



N° 1973

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

TOME V

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

AFFAIRES MARITIMES

PAR M. JEAN-YVES BESSELAT,

Député.

Voir le numéro : 1967 (annexe 16)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	
1. Les crédits du programme « Sécurité et affaires maritimes » : un budget en légère augmentation	8
2. Les crédits de la mer : une augmentation limitée au niveau de l'inflation...	9
I.— LA RÉFORME DES PORTS : DE NOUVEAUX MOYENS POUR ENTRER DANS LA LOGIQUE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT	15
A.— APRÈS LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE EN 2008, DE NOUVEAUX OBJECTIFS DANS LE CADRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT ?	15
<i>a) La gouvernance de l'ensemble des ports de commerce français a été remise à plat</i>	15
<i>b) Un effort à entreprendre dans le domaine des ports de plaisance</i>	18
<i>c) L'objectif est de prendre des parts dans le marché mondial</i>	19
B.— DES MOYENS IMPORTANTS DESTINÉS À LA MODERNISATION DES PORTS	20
1. Les moyens budgétaires destinés aux ports en 2009-2010.....	21
2. L'importance d'améliorer la desserte terrestre des ports maritimes.....	23
<i>a) La nécessaire amélioration de la desserte des ports par voie ferrée</i>	23
<i>b) La question de la desserte fluviale des ports</i>	24
II.— ASSURER LE PRÉSENT EN PRÉPARANT L'AVENIR : CONSOLIDER LA RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT MARITIME EN MAINTENANT LES EFFORTS DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ	26
A.— LA REFORME DE L'ENSEIGNEMENT MARITIME SUPÉRIEUR.....	26
1. Une réforme de structure.....	26
2. Les moyens destinés à cette politique	29
B.— LE GOUVERNEMENT NE DOIT PAS RELÂCHER LES EFFORTS EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ MARITIME	32
1. Les investissements destinés aux structures de soutien à la sécurité maritime	33
<i>a) Les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS)</i>	33
<i>b) Les centres de sécurité des navires (CSN)</i>	36

2.—Les évolutions du cadre normatif européen.....	37
III.— LA FLOTTE DE COMMERCE.....	43
A.— AU-DELÀ D'UNE MAUVAISE CONJONCTURE, LE SOUTIEN AU PAVILLON FRANÇAIS PORTE SES FRUITS	43
1. L'année 2009 : une année difficile pour le transport maritime	43
<i>a) Les compagnies de transport maritime</i>	<i>43</i>
<i>b) Un effet important sur le résultat des ports de commerce français</i>	<i>44</i>
<i>c) Malgré cette conjoncture défavorable, le pavillon français est de plus en plus attractif</i>	<i>45</i>
2. Il est nécessaire de conforter les crédits de soutien à la flotte de commerce.....	48
<i>a) Le GIE fiscal</i>	<i>49</i>
<i>b) Le dispositif des allègements de charges sociales</i>	<i>49</i>
<i>c) Les dispositifs d'allègement de charge fiscale</i>	<i>51</i>
B.— L'INSERTION PROGRESSIVE DU TRANSPORT MARITIME DANS LA LOGIQUE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT.....	52
1. Le transport maritime : un mode parmi les plus propres en termes d'émissions.....	52
2. Les efforts en faveur du report modal doivent être poursuivis	54
EXAMEN EN COMMISSION	59

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis que la majorité actuelle est arrivée au pouvoir en 2002, rarement la mer et le monde maritime n'auront été à ce point au centre du débat politique français.

Enfin la France se souvient de sa vocation maritime ! Enfin elle comprend les retombées économiques positives qu'elle peut tirer de sa situation géographique particulière ! Enfin elle réfléchit aux investissements qui doivent être réalisés dans ce secteur clef !

Durant cette année 2008-2009, trois débats *a priori* indépendants ont traversé notre pays : le Grenelle de l'environnement poursuivi par le Grenelle de la mer, la politique de relance à mettre en œuvre face à la crise économique, notamment dans le cadre du grand emprunt, et le débat, plus local, sur le grand Paris.

Pour votre Rapporteur, il est tout à fait frappant de constater que ces trois débats se sont rejoints sur un point : la nécessité d'apporter un soutien massif au développement de notre politique maritime, d'apporter du souffle à notre développement économique en le tournant vers les mers.

