonctionnement des lycées.

Outre cette modification dans la structure de financement de l'enseignement maritime, il faut souligner que les moyens de fonctionnement de l'enseignement maritime secondaire continuent d'être confortés, puisque l'augmentation de près de 30 % des moyens de fonctionnement inscrits au chapitre

36-37 bénéficie exclusivement à l'enseignement secondaire, dont la subvention est pratiquement doublée, s'établissant en 2005 à 1,32 million d'euros. La subvention de fonctionnement des quatre établissements d'enseignement supérieur de la marine marchande reste fixée, comme en 2003 et en 2004, à 1,77 million d'euros.

Votre rapporteur s'inquiète de cette simple reconduction des moyens destinés à l'enseignement supérieur maritime, qui conduit, du fait de l'inflation, à éroder progressivement leur capacité d'action. A cette érosion s'ajoute le fait qu'en 2005, leurs moyens d'équipement en autorisations de programme passeront de 0,68 million d'euros, à 0,66 million d'euro, enregistrant ainsi une baisse de près de 3 %, ce qui laisse présager d'une baisse des crédits de paiements au titre des prochains budgets.

S'agissant des moyens d'investissement, ils seront reconduits en 2005, tant pour l'enseignement secondaire que supérieur ; néanmoins, chacun pourra noter le niveau très modeste des moyens destinés à l'investissement dans l'enseignement maritime, puisque les Ecoles nationales de la marine marchande bénéficieront à ce titre de 0,66 million d'euros, tandis que les lycées professionnels maritimes verront leurs moyens stabilisés à 0,24 million d'euros.

Dans ce contexte, l'augmentation des crédits destinés aux bourses des élèves doit être considérée comme une bonne nouvelle, puisque ceux-ci passent de 383 000 à 391 000 euros pour l'enseignement supérieur, et de 921 000 euros à 1,134 million d'euros. En revanche, votre rapporteur ne peut que noter avec regret la réduction des moyens destinés à la formation continue, alors que leur niveau en 2004, de l'ordre de 2,2 millions d'euros, était déjà très modeste.

III.— LA COMPETITIVITE DES PORTS ET DE LA FLOTTE FRANÇAIS CONSTITUE UN DEFI A RELEVER

A.— MODERNISER LES PORTS FRANÇAIS SANS REDUIRE LEUR SURETE

En 2005 comme durant les années précédentes, les priorités du Gouvernement dans le domaine portuaire consisteront à la fois à optimiser le fonctionnement des ports, notamment en améliorant leur insertion dans un environnement très concurrentiel, mais aussi à améliorer la sûreté et la sécurité du transport maritime.

Votre rapporteur se félicite de constater que le Gouvernement a déjà entrepris de mettre en œuvre ce double objectif, d'une part par le biais de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, notamment dans ses articles 30, 31 et 121, prévoyant une décentralisation des ports non autonomes relevant de l'Etat, mais aussi par le biais de l'ordonnance n° 2004-691 du 12 juillet 2004 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports.

Cette adaptation du cadre législatif ne saurait toutefois remplacer un véritable soutien budgétaire à la compétitivité des ports français, qui sont de plus en plus confrontés à la concurrence de grands ports internationaux très proches de la France, tels que Rotterdam ou Anvers.

1. Eléments de comparaison internationale en matière de compétitivité des ports

Avant d'entamer toute analyse de la politique française dans le domaine portuaire, votre rapporteur aimerait fournir certains éléments de comparaison entre la compétitivité des ports français et des principaux ports européens. Ce rappel permettra en effet de souligner à quel point il est important, dans un marché aussi concurrentiel que le transport maritime, de soutenir l'activité portuaire française, faute de quoi celle-ci sera progressivement absorbée par les ports tout proches de Rotterdam ou d'Anvers.

Evidemment, toute comparaison dans ce domaine est par nature très délicate, compte tenu de l'hétérogénéité des éléments de coûts, et des distorsions liées à la structure des tarifs.

Néanmoins, l'analyse de la compétitivité des ports français à partir de la comparaison des coûts de transit des conteneurs dans les principaux ports européens permet de souligner les points suivants :

– dans le domaine des grandes lignes transocéaniques Est-Ouest entre pays industrialisés, la desserte des pays du Nord de l'Europe semble se structurer

autour de trois ou quatre escales maximum. Le port de Rotterdam est en position dominante, tandis que les ports de Bremerhaven ou Hambourg en Allemagne centralisent les escales de l'Europe septentrionale. Pour l'Ouest de l'Europe, le port du Havre semble disposer d'atouts intéressants ;

– dans le domaine des lignes Nord-Sud, desservies par les porte-conteneurs de plus petites dimensions entre l'Europe et l'Afrique et l'Amérique Latine, les ports de Rouen et de Saint-Nazaire sont assez bien placés dans la concurrence internationale.

Ces différences d'attractivité s'expliquent par l'hétérogénéité des dépenses d'escale, acquittées par l'armateur, et les dépenses de transport acquittées par le chargeur.

Les dépenses d'escale acquittées par l'armateur comprennent les droits de port sur le navire, les dépenses de pilotage, de remorquage et de lamanage et les frais de manutention, auxquelles s'ajoutent les frais de navigation et de séjour du navire au port. Le tableau ci-dessous synthétise, avec comme base 100 le port de Rotterdam, les dépenses d'escale des principaux ports européens, pour les lignes conteneurisées entre l'Europe et l'Asie, pour des escales identiques.

**COMPARAISON DES DÉPENSES D'ESCALE
DANS LES PRINCIPAUX PORTS EUROPÉENS**

TYPE DE PORTE-CONTENEUR ⁽¹⁾	ROTTERDAM	ANVERS	LE HAVRE	BARCELONE	FOS	GENES
PC 1600 EVP	100	95	106	82	120	81
PC 2750 EVP	100	92	94	78	112	71
PC 3750 EVP	100	87	92	76	105	66
PC 4200 EVP	100	85	92	76	106	66
PC 5000 EVP	100	85	89	80	105	67
PC 6200 EVP	100	84	94	81	106	67

On constate donc que les ports français, et principalement le port de Fos, ont des coûts d'escale supérieurs à la moyenne européenne. Le port du Havre semble disposer d'une certaine compétitivité dans le domaine des dépenses d'escale pour les gros porte-conteneurs.

Ensuite, les dépenses de passage portuaire acquittées par le chargeur entrent également en ligne de compte pour déterminer la compétitivité d'un port. Ces dépenses comprennent le taux de fret, qui couvre les dépenses maritimes de l'armateur (navires, soutes, dépenses d'escale), les frais de manutention portuaires (ou en anglais, les « *terminal handling charges* ») payées selon un barème forfaitaire et devant permettre à l'armateur de couvrir les frais qu'il a engagés auprès du terminal opérateur relatifs au chargement ou au déchargement du

(1) Les porte-conteneurs sont différenciés suivant leur trille mesurée en « équivalent vingt-pieds » (EVP). Précisons que cette comparaison a été réalisée sur un échantillon de 500 porte-conteneurs.

conteneur, les frais du transport terrestre nécessaire pour amener le conteneur au port ou pour le conduire jusqu'à sa destination finale, ce transport étant assuré soit par l'armateur, moyennant rétribution par le chargeur, soit par le chargeur lui-même. Le tableau ci-dessous met en évidence une certaine compétitivité des ports français dans ce domaine :

**COMPARAISON DES DÉPENSES DE PASSAGE PORTUAIRE
DANS LES PRINCIPAUX PORTS EUROPÉENS ⁽¹⁾**

ROTTERDAM	ANVERS	LE HAVRE	BARCELONE	FOS	GENES
100	96	98	133	111	126

Il apparaît donc que les ports français sont dans la moyenne du marché européen, même s'ils sont légèrement plus chers dans le domaine de la manutention. Il apparaît en effet que les entreprises de manutention consacrent une partie inférieure à la moyenne européenne de leur excédent d'exploitation au développement et au renouvellement de l'outil de production. Des efforts de compétitivité sont donc indispensables dans ce domaine, de même que l'amélioration des infrastructures portuaires par l'Etat.

2. L'adaptation du cadre législatif constitue la première étape de la modernisation du régime des ports

La loi n° 2004-804 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités a été l'occasion de définir les modalités de la décentralisation des ports maritimes non autonomes relevant de l'Etat, c'est-à-dire les ports d'intérêt national ⁽²⁾.