*

Cette prise de conscience a été formulée de manière excessivement brillante par le Président de la République lors de son discours au Havre du 16 juillet 2009 :

« Je suis venu aujourd'hui au Havre réparer un oubli historique. L'oubli trop long qu'a fait la France de sa vocation maritime. Comment avons-nous pu oublier que notre pays possède le deuxième territoire maritime mondial derrière les États-Unis : 11 millions de km², vingt fois le territoire métropolitain, une superficie supérieure à celle de la Chine ou du Canada tout entier ? Pourquoi avons-nous délaissé si longtemps de grands ports internationaux tels que Le Havre bien sûr, mais aussi Marseille, Bordeaux, Saint-Nazaire, Toulon,

Dunkerque... tous idéalement placés pour desservir l'Europe et le monde sur plusieurs façades maritimes ? Comment est-il possible que nous ayons négligé à ce point la diversité et la richesse incomparables de nos espaces maritimes outremer ? Comment oublier plus longtemps encore notre présence stratégique sur les trois océans de la planète, dans les deux hémisphères et jusqu'au pôle sud, sur le continent Antarctique. »

Certains des constats dressés par le Président de la République sont implacables : compte tenu de cette vocation maritime de la France, comment peut-on imaginer que la France perde constamment des parts de marché dans le trafic maritime, importe les deux tiers de ses conteneurs par des ports étrangers, que le trafic mondial de conteneurs augmente chaque année de 10% et le trafic français de 2% seulement.

À cette problématique économique s'ajoute en outre une problématique environnementale, car le transport maritime est de loin le transport le plus propre à la tonne kilomètre transportée – ce qui ne l'exonère évidemment pas de contribuer à l'effort national et international de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Du moins faut-il préciser qu'il serait vraiment propre si les conteneurs arrivant par les navires étaient évacués par voie ferrée ou fluviale. Or, comme l'a aussi souligné le Président de la République, « *il n'est pas admissible que Le Havre n'évacue que 9% de ses conteneurs par le fer contre 38% à Hambourg* ».

Compte tenu de ces constats, que faut-il faire ? Le président a tracé des pistes dans son discours du Havre reprenant plusieurs des propositions arrêtées dans le cadre du Grenelle de la mer, dont les conclusions ont été rendues publiques le 10 juillet 2009.

INVESTIR

Il est plus que jamais fondamental que la France investisse dans ses infrastructures maritimes. Dans le cadre du plan de relance portuaire, sur lequel votre Rapporteur s'était déjà penché l'année dernière, le chiffre très global de 2,4 milliards d'euros investis d'ici à 2013 a été évoqué, permettant de donner du souffle à la très ambitieuse réforme des grands ports maritimes lancée en 2008.

Il semble aujourd'hui que la France se rende compte que les investissements dans les *ports* ne sont pas suffisants pour conforter la croissance du monde maritime. Pour tourner la France vers la mer, il faut aussi investir dans les *liaisons ferrées* avec les ports, investir dans la *desserte fluviale* des grands ports qui est tellement importante, par exemple, au Havre.

De ce point de vue, le présent rapport ne pourra pas apporter toutes les réponses : chacun sait en effet que le Gouvernement et le Parlement travaillent actuellement sur les priorités du grand emprunt annoncé par le Président de la

République. Ces priorités devraient concerner ces dessertes propres des ports maritimes selon des modalités à déterminer.

Cet investissement passe aussi par le soutien, nécessaire, aux entreprises de transport maritime dans la guerre économique difficile qu'elles se livrent au niveau mondial et dans une conjoncture économique plus que difficile. Dans ce domaine, l'État n'a pas nécessairement de l'argent à investir mais un effort structurel à réaliser pour préserver leur *compétitivité* dans un monde qui ne connaît pas de frontières.

L'ensemble de ces efforts permettra de donner une consistance à un concept très en vogue, celui du *report modal*, concept qui est revenu plusieurs fois dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Pour illustrer ce concept sont souvent citées deux politiques menées depuis 2002–2003 : celle des autoroutes de la mer et du soutien au cabotage maritime, sur lequel votre Rapporteur tentera d'apporter un éclairage synthétique en forme de bilan.

PRÉSERVER

Comment ne pas évoquer le monde maritime sans souligner également la nécessité de protéger cet espace si fragile ? C'est là un combat mené de longue date par votre Rapporteur, qui a trouvé des échos intéressants dans le cadre du Grenelle de la mer.

Celui-ci s'est attaché pour l'essentiel à développer une vision durable de l'exploitation des ressources marines : pêche, ressources minérales, aquaculture par exemple. La lutte contre les pollutions marines a fait l'objet de propositions intéressantes, sur lesquels votre Rapporteur reviendra, centrées sur la lutte contre les rejets volontaires. À cette réflexion, il faudrait ajouter une analyse de l'action du Gouvernement dans le domaine de la sécurité maritime, tant il est vrai que les pollutions les plus importantes sont dues à des accidents plus qu'à des rejets sauvages.

La politique de préservation passe également par une réflexion d'ensemble sur notre politique d'aménagement littoral : cette fine bande côtière est soumise à des pressions de plus en plus importantes en dépit des différentes lois adoptées depuis plus de trente ans, notamment la loi « littoral » du 3 janvier 1986. C'est une protection insuffisante, qui méritera d'être renforcée dans le cadre de l'arsenal de mesures prévues dans le cadre du projet de loi portant engagement national pour l'environnement (dit *Grenelle II*) dont l'examen vient d'être achevé au Sénat.

Dans ce domaine, on ne saurait en outre se désintéresser de l'évolution des réglementations en cours d'élaboration au niveau international et notamment européen : l'année 2009 restera celle de l'adoption définitive du paquet *Erika III*, mais aussi de la parution d'une communication de la Commission européenne passée presque inaperçue sur les objectifs stratégiques et les recommandations

concernant la politique du transport maritime de l'Union européenne jusqu'en 2018.

FORMER

L'année 2009-2010 sera également l'année d'une profonde refonte de l'enseignement maritime. Ainsi que cela avait été annoncé de longue date, les écoles de la marine marchande demeurent une compétence de l'Etat, dans le cadre d'un amendement adopté dans la loi relative à la régulation ferroviaire – dont le vote définitif devrait intervenir début novembre.

Cette recentralisation des écoles de la marine marchande s'accompagnera également d'une rationalisation de leur fonctionnement, puisque les quatre sites du Havre, de Saint-Malo, de Nantes et de Marseille seront placés sous la direction d'une structure unique. L'objet de cette réforme consiste à tripler les effectifs formés et à affecter les moyens financiers nécessaires à ce développement sans précédent. A terme de 5 ans, les jeunes diplômés passeront de 300 à 1000 par an.

Un tel objectif suppose des moyens importants, que votre Rapporteur aura à cœur de mettre en exergue dans le cadre du présent travail.

*

Votre Rapporteur ferait entorse à la tradition parlementaire s'il ne débutait le présent travail par une analyse globale des crédits destinés à la mer.

Tous les spécialistes de cette matière le savent maintenant : depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, il est devenu très difficile de lire les documents budgétaires pour avoir une vision synthétique des crédits liés à notre politique maritime.

Outre les moyens considérables dévolus à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) qui ont été rattachés à une autre mission, il faut aller chercher les moyens destinés aux ports dans l'ensemble de la mission *Écologie et développement durable*, mais aussi dans le budget de l'AFITF qui présente l'inconvénient d'être à l'état d'ébauche lorsque le Parlement procède à l'examen de la loi de finances à l'automne. Enfin, s'agissant des moyens destinés à la sécurité maritime et à la formation, c'est le programme « *Sécurité et affaires maritimes* » qui constitue le niveau de lecture le plus pertinent.

Pour porter un jugement d'ensemble sur l'évolution des crédits de la mer, il faut donc s'arrêter sur plusieurs périmètres pertinents.

1. Les crédits du programme « Sécurité et affaires maritimes » : un budget en légère augmentation

Le projet de budget du programme « *Sécurité et affaires maritimes* » est en légère augmentation tant en crédits de paiement qu'en autorisations

d'engagement. Cette augmentation globale recèle néanmoins des disparités, notamment s'agissant des crédits destinés à la sécurité et à la sûreté maritime qui sont en repli assez marqué.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES » EN CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

INTITULÉ DE L'ACTION	LFI 2009	PLF 2010	Évolution PLF 2010/LFI 2009 (en %)
Sécurité et sûreté maritimes	27.4	25.4	-7.2
Gens de mer et enseignement maritime	11.8	11.7	-0.8
Flotte de commerce	75.7	78.6	+3.8
Action interministérielle de la mer	8.8	10.3	+17
Soutien au programme	9.7	9.4	-3.1
Total	133.6	135.5	+1.4

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES » □

INTITULÉ DE L'ACTION	LFI 2009	PLF 2010	Évolution PLF 2010/LFI 2009 (en %)
Sécurité et sûreté maritimes	25.1	23.5	-6.3
Gens de mer et enseignement maritime	12.1	11.7	-3.3
Flotte de commerce	75.7	78.6	3.8
Action interministérielle de la mer	8.3	9.7	+16.9
Soutien au programme	9.7	9.3	-4.1
Total	131.1	133	+1.4

Selon les informations fournies à votre Rapporteur, cette dernière évolution résulte de l'achèvement des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) dont le détail sera développé ultérieurement.

2. Les crédits de la mer : une augmentation limitée au niveau de l'inflation

Pour avoir une vision d'ensemble des crédits destinés à la mer, il faut aussi prendre en considération les crédits destinés aux ports maritimes, mais aussi à l'ENIM. Les moyens de l'ENIM, désormais retracés dans la mission « Régimes sociaux et de retraite », sont en augmentation structurelle depuis plus de 5 ans, du fait d'une politique de clarification du financement de cet établissement visant à mettre fin à une politique opaque de compensation inter-régimes.