Ces dispositions constituent le second volet de la décentralisation des grandes infrastructures de transport, initiée en 1983 avec la décentralisation des 304 ports de commerce et de pêche aux départements, des 228 ports de plaisance aux communes, mais dont le poids économique était relativement faible dans le revenu national global tiré de l'activité portuaire (environ 5 %).

Cette seconde étape de la décentralisation des infrastructures de transport est donc de plus grande ampleur puisqu'elle concerne le quart du trafic portuaire de marchandises, près de la moitié du trafic de marchandises diverses, et 80 % du trafic de passagers.

Les principales dispositions du projet de loi sont les suivantes :

(1) Comparaison effectuée par les chargeurs pour l'acheminement de conteneurs vers l'Extrême-Orient, avec pour base 100 le port de Rotterdam.

(2) Il s'agit des ports d'intérêt national et des ports maritimes contigus aux ports militaires dont la liste est fixée à l'article L. 121-7 du code des ports maritimes : soit, en métropole, Calais, Boulogne-sur-Mer, Dieppe, Caen-Ouistreham, Cherbourg, Saint-Malo, Brest, Le Fret, Roscanvel, Concarneau, Lorient, La Rochelle, La Pallice et Chef de Baie, des Minimes, Bayonne, Port-la-Nouvelle, Sète, Toulon, Nice, Ajaccio, Bastia ; en outre-mer, Fort-de-France (Martinique), Degrad-des-Cannes et Larivot (Guyane), Saint-Pierre-et-Miquelon (Saint-Pierre et Miquelon) et Port-Réunion (Réunion).

– les ports d'intérêt national seront décentralisés au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements au plus tard le 1^{er} janvier 2007. Toute collectivité ou groupement de collectivités pourra demander ce transfert avant le 1^{er} janvier 2006 pour les ports situés dans sa zone géographique, soit en totalité soit pour une partie seulement des activités du port ;

– dans le cas où il y aurait plusieurs demandes, le préfet de région organise une concertation entre les collectivités intéressées, afin de désigner une collectivité responsable de la gestion du port. En cas de désaccord persistant, le préfet de région désigne d'autorité le bénéficiaire du transfert du port avant la fin de l'année 2006 ;

– le domaine public portuaire sera transféré à titre gratuit à la collectivité attributaire, contrairement à la simple mise à disposition retenue dans le cadre de la décentralisation opérée en 1983. Pour les ports ayant déjà été décentralisés en 1983, la collectivité compétente pourra demander à l'Etat de lui transférer le domaine public selon les mêmes modalités ;

– pour chaque port transféré, une convention conclue entre l'Etat et la collectivité bénéficiaire, ou à défaut un arrêté du ministre chargé des ports maritimes, définira les modalités pratiques du transfert accompagné d'un diagnostic de l'état du port, fixant également la date d'entrée en vigueur de ce transfert. Cette convention doit également fixer les conditions dans lesquelles le bénéficiaire met gratuitement à la disposition de l'Etat les installations et aménagements nécessaires au fonctionnement des services chargés de la police et de la sécurité ;

– le régime d'exploitation de ces ports restera le même qu'actuellement, la collectivité attributaire venant simplement se substituer à l'Etat. Durant le processus de transfert, les délégations de service public venant à échéance seront prolongées jusqu'au 31 décembre 2007, sauf opposition du délégataire ;

– enfin, s'agissant du transfert de moyens financiers, le concours particulier relatif aux ports maritimes à la dotation générale de décentralisation, fixé en application de l'article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales, est étendu aux ports qui seront décentralisés. Un décret en Conseil d'Etat doit définir la répartition entre les collectivités qui réalisent des investissements au titre des compétences transférées.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de ce transfert des ports d'intérêt national aux collectivités territoriales, qui pourront les gérer au mieux dans l'intérêt de la région ou du département dans lequel est implanté le port d'intérêt national.

S'agissant des ports autonomes assurant plus des trois quarts du trafic portuaire de marchandises, le Gouvernement a renoncé à présenter l'avant-projet de loi de modernisation portuaire, élaboré dans le courant de l'année 2003, comportant de nombreuses mesures destinées à améliorer le fonctionnement de

ces ports. En effet, compte tenu des enjeux financiers actuels dans le cadre des programmes d'investissement au Havre (*Port 2000*) et Marseille (*Fos 2XL*), le Gouvernement a préféré privilégier la stabilité institutionnelle des ports autonomes. Il se limitera donc, par voie réglementaire, à prendre certaines mesures permettant d'améliorer la compétitivité des ports autonomes, mais en écartant le projet de modification de la composition des conseils d'administration.

Votre rapporteur souscrit à l'option politique du Gouvernement, estimant que la modification des organes de direction des ports autonomes n'est pas une priorité politique dans le domaine maritime, qu'elle pourrait même perturber un secteur important sans avoir d'effets réels sur l'efficacité des ports autonomes.

3. Les moyens destinés à la modernisation des ports doivent être confortés

Comme le montre le tableau ci-dessous, les moyens consacrés au renforcement de la sécurité et la modernisation des ports sont en légère augmentation dans le présent projet de budget. Néanmoins, cette évolution globale dissimule certaines disparités qu'il convient d'analyser.

ÉVOLUTION DES MOYENS CONSACRÉS AUX PORTS MARITIMES

(en millions d'euros)

	Projet de loi de finances 2004	Projet de loi de finances 2005	Projet de loi de finances 2005/projet de loi de finances 2004 (en %)
Titre III– Moyens des services			
<i>Crédits informatiques (chapitre 34-98 article 80)</i>	0,64	0,64	=
<i>Entretien et exploitation des ports maritimes (chapitre 35-3)</i>	11,71	11,56	-1,2
Titre IV– Interventions publiques			
<i>Participation aux dépenses des ports autonomes maritimes (chapitre 44-34)</i>	58,75	57,64	-1,9
Total des dépenses ordinaires (DO)	71,1	69,84	-1,7
Titre V– Investissements exécutés par l'Etat			
<i>Transports, communications et télécommunications des ports maritimes (chapitre 53-30 art.30)</i>	18,7	23,15	+23,8
<i>Port autonome du Havre. Port 2000</i>	19	19	=
Titre VI– Subventions d'investissement			
<i>Transports, communications et télécommunications des ports maritimes (chapitre 63-30 art. 10)</i>	1,47	0,5	-66
Total des dépenses ordinaires et crédits de paiement	110,27	112,49	+2,0

Source : Fascicule budgétaire « Mer »

En premier lieu, votre rapporteur est heureux de constater que les crédits informatiques, qui avaient été doublés en 2004 pour les besoins du suivi

documentaire du trafic maritime (dans le cadre de la mise en place du dispositif *Trafic 2000*) ont été reconduits au même niveau (640 000 euros).

Néanmoins, la participation de l'Etat à l'entretien des installations portuaires s'établit à 69,2 millions d'euros, ce qui représente un certain tassement par rapport à l'année 2004 pour laquelle les crédits inscrits en loi de finances initiale atteignaient 70,2 millions d'euros. Plus précisément, les moyens mobilisés en faveur des ports non autonomes sont très légèrement réévalués, à 11,6 millions d'euros, tandis que la participation de l'Etat aux dépenses d'entretien des ports autonomes, s'élevant à 57,6 millions d'euros, est réduite de près de 1,9 %.

Au titre des investissements et des subventions d'investissement, les crédits consacrés à la modernisation des ports, s'élevant à 42,65 millions d'euros en crédits de paiement, progressent de 8,8 %. Ces crédits incluent 1,5 million d'euros destiné à la Corse qui seront transférés sur le budget de l'intérieur. Sur le reste du territoire, ils permettront de poursuivre la mise en œuvre des grandes opérations portuaires telles que *Port 2000* au Havre ou des investissements prévus dans le cadre des contrats de plan Etat-régions. Quant aux autorisations de programme, elles restent stables, c'est-à-dire à un niveau inférieur à celui de 2003, ce qui devrait difficilement permettre l'achèvement des programmes prévus aux contrats de plan et dont la réalisation n'atteindra que 42,7 % à la fin de cette année.