S'agissant des ports, l'exercice est plus compliqué, puisque les crédits sont éclatés entre le programme 203 *Infrastructures et services de transports* (baptisé jusqu'à l'année dernière *Transports terrestres et maritimes*), les contrats de plan État-régions et le budget de l'AFITF. Grâce à un travail d'assemblage assuré par le Gouvernement on peut néanmoins agréger les moyens destinés aux ports.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MER
(Y COMPRIS LES CRÉDITS AFFECTÉS À L'ENIM ET AUX PORTS)**

(en millions d'euros)

INTITULÉ DE L'ACTION	LFI 2009	PLF 2010	Évolution PLF 2010/LFI 2009 (en %)
Crédits du programme « Sécurité et affaires maritimes »	133.6	135.5	+1.4
Crédits affectés aux ports	150	118,1	-21,6
Crédits affectés à l'ENIM	747,4	792,5	+6
Total	1031	1046.1	+ 1.5

L'évolution des crédits destinés aux ports peut paraître préoccupante ; toutefois, ce repli résulte pour l'essentiel de la très forte hausse des crédits d'investissements qui ont été votés dans le courant de l'année 2009 dans le cadre du plan de relance de l'économie (50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40 millions d'euros en crédits de paiement) mais aussi du plan de relance portuaire (28 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8 millions d'euros en crédits de paiement).

Pour l'année 2010, les crédits liés au plan de relance ne sont pratiquement pas reconduits ; en revanche, ceux du plan de relance portuaire sont encore en augmentation puisqu'ils passent à 18 millions d'euros en crédits de paiement et à 34 millions d'euros en autorisations d'engagement.

*

Avant d'entrer dans le vif du sujet, votre Rapporteur estime souhaitable de porter à la connaissance de l'Assemblée nationale deux éléments généraux concernant l'administration de la mer et l'utilisation de ses moyens.

Le premier a trait à la **réorganisation de l'administration de la mer induite par la circulaire du Premier ministre du 15 juin 2009**, fortement décriée par plusieurs organisations, notamment syndicales.

Cette circulaire rappelle que la réforme de l'administration territoriale de l'État a déjà été engagée par les instructions des 19 mars, 7 juillet et 31 décembre

2008 ; elle prévoit une réorganisation à deux niveaux, à savoir régional voire interrégional pour ce qui concerne les grandes missions ministérielles et interministérielles de pilotage des politiques publiques, et départemental pour l'action de proximité. En métropole, le nouveau réseau de l'administration de la mer rassemblera les divers services déconcentrés afin d'assurer une vision d'ensemble des différents sujets (administration des affaires maritimes, phares et balises, gestion du domaine public maritime, police des ports).

Selon cette circulaire, l'objectif premier de la réorganisation est de renforcer la cohérence des politiques de la mer à l'échelle de la façade maritime. À cet effet, il y aura désormais 4 directions interrégionales des affaires maritimes (DIRM) :

- une DIRM Manche orientale-Mer du Nord, couvrant les régions Nord-Pas de Calais, Picardie, Haute-Normandie, Basse-Normandie et dont le siège sera au Havre ;

- une DIRM Bretagne Pays de la Loire dont le siège sera à Nantes ;

- une DIRM Sud-Atlantique comprenant les régions Poitou-Charentes et Aquitaine dont le siège sera à Bordeaux ;

- une DIRM Méditerranée dont le siège sera à Marseille.

Les nouvelles DIRM exerceront l'intégralité des compétences des directions régionales des affaires maritimes actuelles, notamment la tutelle sur les centres de sécurité des navires (CSN) et surtout les CROSS, ainsi que les missions de signalisation maritime et de gestion des centres PLOLMAR.

Y seront également rattachés les services des phares et balises permettant un pilotage unique à une échelle géographique large de l'ensemble des questions de signalisation maritime.

Les DIRM exerceront ces compétences sous l'autorité du préfet de région de leur lieu d'implantation. Selon la circulaire, elle sera également placée sous l'autorité fonctionnelle du préfet maritime pour l'exercice des compétences de celui-ci (ordre public en mer, lutte contre la pollution, sauvetage, appui à la création et à la gestion des zones *Natura 2000*, etc.), mais aussi sous l'autorité du préfet de zone en matière de défense.

Au niveau des départements littoraux, la direction départementale des territoires prend désormais l'appellation de direction départementale des territoires et de la mer. Elle exercera cependant aussi son action sous l'autorité fonctionnelle du préfet maritime pour les compétences qui relèvent de celui-ci.

Cette réorganisation de l'administration territoriale de la mer et du littoral est la bienvenue, dans le cadre de la RGPP et des contraintes financières que tout le monde connaît. Toutefois, la mise en œuvre de cette

réforme doit s'accompagner d'une très grande clarté sur les compétences de chaque échelon ainsi que les nouvelles relations hiérarchiques.