ETAT DE L'AVANCEMENT DU PROJET *PORT 2000* AU HAVRE

Rappelons que le projet *Port 2000* a pour ambition de faire du port du Havre une plate-forme majeure à l'échelle européenne pour le trafic des conteneurs en répondant à trois impératifs principaux :

- améliorer la qualité des services aux navires ;
- diminuer le coût des transferts entre les navires et les transports terrestres ;
- absorber la croissance du trafic maritime ⁽¹⁾.

Le projet, dont les modalités ont été fixées en décembre 1998 pour un montant de 568 millions d'euros aux conditions économiques de juin 2000, prévoyait la construction des installations suivantes :

- un accès nautique sécurisé par la création d'une digue de 5 000 mètres et un nouveau chenal d'accès maritime ;
- un potentiel de 12 postes à quai associés à de larges terre-pleins favorisant simultanément le service rapide aux navires et aux conteneurs et le rendement élevé des équipements ;
- des transferts aisés de conteneurs entre les terminaux et les différents modes de transport terrestre par navettes routières multi-chariots circulant en site propre ;
- des dessertes ferroviaires de proximité permettant la formation de trains au plus proche des quais.

Les travaux portant directement sur le port sont menés dans les temps, puisque la première phase des travaux portant sur la construction de 4 postes à quai est terminée, et devrait aboutir à leur mise en exploitation dans le courant de l'année 2005. Le développement important du trafic permet en outre d'envisager la réalisation, à l'horizon de 2007 ou 2008, de deux nouveaux postes à quai sur les 6 prévus dans les enquêtes relatives à la seconde phase des travaux de *Port 2000* réalisées le 6 novembre 2001.

En outre, la construction d'un quai de 1400 mètres et de ses terre-pleins est bien avancée puisque la paroi moulée est terminée et l'ancrage de la paroi est en cours de finition. La digue d'accès provisoire en travers du chenal, d'une longueur de 645 mètres, est terminée depuis le 30 janvier 2004, ainsi que les digues extérieures de près de 6 kilomètres.

(1) Le port du Havre a en effet vu transiter 1,2 million de conteneurs équivalent vingt pieds (MEVP) en 1997, mais 1,72 MEVP en 2002 et 1,94 MEVP en 2003.

En revanche, la réalisation des dessertes ferroviaire, routière et fluviale du port semble prendre du retard. Rappelons que le projet *Port 2000* a vocation à être un exemple en termes d'intermodalité. Ainsi, la desserte ferroviaire visant à desservir les 4 postes à quai est pour l'instant suspendue à la déviation des pistes de chantier. La construction des voies ne devrait par conséquent se terminer que dans le courant de l'année 2005. S'agissant de la desserte routière, une entrée par l'ouest doit permettre de relier le port à l'autoroute A 29 en assurant le contrôle douanier des marchandises débarquées. En l'état actuel, les titulaires de l'appel d'offre communautaire lancé pour la réalisation de la première phase des travaux (terre-plein et chaussées de l'entrée Ouest, plate-forme d'assise des chaussées de desserte du terminal Ouest) n'ont pas encore été désignés. En outre, les appels d'offre pour la réalisation de la seconde phase des travaux (couches de roulement et raccords des chaussées de l'entrée Ouest, chaussée d'accès au terminal Est et à la digue) sont encore en cours de préparation. Enfin, la desserte fluviale, qui devrait faire l'objet de la création d'un terminal fluvial dédié dans le port actuel et relié par une voie routière en site propre aux terminaux de *Port 2000*, est toujours à l'étude par les acteurs économiques et institutionnels.

Certains financements complémentaires aux projets *Port 2000* et *Fos 2XL* seront par ailleurs mobilisés par la nouvelle Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF) dont la création a été décidée par le Comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003. Cette agence sera financée par le produit de la redevance d'occupation du domaine public routier acquittée par l'ensemble des sociétés d'autoroutes ainsi que par le produit des dividendes des participations détenues par l'Etat et ses établissements publics dans le capital des sociétés d'autoroutes.

En 2005, cette agence devrait bénéficier de 635 millions d'euros de crédits, dont 280 millions d'euros provenant des dividendes attendus de la vente des participations dans les sociétés d'autoroute, 155 millions d'euros provenant de la redevance domaniale, et 200 millions d'euros d'une dotation en capital par le budget de l'Équipement. Dans le domaine maritime et portuaire, cette agence doit, en 2005, contribuer au financement de l'écluse fluviale prévue dans le cadre du projet *Port 2000* et des nouveaux terminaux à conteneurs du port de Marseille-Fos dans le cadre du projet *Fos 2XL*.

4. La modernisation des installations ne saurait se traduire par une diminution de la sûreté et de la sécurité portuaires

Votre rapporteur est d'avis que la modernisation des ports, et les investissements destinés à accroître leur compétitivité, ne doit pas se faire au détriment de la sûreté et de la sécurité. La France constitue à cet égard une référence internationale, et doit le rester. Votre rapporteur est donc heureux de constater que le renforcement de cette politique a constitué une priorité d'action du ministère en 2004 et en 2005, tant sur le plan budgétaire que normatif.

S'agissant d'abord des moyens budgétaires, le renforcement de la sécurité dans les ports maritimes se traduit, comme en 2004, par la création de 2 postes d'officiers de port et 13 postes d'officiers de port adjoint.

Sur le plan législatif et réglementaire, plusieurs nouveautés méritent d'être soulignées. D'abord, la loi n° 2004-237 du 18 mars 2004 portant habilitation du

Gouvernement à transposer par ordonnance des directives communautaires a permis la parution dans des délais rapides de **l'ordonnance n° 2004-691 du 12 juillet 2004 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports.**

Cette ordonnance contient plusieurs dispositions très importantes destinées à renforcer la sécurité et la sûreté dans les ports français :

– son article premier vise à obliger les autorités portuaires à mettre à la disposition du préfet et du préfet maritime les informations et les statistiques relatives aux mouvements des navires, au trafic maritime de passagers et de marchandise, ainsi qu'aux caractéristiques des cargaisons. Cette disposition conduit à rendre obligatoire dans les ports français le système communautaire de suivi des navires découlant de la directive 2002/59/CE du 27 juin 2002 ;

– son article 2 définit les pouvoirs de contrôle de l'Etat du port à l'égard des navires désirant accéder à un port français. L'autorité investie du pouvoir de police portuaire peut réaliser tous les contrôles qu'elle juge opportuns pour assurer la sûreté du port, et en refuser l'accès pour les cargaisons représentant un danger pour l'environnement ;

– l'ordonnance rend en outre obligatoire dans les ports français la création d'installations de réception de déchets de navires, c'est-à-dire des déchets propres à l'exploitation des navires et les résidus de cargaison ;

– l'article 5 de l'ordonnance contient par ailleurs une mesure très importante, découlant de la directive 2002/59/CE du 27 juin 2002, visant à rendre obligatoire la délimitation de lieux de refuge pour les navires en difficulté. A cet effet, le ministre chargé des ports maritimes peut enjoindre à l'autorité portuaire d'accueillir un navire en difficulté.

Dans le domaine de la sûreté, l'année 2004 a été marquée par la mise en place dans les ports maritimes, au plus tard au 1^{er} juillet 2004, du **code international pour la sûreté des navires** et des installations portuaires (code dit « *ISPS* » pour « *Interface Ship/Port Security* »). Suite aux attentats du 11 septembre 2001 et à la série d'attaques terroristes contre des navires militaires, le gouvernement américain a en effet décidé de prendre des mesures rapides destinées à sécuriser le transport maritime et les ports, tant au plan national que multilatéral.

Rappelons que ce code a été adopté le 12 décembre 2002 lors de la Conférence diplomatique de l'Organisation maritime internationale, dans le cadre de la modification de la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (convention dite « *SOLAS* »), et prévoit que l'ensemble des ports et des navires impliqués dans le transport international de marchandises et de passagers doivent s'adapter à une série de mesures standardisées de sûreté.

Ces mesures concernent l'analyse, au niveau national, des risques potentiels et des moyens d'y remédier. Le code ISPS prévoit en outre l'installation d'un système d'alerte de sûreté des navires, l'établissement de plans de sûreté dans chaque port et l'institution de certificats internationaux de sûreté des navires.

Dans la continuité de l'adoption du code ISPS par l'OMI, l'Union européenne a édicté le 31 mars 2004 le règlement 725/2004 CE relatif à l'amélioration des navires et des installations portuaires, dont l'objet est de transposer au niveau européen les dispositions du code ISPS.