Les exemples récents de catastrophe maritime montrent l'importance d'une chaîne de commandement claire pour que les bonnes décisions soient prises rapidement – on pense en particulier évidemment à l'ERIKA. Or, on constate dans ce nouveau schéma que les autorités maritimes sont, suivant le domaine, sous l'autorité du préfet de région, du préfet de département ou du préfet maritime. Il ne faudrait donc pas que cette réorganisation conduise à diluer les responsabilités, ni à faire de l'administration de la mer une périphérie de celle des départements côtiers.

Il est naturellement indispensable que les préfets maritimes conservent la totalité des responsabilités de l'Etat en mer. Je crois qu'il est utile de le rappeler ici de façon très claire.

*

Un autre élément important et transversal mérite d'être analysé en préambule : il s'agit de l'audit réalisé en décembre 2008 sur le programme « *Transports terrestres et maritimes* » par le Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Ce rapport est l'occasion de faire un point sur l'exécution des crédits dont votre Rapporteur doit assurer l'examen. Sans reprendre l'ensemble du rapport, certaines de ses conclusions – forcément critiques – méritent d'être rendues publiques :

– de manière générale, les finalités du programme telles qu'elles sont énoncées dans le bleu budgétaire (complémentarité et rééquilibrage des modes, qualité des transports de voyageurs et de marchandises, prospérité du secteur économique des transports) mériteraient d'être mises en cohérence avec les nouveaux objectifs assignés aux transports, notamment dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Leur contribution au développement durable mériterait notamment d'être davantage mise en exergue ;

– s'agissant de la gestion budgétaire du programme, le rapport note qu'elle « *est jugée par tous satisfaisante, et les relations existant entre, d'une part, le responsable du programme et ses collaborateurs et d'autre part les correspondants du MEEDDAT ou du Budget sont confiantes* ». Cette appréciation favorable est sans doute facilitée par le fait que, l'essentiel du programme étant constitué de subventions allouées à des établissements publics (VNF, RFF) ou des entreprises publiques (SNCF), cette gestion est techniquement assez aisée. Mais le constat global comporte aussi des éléments plus négatifs, au niveau administratif et par le fait que le programme « *Transports terrestres et maritimes* » ne recense qu'une partie des dépenses publiques intéressant les domaines qu'il concerne, et probablement pas la plus problématique ;

– plusieurs DRE ont notamment dénoncé une mise en place tardive des crédits, et un dialogue de gestion cloisonné et dépourvu d’enjeu sur les budgets opérationnels de programme (BOP) régionaux.

Le rapport fait plusieurs propositions que votre Rapporteur fait siennes :

– il faudrait mettre en place une procédure plus transparente d’évaluation de la rentabilité socio-économique des investissements au sens du développement durable ;

– il faudrait également veiller à une programmation à moyen terme cohérente des projets et redonner une cohérence au fonctionnement de l’AFITF.

I.— LA RÉFORME DES PORTS : DE NOUVEAUX MOYENS POUR ENTRER DANS LA LOGIQUE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

Les ports et le transport maritime ont été au centre des discussions du Grenelle de l'environnement et du Grenelle de la mer. Ces discussions ont confirmé plusieurs des réformes engagées par le Gouvernement depuis sept ans :

– préalablement à tout investissement, il faut souligner le développement du pavillon français (registre international français) ;

– ensuite, il faut améliorer l'interface entre la terre et la mer, en réformant la gouvernance (loi sur les ports en 2008) ;

– enfin il faut améliorer les liaisons entre les ports et leur hinterland (Grenelle de l'environnement, Grenelle de la mer).

L'ensemble de cette politique ne peut être mise en œuvre qu'avec des moyens importants, sur lesquels le Gouvernement s'est engagé en 2008 et 2009.

A.— APRÈS LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE EN 2008, DE NOUVEAUX OBJECTIFS DANS LE CADRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT ?

On ne peut que se féliciter de la cohérence avec laquelle l'ensemble de la gouvernance de nos ports français a été réformé depuis plusieurs années, dans le but d'en améliorer la compétitivité. C'est en particulier vrai pour les grands ports maritimes.

a) La gouvernance de l'ensemble des ports de commerce français a été remise à plat

Le cadre juridique dans lequel nos ports sont amenés à déployer leur activité fait l'objet d'un profond bouleversement depuis quelques années, qui les conduit progressivement à s'adapter au développement de la concurrence entre les ports européens, en particulier sur la façade atlantique, Manche et mer du Nord.

Il existe aujourd'hui en France trois types de ports : les grands ports maritimes, les ports d'intérêt national et les ports décentralisés.

Les grands ports maritimes sont au nombre de 7 (Dunkerque, Le Havre, Rouen, Marseille, Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux et plus récemment La Rochelle). La réforme de leur statut est exposée ci-dessous.