Votre rapporteur se félicite de constater que notre pays a prévu de dépasser les standards prévus par l'OMI en étendant les prescriptions du code ISPS au trafic national de passagers se situant à plus de 20 milles des côtes à compter du 1^{er} juillet 2005, puis à l'ensemble du trafic national au 1^{er} juillet 2007. La directive prévoit en outre la mise en œuvre, obligatoirement pour les pays européens, de certaines recommandations émises dans le cadre du code ISPS (notamment ceux relatifs aux exercices d'entraînement et aux plans de sûreté des navires).

Au niveau national, les dispositions permettant de mettre en œuvre dans les ports français les mesures prescrites par le code ISPS ont été portées à la connaissance des préfets des départements littoraux par deux circulaires du 19 décembre 2003 et du 29 mars 2004, précisant les ports soumis au dispositif ISPS, les modalités de réalisation des évaluations de sûreté et des plans de sûreté.

Ces directives ont permis d'identifier 350 installations portuaires faisant l'objet du dispositif, réparties entre les 7 ports autonomes (représentant près de 50 % des installations), 20 ports d'intérêt national et 18 ports décentralisés.

A ce jour, votre rapporteur se félicite de constater que la quasi-totalité des installations portuaires des ports autonomes sont dotées d'un plan de sûreté approuvé. Par ailleurs, plusieurs ports de commerce d'intérêt national sont déjà conformes aux prescriptions du code ISPS. Les efforts doivent cependant être poursuivis dans les autres ports d'importance secondaire.

Il semble donc qu'une politique ambitieuse soit en train d'être mise en œuvre dans le domaine de la sécurité et de la sûreté maritimes. La seule zone d'ombre concerne la future **directive communautaire sur les services portuaires** : alors que le Parlement européen avait rejeté en novembre 2003 la dernière version très controversée de cette directive, la Commission a présenté un nouveau projet le 13 octobre dernier.

Rappelons que cette directive vise à libéraliser l'accès aux services portuaires que sont le lamanage, le remorquage, et le pilotage, alors que la Cour de justice a reconnu, dans différents arrêts⁽¹⁾, que ces services constituaient des

(1) Voir par exemple, au sujet du lamanage, l'arrêt CJCE du 10 décembre 1991 « *Merzi Convenzionali Porto di Genova* ».

services d'intérêt économique général justifiant des dérogations à l'application des règles de concurrence prévues par l'article 90 paragraphe 2 du Traité de Rome.

Votre rapporteur estime par conséquent qu'il s'agit d'une nouvelle offensive politique de la Commission qui voudrait étendre le marché intérieur des transports aux services portuaires à rythme parfois plus rapide que ne le voudraient les Parlements nationaux ainsi que le Parlement européen. Or, cette libéralisation ne constitue pas nécessairement une avancée pour les services portuaires français, dont la qualité est reconnue dans le monde entier. Chacun notera en effet qu'en l'état actuel, aucune collision entre navires ni aucune pollution accidentelle n'a été occasionnée par une erreur quelconque des services portuaires français. Dès lors, on ne peut que craindre que la directive portuaire constitue un recul par rapport à ce « *sans faute* » réalisé par nos services portuaires.

En outre, si la directive portuaire est effectivement de nature à accroître la concurrence dans le domaine des services portuaires pour de très grands ports tels que Rotterdam ou Hambourg, ce ne sera probablement pas le cas dans les ports d'importance plus moyenne du territoire français, dans lesquels le nombre de prestataires est restreint. Votre rapporteur comprend néanmoins que l'ouverture de ce secteur à la concurrence a pour objet de contraindre les prestataires à réguler leurs tarifs. La comparaison internationale de la compétitivité des ports européens établie précédemment montre néanmoins que le monopole existant en France sur les services portuaires ne conduit pas à accroître démesurément les tarifs pratiqués par nos prestataires. En outre, votre rapporteur estime que le même résultat pourrait être atteint en soumettant chaque service – lamanage, remorquage et pilotage – à un appel d'offre tous les dix ans.

B.— RENDRE A LA FLOTTE DE COMMERCE SA COMPETITIVITE

Les moyens budgétaires, inscrits au chapitre 45-35, tendant à renforcer la compétitivité de la flotte de commerce française et à soutenir l'emploi maritime, sont fixés à 60,8 millions d'euros, en baisse de 2 %. Rappelons que ce chapitre permet de financer les subventions relatives au remboursement des charges patronales, les subventions pour le démarrage des lignes de transport maritime à courte distance, ainsi que le versement correspondant aux charges de retraite supportées par la Compagnie générale maritime et financière.

Pour l'année 2005, cette baisse correspond principalement à la réduction de 50 % des crédits destinés à subventionner le transport maritime de courte distance.

ÉVOLUTION DES CREDITS DESTINES AU SOUTIEN DE LA FLOTTE DE COMMERCE

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005
CGMF	17,59	16,46	16,16	16,10	15,8
Taxe professionnelle	15,09	15,46	-	-	-
Charges sociales	29,88	42,84	45,96	44,00	44,00
Transport maritime à courte distance	-	0,91	1,00	2,00	1,00
Total du chapitre 45-35	62,56	75,675	63,120	62,100	60,8
Dégrèvement TP	-	-	15,46 ⁽¹⁾	15,46 ⁽¹⁾	15,46 ⁽¹⁾
Taxe au tonnage	-	-	(0)	(9,00) ⁽²⁾	(9,00) ⁽²⁾
Allègement taux ENIM	22,10	22,50 ⁽³⁾	22,95 ⁽³⁾	24,75 ⁽³⁾	25,25 ⁽³⁾

(1) : crédits inscrits sur le budget des charges communes

(2) : montant correspondant à l'estimation en année pleine de la réduction de recettes fiscales qui serait induite par la mise en œuvre du dispositif de taxation forfaitaire au tonnage

(3) : estimation

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

Les crédits budgétaires et les allègements de charge sont néanmoins loin de constituer le seul levier d'aide à notre flotte de commerce. Comme dans de nombreux secteurs soumis à une forte concurrence internationale, la simplification et l'aménagement de notre système juridique permet également de soutenir les entreprises françaises de ce secteur.

Votre rapporteur aimerait d'ailleurs rappeler à quel point ce soutien est aujourd'hui nécessaire. Selon les derniers chiffres de l'enquête professionnelle réalisée en 2001, le chiffre d'affaires réalisé par les armements français est estimé à 5 milliards d'euros, le transport ainsi réalisé s'élevant à 99,5 millions de tonnes. Le secteur maritime français a profité de la reprise des échanges mondiaux en 2003 et 2004, porté par la croissance chinoise. La progression du chiffre d'affaires des principaux groupes français – la Société nationale Corse-Méditerranée, le groupe BAI-Brittany ferries, Sea France, la Compagnie méridionale de navigation, la CMA-CGM, le groupe Delmas, la société Louis-Dreyfus armateurs et le groupe Bourbon – devrait pourtant rester modérée en 2004. La flotte française ne cesse en outre de se réduire, puisqu'elle comptait 215 navires en 1994, contre 207 au 1^{er} janvier 2004, ce qui ne représente que 0,8 % de la flotte mondiale, contre, par exemple, 19,5 % pour la flotte grecque. Il existe donc un dynamisme réel dans ce secteur, et il est aujourd'hui plus que jamais nécessaire que la France ne laisse pas des pays concurrents profiter des retombées, en termes de chiffre d'affaires et d'emploi, de l'augmentation mondiale du trafic maritime.

1. Le dispositif des allègements de charges sociales est insuffisant pour restaurer cette compétitivité

La part la plus significative des crédits destinés aux allègements de charge sociale est constituée par le remboursement des charges sociales patronales afférentes aux risques vieillesse, maladie et accidents du travail des personnels navigant sur les navires sous registre métropolitain ou des départements d'outre-mer. Les remboursements ont porté en 2003 sur un montant total de 38,75 millions d'euros. En 2004, la dotation s'est élevée à 44 millions d'euros, ce qui a permis de rembourser l'intégralité des charges dont étaient redevables auprès de l'ENIM et de l'URSSAF les armements éligibles.

Suite aux décisions du Comité interministériel de la mer du 2 juin 2000, le dispositif a été étendu, à compter de 2002, au remboursement des charges relatives aux contributions d'allocations familiales et de chômage. Ce remboursement a été réalisé pour la première fois en 2003, mais en raison de l'insuffisance des crédits, il n'a été opéré qu'à hauteur de 80 % pour les armements à passagers (pour un montant total de près de 10 millions d'euros) et à hauteur de 60 % pour les autres armements (pour un montant total de 4,6 millions d'euros), soit au total 14,65 millions d'euros. A cet égard, le projet de loi de finances initial pour 2005 prévoit, dans son article 74, de limiter les allègements de cotisations patronales aux rémunérations inférieures à 1,6 SMIC. Cette disposition est particulièrement mal accueillie par les syndicats d'armateurs qui s'estiment victimes d'un dumping social de la part des pavillons étrangers et doivent faire face au renchérissement du pétrole.

Par ailleurs, la dotation correspondant au remboursement par l'Etat à la Compagnie générale maritime et financière de certaines charges sociales a été ramenée à 15,8 millions d'euros, compte tenu d'une réduction des besoins. Rappelons que ce remboursement vise à compenser les charges liées aux personnels sédentaires de l'ancienne Compagnie générale maritime (CGM).

2. Les crédits destinés au développement du cabotage doivent être mieux utilisés

La dotation destinée à financer l'aide au démarrage de lignes maritimes à courte distance sera ramenée en 2005 à son niveau initial de 1 million d'euros. Ce dispositif, créé en 2002, vise à apporter aux projets un soutien financier dégressif à hauteur de 30 % au maximum des dépenses engagées sur trois ans. Depuis l'instauration de cette aide, sur les cinq dossiers présentés la première année, un seul est parvenu au stade de la finalisation, un seul dossier a été déposé en 2004. Le cabotage représente pourtant une opportunité de développer un trafic maritime sûr et rentable ; il contribue en outre à décongestionner les routes françaises, dans une perspective écologique qui mérite d'être promue.

Cette politique représente en outre une priorité tant nationale que communautaire. En effet, suite à la parution du rapport du sénateur M. Henri de Richemont intitulé « *Un pavillon attractif, un cabotage crédible : deux atouts pour la France* », le Gouvernement a décidé une première mesure relative au poids total roulant autorisé pour les opérations de transport combiné ports maritimes – routes, appelé communément « 44 tonnes ». En l'état actuel de la réglementation, seul le transport combiné rail-route et fluvio-route peut déroger aux règles de poids maximaux autorisés pour les véhicules de transport combiné en trafic international, cette dérogation permettant de porter cette limite de 40 à 44 tonnes, lorsque les parcours routiers initiaux et finaux ne dépassent pas 150 kilomètres à vol d'oiseau, en application de la directive 92/106/CEE du Conseil du 7 décembre 1992. Un projet de décret étendant cette dérogation au combiné maritime-route a été élaboré et a été soumis à l'avis des organes consultatifs. Il devrait être publié prochainement, ce qui constituera, sans nul doute, une incitation au transport combiné mer-route.

S'agissant des autres propositions avancées par le rapport du sénateur Henri de Richemont, et notamment la mise en place de lignes maritimes d'intérêt général sur chacune des façades atlantique et méditerranéenne, le ministère chargé des transports est en train de conduire une étude approfondie sur leur faisabilité économique.

On doit également signaler, au niveau communautaire, l'adoption en juillet 2003 par le Parlement européen d'un règlement relatif au programme « *Marco Polo* » visant à inciter les projets de transports alternatifs au mode de transport routier. Une ligne Fos-Savone a d'ailleurs suscité un certain intérêt de la part des instances communautaires, puisqu'elle a bénéficié des fonds de ce programme. Mais, comme l'a souligné auprès de votre rapporteur pour avis M. Jean-Louis Amato, président du Comité national routier, cette ligne est en pratique peu attrayante pour les transporteurs routiers : le recours au combiné nécessite en effet des rotations de navires journalières et un trafic équilibré, ce qui n'est pas le cas pour l'instant. En outre, les marchandises arrivant à Savone sont généralement destinées à être transportées jusqu'à Milan, qui se situe à 150 kilomètres. Le coût de ce transit, ajouté à celui des approches du port de Fos, est pour l'instant trop élevé : un aller-retour entre Marseille et Milan coûte actuellement près de 1 150 euros (535 euros pour acheminer des matières premières de France en Italie et 610 euros pour acheminer des produits transformés d'Italie en France). Les pouvoirs publics mènent également une réflexion pour mettre en place une ligne maritime Santander-Nantes permettant d'éviter les Pyrénées.

3. Les différents dispositifs d'allègement de charges fiscales n'apportent que des solutions partielles

Outre les allègements de charges sociales, les armements de notre flotte de commerce bénéficient d'allègements de charges fiscales, concernant en premier lieu **la taxe professionnelle**.

Jusqu'à la fin de l'année 2002, cet allègement a reposé sur un dispositif mis en place en 1988 conduisant au remboursement de la part maritime de cette taxe l'année suivant son acquittement par l'armement. Ce dispositif concernait 160 armements, mais son coût s'est révélé trop important, notamment en 2002 où les 7,4 millions d'euros votés en loi de finances initiale ont été très insuffisants pour couvrir le coût de 22,8 millions d'euros de ce dispositif.

La loi de finances initiale pour 2003 a donc simplifié ce dispositif en remplaçant le remboursement par un dégrèvement de la part maritime de la taxe professionnelle, accordé sur demande des armements auprès des services des impôts. Ce dégrèvement, qui ne modifie pas le produit fiscal de la taxe professionnelle revenant aux collectivités locales et à leur groupement, reste à la charge de l'Etat et est désormais inscrit sur le budget des charges communes.

Les crédits affectés à ce dispositif resteront en 2005 de 15,46 millions d'euros. Votre rapporteur regrette par ailleurs, comme chaque année, que les arriérés dus à l'insuffisance des crédits destinés, lors des années précédentes, à financer le remboursement de la taxe professionnelle s'élèvent encore à 7,2 millions d'euros. Ce passif ne peut aujourd'hui plus être apuré, l'introduction d'un dégrèvement au 1er janvier 2003 ayant conduit à ne plus doter la ligne budgétaire correspondante. Cette situation est particulièrement regrettable, et il conviendrait de trouver une solution afin d'y mettre un terme.

Le second dispositif d'allègement fiscal dont bénéficie notre flotte de commerce a été créé par l'article 19 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002, sous la forme d'une option pour **la taxation forfaitaire au tonnage**, venant se substituer à l'imposition sur les sociétés normalement applicable, et dont l'objectif est de maintenir et de développer les activités maritimes dont le centre de décision effectif est situé sur le territoire français.

Rappelons que ce dispositif, inspiré du droit anglais ou néerlandais, consiste en la taxation d'un bénéfice déterminé forfaitairement, par l'application d'un barème au tonnage des navires exploités par l'armement. Ce dispositif est optionnel et s'applique par période 10 ans, pour un coût total annuel de 9 millions d'euros.

Le régime de la taxe au tonnage peut être choisi par les entreprises dont le chiffre d'affaires provient pour 75 % au moins de l'exploitation de navires armés au commerce et :

- qui ont une jauge brute égale ou supérieure à 50 unités du système de jaugeage universel (UMS) ;
- qui soit sont possédés en pleine propriété ou en copropriété, soit sont affrétés coque nue ou à temps ;
- qui sont affectés au transport de personnes ou de biens, au remorquage en haute mer, au sauvetage ou à d'autres activités d'assistance maritime ;

– dont la gestion stratégique et commerciale est assurée à partir de la France ;

– qui n’ont pas été acquis, pendant la période d’application du régime de la taxe au tonnage, auprès de sociétés liées directement ou indirectement et n’ayant pas opté elles-mêmes pour ce régime.

Le régime de la taxe au tonnage offre un nouveau mode de détermination du résultat imposable en appliquant à chacun des navires, par jour et par tranche de jauge nette de 100 UMS, le barème suivant :

Tonnage (en unités du système de jaugeage universel)	Jusqu’à 1000	De 1 000 à 10 000	De 10 000 à 25 000	Plus de 25 000
Montant en euros	0,93	0,71	0,47	0,24

Ce barème s’applique également pendant les périodes d’indisponibilité des navires.

Pour les sociétés qui sont membres d’un groupe, l’option n’est valable que si elle est exercée par l’ensemble des sociétés membres du groupe susceptibles de bénéficier de ce régime. L’option est formulée pour une période irrévocable de dix années et est renouvelable au terme de cette période.