Les ports d'intérêt national sont de taille plus modeste et relevaient traditionnellement de la compétence de l'État, jusqu'à ce que leur transfert aux collectivités locales soit voté en 2004. Avant cette date, les infrastructures du port appartenaient à l'État et leur gestion était confiée à un concessionnaire, c'est-à-dire le plus souvent la chambre de commerce et d'industrie locale. Il existe

actuellement 23 ports d'intérêt national, dont le rôle dans le développement de l'économie régionale est particulièrement important.

Les ports décentralisés sont des petits ports à rayonnement plus limité. Dans le cadre du mouvement de décentralisation initié en 1983, leur gestion a été confiée aux collectivités locales, c'est-à-dire aux départements pour les ports de pêche et de commerce, et aux communes s'agissant des ports de plaisance. Il existe aujourd'hui 304 ports de commerce et 228 ports de plaisance décentralisés.

– *L'adaptation du régime juridique des ports d'intérêt national par la loi du 13 août 2004*

Dans le prolongement du mouvement de décentralisation initié en 1983, l'article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a été l'occasion de définir les modalités de décentralisation des ports d'intérêt national. Ce second volet de la décentralisation des grandes infrastructures de transport maritime est pourtant sans commune mesure avec celui entrepris en 1983, puisque les 304 ports de commerce et de pêche confiés aux départements et les 228 ports de plaisance confiés aux communes représentaient un poids économique très limité dans le revenu national tiré de l'activité portuaire – de l'ordre de 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 et 80 % du trafic de passagers.

– *La réforme des grands ports maritimes : contrôle de l'exécution de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008*

La loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire a permis de redonner les moyens aux ports autonomes français d'affronter la concurrence internationale et de retrouver un niveau de performance comparable à celui des grands ports du Nord de l'Europe et de la Méditerranée.

– Les ports autonomes, désormais appelés « *grands ports maritimes* », n'interviennent plus, sauf cas exceptionnels, dans les activités de manutention. Leurs missions régaliennes d'autorité publique (police portuaire, sécurité et sûreté) sont réaffirmées, tandis que leurs fonctions de gestionnaire et d'aménageur de leur domaine prennent une dimension inédite. Les établissements portuaires pourront ainsi concentrer leurs moyens sur le développement du port et de ses activités, ainsi que celui de ses dessertes, en coopération avec les opérateurs concernés, avec une attention particulière au transport ferroviaire, au transport fluvial et aux autoroutes de la mer.

Pour faciliter l'exercice de ces nouvelles missions et dynamiser leur gestion foncière, cette loi a opéré un transfert en pleine propriété du domaine portuaire aux grands ports maritimes, à l'exclusion du domaine public maritime naturel et du domaine public fluvial naturel qui restent propriété de l'État. Elle réaffirme la vocation des ports à aménager et gérer des zones industrielles ou logistiques liées à l'activité portuaire.

– Par ailleurs, la loi a rationalisé l'organisation des opérations de manutention, en instaurant une unité de commandement. Cette dernière répond à un triple objectif : améliorer la productivité des opérations de manutention, développer l'investissement privé dans les ports français

et rétablir la confiance des principaux clients des ports, armateurs comme chargeurs. Cette exigence repose sur l'observation de l'organisation des entreprises et des ports concurrents : un chef d'entreprise doit pouvoir gérer l'ensemble des personnes qui travaillent au développement de son activité, ce qui peut permettre de définir des objectifs de gains de trafic sans aucune ambiguïté.

Les ports devront transférer les outillages (grues, portiques...) qu'ils possèdent à des opérateurs dans les deux ans suivant la publication de la loi. La mise en œuvre de ces transferts accordera une place privilégiée aux opérateurs économiques locaux qui participent aujourd'hui à l'activité et au développement du port ou font actuellement appel aux services du port pour la manutention.

La loi prévoit également le transfert des personnels affectés à la conduite et à la maintenance des engins de levage.

— L'organisation actuelle des grands ports est remplacée par un conseil de surveillance et un directoire. Cette nouvelle organisation doit permettre aux ports de prendre des décisions avec une efficacité accrue. La composition de ce conseil de surveillance permet une représentation équilibrée de l'État, des collectivités locales, des salariés du port et des personnalités qualifiées choisies en fonction de leur compétence. Le président du directoire sera nommé par le Gouvernement, ce qui est logique dans un établissement public de l'État. Un conseil de développement est en outre créé, qui remettra des avis aux instances dirigeantes du port. Il associera les acteurs économiques, les collectivités territoriales, les représentants des salariés des entreprises de la place portuaire et des personnalités qualifiées, dont les associations de protection de l'environnement. Il sera consulté sur le projet stratégique du port et sur sa politique tarifaire.

Les organes de décision de chaque port seront amenés à définir un projet stratégique. Celui-ci doit définir les objectifs du port, notamment en termes de croissance de trafic, et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Chaque projet stratégique devra être compatible avec un document-cadre de coordination, défini par un conseil de coordination interportuaire qui pourra être créé par décret entre les grands ports maritimes et le cas échéant les ports fluviaux d'une même façade maritime ou d'un même ensemble géographique.

Pour la mise en œuvre de cette loi, **les deux principaux décrets ont été publiés le 9 octobre 2008**. Le premier décret est particulièrement important puisqu'il précise la circonscription, le régime financier et les modalités de transfert des biens de l'État au port. Il précise également la gouvernance, s'agissant du conseil de surveillance et du directoire. Le second décret prévoit que la durée du mandat du président de conseil de surveillance est de 5 ans, tandis que les membres du directoire sont aussi nommés pour cette durée.

À ce tableau, il faut également ajouter **6 décrets** instituant les grands ports maritimes de Marseille, de Bordeaux, de Nantes-Saint-Nazaire, de la Rochelle, du Havre et de Dunkerque et Rouen.

Deux décrets plus récents ont été pris pour l'application de cette loi :

— le décret n° 2008-1240 du 28 novembre 2008 pris en application de l'article 11 de cette loi ; ce **décret rend applicable aux grands ports maritimes, aux entreprises de manutention et aux salariés des ports l'accord-cadre conclu le 30 octobre 2008**. Rappelons que l'article 11 de la loi prévoyait la conclusion d'un accord-cadre permettant de garantir la poursuite des contrats de

travail, d'accompagnement social et d'information des salariés suite à la modification des grands ports maritimes ;

– le décret n° 2009-68 du 19 janvier 2009 précise **la composition des conseils scientifiques d'estuaire créés pour la Seine, la Loire et la Gironde par l'article 16 de cette loi, visant à donner une base scientifique à l'analyse des écosystèmes estuariens.**

Au-delà de cet édifice réglementaire, il faut en outre se féliciter que la loi soit rentrée dans une phase plus opérationnelle de mise en œuvre : **plusieurs grands ports maritimes ont notamment adopté leur nouveau « projet stratégique »** permettant au conseil d'administration de penser l'avenir du port (c'est notamment le cas pour Nantes-Saint-Nazaire et La Rochelle). Votre Rapporteur engage vivement les autres ports à adopter un tel projet, qui doit permettre ensuite au Gouvernement d'engager une nouvelle étape de la réforme visant à créer des opérateurs intégrés de terminaux.

Dans cet ensemble de mesures très satisfaisant, la seule ombre au tableau provient de la décision de la Commission européenne, prise en avril 2009, d'ouvrir **une enquête sur la compatibilité de la réforme portuaire avec les règles communautaires ; cette enquête concerne le régime fiscal des outillages** – que la France a notifié à la Commission – qui seront cédés par les établissements publics portuaires. Il prévoit en effet une imposition progressive de ces biens, aujourd'hui exonérés d'impôt locaux.

Notons enfin que cette réforme a été intégrée dans le projet plus récent du Grand Paris, dans la mesure où le ministre en charge de la mer a installé, le jeudi 15 octobre 2009, un conseil de coordination interportuaire au Havre, destiné à faire le lien entre les GPM du Havre et de Rouen et du port autonome de Paris. Sous la direction de M. Claude Gressier, ce conseil doit réfléchir aux moyens d'améliorer la relation de ces ports maritimes avec l'hinterland, mais aussi à perfectionner l'approvisionnement de la ville par voie fluviale. Cet objectif s'inscrit parfaitement dans les engagements du Grenelle de l'environnement.

b) Un effort à entreprendre dans le domaine des ports de plaisance

L'effort de la présente majorité a porté, depuis 2002, sur la réforme des ports de commerce – grands et petits. Mais il convient également de se pencher sur les ports de plaisance, qui amènent à la France une activité touristique et économique très importante, ainsi que le rappelle un rapport du conseil général des ponts et chaussées de l'année dernière.

Ce rapport s'intéresse uniquement aux unités dites de grande plaisance caractérisées par une longueur d'au moins 24 mètres et par la présence à bord d'un équipage professionnel. Les budgets liés à l'entretien de tels navires est souvent source de revenus importants pour les collectivités et induits de nombreux emplois, à condition toutefois que les infrastructures soient suffisamment attractives pour des clients qui sont, évidemment, particulièrement exigeants.

Cette flotte est passée en 50 ans de 820 à 6218 unités. Si la progression à partir de 2008 suit la croissance de la décennie actuelle, la flotte devrait atteindre 11 000 unités en 2015, avec, de plus, une augmentation de la taille moyenne des unités.

La grande majorité des bateaux de la grande plaisance naviguent en Méditerranée (essentiellement en été) et dans la mer des Caraïbes de l'automne à la fin du printemps. En Méditerranée, les principales destinations sont : le nord de la Sardaigne, la Côte d'Azur, les Baléares, le Sud de l'Italie, les îles éoliennes et la Croatie.