Le régime de la taxe au tonnage prend fin lorsque la société :

- ne possède ou n’affrète plus aucun navire éligible ;
- ne remplit plus la condition de pourcentage minimum de chiffre d’affaires provenant de l’exploitation de navires armés au commerce ;
- devient membre d’un groupe dont les sociétés membres susceptibles de bénéficier de la taxe au tonnage n’ont pas exercé cette option.

La mise en œuvre de ce dispositif est en bonne voie, puisque l’instruction fiscale du 12 février 2004 prévoit que les entreprises pourront opter pour ce régime en 2004 ou en 2005, et pour la première fois lors du dépôt des déclarations au 1^{er} mai 2004 pour les entreprises clôturant leurs comptes au 31 décembre 2003. A la fin du mois de juillet 2004, l’analyse des déclarations fiscales ne permet pas de préciser le nombre d’entreprises ayant opté pour ce dispositif. Néanmoins, plusieurs des grandes compagnies françaises, telles que la compagnie Bourbon ou la Compagnie maritime nationale, ont déjà fait connaître leur intention d’opter pour ce régime fiscal.

Par ailleurs, afin d’encourager les investissements maritimes, le dispositif du **groupement d’intérêt économique (GIE) fiscal**, faisant l’objet des articles 39 C et 39 CA du code général des impôts, a été mis en place en 1998 pour permettre aux investisseurs et à l’exploitant du navire de bénéficier d’un avantage fiscal, variable selon le type d’opération, se situant en moyenne entre 20 et 25 % du montant investi. Il permet notamment de bénéficier d’un

amortissement exceptionnel ainsi que de l'absence d'imposition sur les plus-values de cession. Pour bénéficier de ce mécanisme, la revente du navire à l'utilisateur doit intervenir lorsqu'au moins les deux tiers de la durée normale d'amortissement du bien sont écoulés (soit 5 ans 1/3). Ce dispositif fiscal permet de favoriser l'investissement maritime et donc d'accroître le nombre et de moderniser les navires qui battent pavillon français.

En 2002, 19 dossiers ont été déposés et 34 navires ont été agréés ou pré-agréés, tandis que sur les sept premiers mois de 2003, 16 dossiers ont été déposés et 15 ont été agréés ou pré-agréés pour 21 navires, dont un navire méthanier d'une valeur de 225 millions d'euros.

BILAN DU GIE FISCAL AU 30 JUILLET 2004

ANNEES	NOMBRE DE DOSSIERS		NOMBRE DE NAVIRES		MONTANT DES INVESTISSEMENTS	
	Déposés	Agréés	Prévus	Agréés	Prévus en millions d'euros	Agréés en millions d'euros
1998	9	0	15	5	541	142
1999	19	12	27	18	1 029	677
2000	14	9	16	12	1 440	585
2001	15	11	21	14	978	665
2002	20	15	39	34	884	818
2003	29	15	22	21	745	639
2004	14	4	67	5	1942	344
Total	120	69	140	104	5 617	3 526

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

A fin du mois de juillet 2003, depuis la mise en œuvre du dispositif en 1998, 140 navires avaient donc fait l'objet d'une demande d'agrément auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Les dossiers ayant reçu un agrément ou un pré-agrément représentaient 104 navires et un investissement de total de 3 526 millions d'euros.

4. La proposition de loi créant un registre international français (RIF) constitue la seule réponse globale à ce problème

Toutes les réformes politiques menées pour rendre à la flotte française sa compétitivité ont été guidées par le même constat alarmant : le pavillon français est « *en voie de disparition* », pour reprendre les termes de M. Henri de Richemont dans son rapport sur la proposition de loi relative à la création du registre international français.

En 1962, la flotte enregistrée sous pavillon français représentait 762 navires, pour n'en représenter plus que 207 en 2004. Cette diminution est due

pour partie à l'augmentation de la taille des navires, mais aussi au manque de compétitivité du pavillon français. A titre de comparaison, la Grèce représente 1 160 navires et la Norvège 1 108, la flotte française se situant au 7^{ème} rang de l'Union européenne, représentant environ moitié moins de navires que le Danemark qui compte 432 navires. Cette diminution est en outre d'autant plus spectaculaire que la flotte de commerce mondiale n'a cessé d'augmenter depuis 1962.

Ce déclin ne représente cependant qu'une partie de la réalité. Il existe en effet de nombreux armateurs qui ont « *fui* » le pavillon français, jugé souvent trop cher, pour mettre leur navire sous pavillon de complaisance. On estime généralement qu'une quinzaine de navires de plus de 200 tonnes ont quitté le pavillon français en 2003, tout en restant la propriété d'armateurs français qui ont choisi de les exploiter sous d'autres pavillons (Bahamas, Saint-Vincent ou Grenadines). Au total, la flotte contrôlée par des intérêts français battant pavillon étranger s'élève à une centaine de navires, et représente environ 40 % de la flotte française.

Ce déclin a en outre des conséquences en termes d'emploi, puisque les effectifs des personnels navigants français s'élevaient à 43 550 en 1959, contre seulement 9 300 environ aujourd'hui. Cette évolution est très grave quant aux conséquences sur la vocation des jeunes à épouser la carrière maritime : on constate en effet aujourd'hui un manque de candidats aux concours de recrutement des officiers de la marine marchande ; ainsi, au concours de 2002, 15 places sont restées vacantes, soit près de 10 % des places ouvertes. Il n'y a eu, par ailleurs, aucun candidat au concours du corps technique et administratif des affaires maritimes en 2003.

Ce déclin prouve en outre le manque d'efficacité du registre des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) en dépit de l'augmentation importante des navires qui y sont enregistrés. Rappelons qu'il existe aujourd'hui trois registres français : le registre métropolitain, régi par les dispositions de la loi n° 67-5 du 3 janvier 1967 portant statut des navires et autres bâtiments de mer, comptant actuellement 73 navires immatriculés. Le registre des TAAF a pour sa part été créé par l'article 26 de la loi n° 96-151 du 26 février 1996 relative aux transports, et compte actuellement 94 navires représentant plus de 90 % du tonnage des navires de commerce naviguant sous pavillon français. Enfin, le registre d'immatriculation des territoires d'outre-mer (Wallis et Futuna, Polynésie française, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon) est régi par le décret n° 60-600 du 22 juin 1960 portant règlement d'administration publique et relatif aux navires immatriculés dans les territoires d'outre-mer de la République. On compte actuellement 7 navires enregistrés en Nouvelle-Calédonie, 28 en Polynésie et 6 à Wallis et Futuna.

Le registre des TAAF représente donc le principal registre *bis* français, mais celui-ci n'a pas permis d'enrayer le déclin de la flotte française. Il apparaît en effet de plus en plus que ce registre n'est pas compétitif, puisqu'il repose

essentiellement sur le dispositif du GIE fiscal exposé précédemment. Cet état de fait a d'ailleurs été reconnu par la Commission européenne elle-même, pour qui ce registre est environ 35 % plus cher que les autres, et plus rigide que les autres en terme de législation du travail. En outre, les navires inscrits au registre des TAAF ne peuvent bénéficier des dispositions du règlement n° 3577/92 du Conseil du 7 décembre 1992 relatif à l'application du principe de libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des Etats membres. Ainsi, dans la mesure où ces navires ne sont pas reconnus comme étant immatriculés dans un Etat membre, ils n'ont pas accès au cabotage maritime sur le littoral européen. Il en résulte un préjudice important pour les navires inscrits à ce registre.

La création du registre international français apparaît donc de plus en plus comme une nécessité économique. Elle conduirait en outre à aligner la France sur ses principaux partenaires européens, qui bénéficient pour certains d'entre eux d'un tel pavillon depuis longtemps. La Norvège (1987), le Danemark (1988), les Pays-Bas (1996), l'Espagne (1997), l'Italie (1998) et l'Allemagne (1999) se sont successivement dotés d'un tel outil juridique. Le Luxembourg a également ouvert un registre *bis* qui a rapidement attiré une grande partie de la flotte belge ; pour remédier à cette situation, la Belgique a donc été contrainte d'en créer un récemment.

Ces registres ont en commun certaines dispositions juridiques destinées à renforcer l'attractivité du pavillon national ; en premier lieu, ces registres ouvrent en général la possibilité, pour les entreprises nationales, d'embaucher des salariés étrangers par l'intermédiaire de sociétés de « *manning* », c'est-à-dire de recrutement de main-d'œuvre, dans des proportions variables qui peuvent aller jusqu'à la totalité de l'équipage à l'exception du capitaine. Le dispositif repose en outre généralement sur une défiscalisation du revenu des personnels navigants. Enfin, il prévoit généralement l'option d'une taxation forfaitaire au tonnage, qui existe déjà en droit français.

La création des registres internationaux a été un succès incontestable, puisqu'elle a entraîné une forte relance des inscriptions sous les pavillons nationaux européens. A titre l'exemple, la Belgique avait perdu la quasi-totalité de sa flotte de commerce au profit du Luxembourg ; depuis la création du registre *bis* belge en 2003, près de 50 navires ont été réimmatriculés en Belgique. Au Danemark, la réforme de 1988 a permis d'augmenter le tonnage national de 62 % et l'emploi du secteur de 35 %.

Votre rapporteur espère avoir convaincu qu'il est aujourd'hui absolument nécessaire de créer un registre français. Cette avancée est aujourd'hui en bonne voie, puisqu'une proposition de loi a été déposée en ce sens au Sénat par MM. Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Jacques Oudin, Patrice Gélard, Lucien Lanier et Yannick Texier.

**RAPPEL DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE N° 47
RELATIVE A LA CREATION DU REGISTRE INTERNATIONAL FRANÇAIS**

Article 1^{er} : Création du registre international français pour les navires armés au commerce au long cours ou au cabotage international et les navires armés à la plaisance de plus de 24 mètres hors tout.

Article 2 : Fixation de la condition de nationalité française pour le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance.

Articles 3 à 13 : Dispositions relatives à la réglementation du travail applicable sur les navires inscrits au RIF.

Articles 14 et 15 : Régime de protection sociale applicable aux navigants communautaires et non communautaires.

Article 16 : Exonération totale d'impôt sur le revenu pour les navigants embarqués à bord des navires inscrits au RIF et qui ont leur domicile fiscal en France.

Article 17 à 21 : Dispositions diverses

En vue de l'examen de la proposition de loi à l'Assemblée nationale, qui devrait intervenir à la fin de l'année 2004 ou au début de l'année 2005, votre rapporteur a organisé une grande table ronde réunissant les professionnels concernés.

Tout en déplorant l'absence – volontaire – des représentants des syndicats, votre rapporteur tient à se féliciter de l'ambiance constructive de cette table ronde. Les armateurs et les responsables politiques et administratifs ont compris que la perspective de la création d'un nouveau registre international peut créer des craintes du côté des syndicats de marins, ou même des responsables des écoles nationales de la marine marchande. Il est donc apparu important de rassurer les différents intervenants, en leur expliquant que la création du RIF n'est absolument pas une invention des armateurs pour pouvoir faire naviguer avec un pavillon français des navires avec des normes sociales moins élevées. Rappelons en effet que l'Etat du pavillon est tenu, en vertu des conventions internationales, de mettre en œuvre la même obligation de surveillance, de contrôle et de police de la sécurité maritime pour tous les navires, quel que soit le registre dont ils relèvent.

Grâce à la médiation organisée, à la demande du ministre, par M. Bernard Scemama, syndicats et armateurs ont pu s'asseoir ensemble à la table des négociations. Il faut leur rendre hommage puisque le texte a pu être enrichi et que les points de vue sont très nettement rapprochés.

Chaque partenaire a bien compris que la création du RIF présente au contraire de nombreux avantages indiscutables qui devraient mettre toutes les parties en présence d'accord sur ce projet :

- le RIF devrait permettre d'accroître la compétitivité de notre pavillon ;
- alors que le registre des TAAF ne bénéficie d'aucune disposition sociale clairement inscrite dans le code du travail, le projet de loi contient de nombreuses mesures protectrices concernant le contrat de travail, les congés, la durée du travail, la protection sociale pour les personnels navigants étrangers. Le maintien

du statut social du personnel navigant français sera par ailleurs garanti par un accord de branche étendu ;

– le registre international français devrait en outre permettre de clarifier de nombreuses situations juridiques, dans la mesure où le registre des TAAF avait été l’objet de nombreuses contestations devant le Bureau international du travail, et devant les tribunaux internes et communautaires. Le texte devrait donc permettre d’accroître la sécurité juridique des armateurs ;

– le RIF devrait enfin permettre de relancer l’emploi maritime dans notre pays, à l’image des pays étrangers qui se sont munis d’un tel registre. Ainsi, de 1997 à 2002, les flottes néerlandaise et danoise, ont enregistré une augmentation respectivement de 49 et de 62 %, entraînant une augmentation de l’emploi de l’ordre de 15 %.

*

* *

Après l’analyse du projet de budget de la mer pour 2005, votre rapporteur pour avis doit à la fois exprimer sa satisfaction et ses attentes :

– en premier lieu, sa satisfaction de voir les crédits destinés au financement de la politique maritime de la France non seulement préservés dans un contexte budgétaire difficile, mais encore augmentés pour financer de nombreuses actions prioritaires.

Votre rapporteur est en particulier très satisfait de constater que les crédits destinés à la sécurité maritime et portuaire permettront d’éviter de nouvelles catastrophes économiques et écologiques tant préjudiciables pour le développement durable de nos 5 500 kilomètres de littoraux métropolitains. Le même jugement peut être globalement porté s’agissant des crédits destinés à la formation maritime, à la modernisation des ports et aux dispositifs d’allègement fiscaux et sociaux destinés à soutenir la flotte de commerce ;

– en second lieu, ses attentes, car la perspective de l’examen de la proposition de loi relative au registre international français constitue la garantie que les problématiques liées à la mer seront abordées de manière approfondie dans le cadre d’un débat législatif nécessairement plus fécond qu’un débat budgétaire. L’adoption de ce texte dans le courant de l’année 2005 constituera, à n’en pas douter, une date historique dans l’histoire de la marine de commerce.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 2 novembre 2004 ⁽¹⁾, la Commission a entendu M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, et M. François Goulard, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, sur les crédits de la mer pour 2005.

M. Gilles de Robien a indiqué que le développement durable devait être intégré très en amont dans toutes les décisions de son ministère, ce qui implique une évolution au niveau local mais aussi au niveau central, et un resserrement autour de quelques grandes directions. Le ministère sera ainsi doté en 2005 d'une direction générale de la mer et des transports terrestres, qui préservera les spécificités liées aux gens de mer et à la sécurité, mais qui aura une approche réellement intégrée des infrastructures, pour développer les synergies entre le ferroviaire, le fluvial, le transport routier et nos ports.

Rappelant que nos ports ont toujours souffert d'être considérés comme des équipements d'extrémité, coupés de leur hinterland, le ministre a affirmé que cette réforme les plaçait au cœur de la chaîne logistique dans un ensemble international, afin de leur offrir une desserte intérieure efficace et plus respectueuse de l'environnement qui devrait faire d'eux des portes d'entrée en Europe.

Ensuite, il a montré comment la politique d'investissement du ministère était marquée par le développement durable, en présentant un plan historique d'investissement avec la création de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), dont les ressources seront consacrées pour 75 % aux programmes les plus ambitieux en faveur des modes de transport ferroviaires, fluviaux et maritimes avec les autoroutes de la mer et qui bénéficiera d'un système de financement pérenne.

Il a ainsi indiqué que les moyens nouveaux de l'AFITF devraient permettre de poursuivre la mise en œuvre des grands projets annoncés lors du comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) du 18 décembre dernier. Ce sont 7,5 milliards d'euros que l'agence apportera d'ici à 2012, et 20 milliards au total qui seront mobilisés grâce aux contributions des autres partenaires, privés ou publics, territoriaux ou communautaires. Ces moyens permettront la mise en œuvre du plan adopté par le Gouvernement, incluant en particulier l'avancement des projets *Fos 2XL* et *Port 2000* et la mise en place des autoroutes de la mer.

Puis, le ministre a insisté sur un autre thème central en matière de transports, la sécurité, priorité permanente, qu'il s'agisse de la lutte contre

(1) Ce compte-rendu constitue un extrait de l'audition ayant eu lieu le 2 novembre 2004, composé uniquement des interventions relatives au secteur de la mer.

l'insécurité routière, de la sécurité des transports ferroviaires, de la sécurité de la navigation maritime ou encore de la sécurité aérienne.

M. François Goulard a d'abord précisé que les aides destinées à soutenir la flotte de commerce, constituées sous la forme d'allègements de charges sociales, seraient reconduites en 2005 pour un montant égal à celui de 2004.

Il a indiqué que son ministère avait désiré mettre l'accent sur la formation maritime, afin de conforter l'efficacité d'un système reconnu par tous et constituant un atout pour notre pays.

Il a ensuite expliqué que la sécurité maritime serait l'une des priorités du ministère pour 2005, notamment par le biais du renforcement des moyens destinés au contrôle des navires, mais aussi de la rénovation de la couverture radar dans la Manche.

S'agissant des transports terrestres et fluviaux, il a indiqué que la desserte ferroviaire des ports serait développée, rappelant en outre que la modernisation des installations portuaires mobiliserait en 2005 près de 113 millions d'euros, notamment dans le cadre du projet *Port 2000* et du projet *Fos 2XL*.

Après avoir excusé l'absence du rapporteur pour avis des crédits de la mer, M. Jean-Yves Besselat empêché, M. François-Michel Gonnot s'est félicité en son nom du fait que l'importance économique, culturelle et sociale de la mer ait enfin été reconnue au niveau budgétaire, rappelant que le présent projet de loi prévoyait d'augmenter le budget de la mer de 4,4 %.

Il a indiqué que l'essentiel de cette augmentation résultait de l'accroissement des charges de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), dont la dotation augmente de près de 8 % dans le présent projet de budget après avoir augmenté de 7 % dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2004.

Notant que près de 77 % des crédits de la mer sont aujourd'hui consacrés à l'ENIM, il s'est interrogé sur les efforts mis en œuvre par le ministère pour optimiser son fonctionnement, notamment sur le plan informatique, afin de dégager des moyens nécessaires pour les autres volets de la politique maritime que sont la sécurité et la formation maritime, la modernisation des ports et le renforcement de la compétitivité de la flotte de commerce française.

Il a ensuite exprimé sa satisfaction de voir les moyens consacrés à la sécurité maritime augmenter en 2005, après avoir augmenté de 25 % entre 1999 et 2004, estimant que cette évolution traduisait la prise en compte, au niveau budgétaire, des nouvelles priorités politiques fixées à la suite du naufrage de l'*Erika* et du *Prestige*. Il a indiqué que ces moyens permettraient d'améliorer la couverture radar dans la Manche, et d'instaurer le système de suivi du trafic maritime nommé « *Trafic 2000* ».

Il s'est par ailleurs félicité du fait que le Gouvernement ait dépassé les objectifs du Mémorandum de Paris en 2003, fixant à 25 % le nombre des navires devant être contrôlés dans les ports français. Il a néanmoins précisé que ces contrôles étaient pour partie réalisés par des vacataires, dont certains ne peuvent pas contrôler les navires étrangers, et a donc interrogé le ministre sur les mesures prises pour améliorer le dispositif.

S'agissant de la formation maritime, il a noté que les moyens humains consacrés à cette politique seraient stabilisés, tandis que les moyens de fonctionnement seraient augmentés de près de 30 %. Précisant néanmoins que cette augmentation bénéficierait uniquement à l'enseignement maritime secondaire, il a interrogé le ministre sur les moyens qui seraient mis en œuvre au profit de l'enseignement supérieur maritime.

Rappelant enfin que le dernier volet de ce projet de budget concernait la modernisation des ports et le renforcement de la compétitivité de la flotte de commerce, il s'est félicité de l'augmentation de 11 % des investissements destinés aux ports, permettant, notamment, d'accélérer la réalisation des projets *Port 2000* et *Fos 2XL*. Il a néanmoins interrogé le ministre sur sa position à l'égard de la directive sur la libéralisation des services portuaires adoptée récemment par la Commission européenne, et sur les effets qui en sont attendus dans le domaine de la sûreté portuaire.

S'agissant enfin du soutien à la flotte de commerce, il a rappelé l'importance de plusieurs dispositifs d'allègement de charges fiscales et sociales existants, dont la dotation serait reconduite en 2005, ainsi que de dispositifs de soutien innovants tels que la taxe au tonnage, et le groupement d'intérêt économique (GIE) fiscal. Il a néanmoins précisé que l'attention de tous les parlementaires était tournée vers la création du registre international français (RIF), interrogeant le ministre sur le calendrier prévu pour l'examen de ce projet de loi très attendu.

M. Daniel Fidelin, s'exprimant au nom du groupe UMP, a remarqué que le projet de budget pour 2005 témoignait du caractère prioritaire de l'objectif général d'amélioration de la sécurité dans les divers modes de transport. Ainsi, il a considéré que le budget des transports maritimes témoignait de la volonté du Gouvernement d'améliorer la sécurité, conformément aux décisions du comité interministériel de la mer (CIMER) du 16 décembre 2004 et de l'Union européenne, puisque cette politique bénéficierait en 2005 d'un budget de 44 millions d'euros, en progression de 8 % par rapport à l'année précédente. Il s'est également réjoui de l'augmentation des moyens attribués aux centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) ainsi qu'à la formation maritime des gens de mer.

Il a noté que de nombreux projets d'équipements collectifs étaient d'ailleurs en cours de réalisation, 202 kilomètres d'autoroutes devant être mis en

service en 2005 et le projet « *Port 2000* » devant créer 2 000 emplois au Havre et faire de ce port le premier port français en matière de containers.

Il a ensuite invité le ministère à mener une réflexion sur le développement du cabotage. Il a conclu en indiquant que les députés du groupe UMP apporteraient leur soutien à ce projet de budget.

M. Maxime Bono, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a regretté que le montant des subventions aux transports combinés soit réduit de moitié en 2005. Il a estimé que, même si les efforts consentis en matière de sécurité routière et maritime devaient être salués, le projet de budget des transports pour 2005 n'était pas à la hauteur des ambitions affichées en matière de développement durable et ne recevrait donc pas le soutien des députés du groupe socialiste.

M. Jean Dionis du Séjour, s'exprimant au nom du groupe UDF, a annoncé que le groupe UDF soutiendrait avec ardeur ce budget, le jugeant à la fois courageux et innovant.

En réponse aux différents intervenants, M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, a indiqué, s'agissant de l'état d'avancement des infrastructures dont la réalisation a été décidée lors du CIADT du 18 décembre 2003, que le débat public sur le projet *Fos 2XL* avait abouti de manière positive et que le chantier *Port 2000* au Havre avançait à grand pas ;

M. François Goulard, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, *a ensuite apporté les précisions suivantes* :

– des mesures d'optimisation de la gestion de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) seront recherchées en partenariat avec d'autres établissements de sécurité sociale ;

– le système Trafic 2000 centralise par informatique les données relatives aux déplacements de navires dans les eaux européennes. Ce système met la France au premier rang européen pour la qualité du suivi des navires ;

– l'objectif qui consiste à contrôler 25 % des navires dans les ports français est en voie d'être atteint. Ceci ne dépend pas du statut de la main-d'œuvre employée à ces contrôles (vacataires ou titulaires), mais de la possibilité de disposer de suffisamment de contrôleurs homologués ;

– le nouvel avant-projet de directive sur les services portuaires, présenté par la Commission européenne, est étudié avec attention par le Gouvernement. Le Parlement européen en avait rejeté une première version en 2003 ;

– dans le projet de loi de finances pour 2005, les crédits de soutien à la flotte sont stables ;

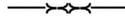
– le dispositif du GIE fiscal fait actuellement l’objet des contrôles habituels de la Commission européenne sur les aides d’Etat ;

– s’agissant du registre international français (RIF), la médiation de M. Bernard Scemama a permis aux organisations patronales et syndicales de trouver un terrain d’accord. Les deux parties sont en effet proches d’un consensus sur l’idée d’un « *pavillon bis* » qui comporterait des obligations en matière d’emploi maritime européen ;



Puis, la Commission a examiné les crédits de la mer pour 2005.

Conformément aux conclusions de M. Jean-Yves Besselat, rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable à l’adoption des crédits de la mer pour 2005.*



N° 1865 – tome XI – Avis au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2005 : Mer (M. Jean-Yves Besselat)