Il est donc important de capter cette clientèle en investissant dans les ports de plaisance : le rapport mentionné ci-dessus fait état de 1 200 places réalisées en un an et demi, ce qui est relativement modeste. Votre Rapporteur appelle donc également à procéder aux investissements nécessaires dans ce domaine.

	Manche	Atlantique	Méditerranée	France entière
places réalisées dont à sec	200	900 100	100	1200 100
places en travaux dont à sec	500	500	1000 200	2000 200
places en projet type 1 dont à sec	700	2000	1300	4000
places en projet type 2 dont à sec	1700	1000	3300	6000
Places en projet type 3 dont à sec	5100 300	5600 1100	4800	15 500 1400
Totaux dont à sec	8200 300	10 000 1200	10 500 200	28 700 1700

Source : rapport Conseil général des ponts et chaussées, mai 2008

Rappelons que le RIF a prévu d'accueillir les navires à la grande plaisance professionnelle, ce qui va permettre de développer ainsi une nouvelle source de richesse pour la France.

c) L'objectif est de prendre des parts dans le marché mondial

Que ce soit dans le domaine des ports de plaisance ou des grands ports maritimes, la problématique est la même : dans un environnement économique extrêmement concurrentiel, nos voisins européens sont très en pointe dans le domaine des services portuaires – que ce soit sur la façade méditerranéenne ou sur la façade Atlantique-Manche-Mer du Nord.

De ce point de vue, il n'est pas inutile de rappeler que les ports de commerce français enregistrent une croissance moins importante que celle de nos voisins du Nord, ce qui est particulièrement dommageable dans le contexte de crise actuel.

Le trafic portuaire total des grands ports maritimes français atteint 307 millions de tonnes en 2008, en progression de 0,9% par rapport à 2007, contre une progression de 2,3% pour les principaux ports européens voisins.

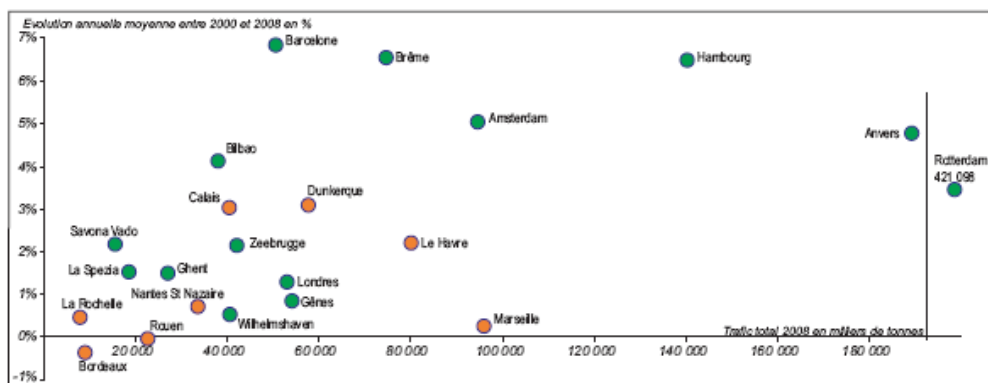
ports	2000	2008	Evolution en volume 2000-2008	Evolution annuelle moyenne
Bordeaux	9 286	9 004	-283	-0,4%
Calais	31 875	40 387	8 512	3,0%
Dunkerque	45 283	57 684	12 400	3,1%
La Rochelle	7 631	7 904	273	0,4%
Le Havre	67 492	80 173	12 681	2,2%
Marseille	94 097	96 027	1 930	0,3%
Nantes-st Nazaire	31 860	33 556	1 696	0,7%
Rouen	22 805	22 679	-126	-0,1%

unité : millions de tonnes

ports	2000	2008	Evolution en volume 2000-2008	Evolution annuelle moyenne
Amsterdam	64 052	94 768	30 716	5,0%
Anvers	130 530	189 389	58 859	4,8%
Barcelone	29 806	50 546	20 740	6,8%
Bilbao	27 519	37 980	10 461	4,1%
Brême	44 968	74 647	29 679	6,5%
Gênes	50 805	54 218	3 413	0,8%
Ghent	24 040	27 027	2 987	1,5%
Hambourg	85 093	140 375	55 282	6,5%
La Spezia	16 521	18 619	2 098	1,5%
Londres	47 892	52 965	5 073	1,3%
Rotterdam	322 426	421 098	98 672	3,4%
Savona-vado	13 198	15 653	2 455	2,2%
Wilhelmshaven	38 760	40 306	1 546	0,5%
Zeebrugge	35 475	42 000	6 525	2,1%

Source : MEDDADT.

Le graphique ci-dessous fait en outre ressortir que les ports français ont un volume d'activité moins important que celui de nos voisins du Nord (Rotterdam, Anvers ou Hambourg).



Source : MEDDADT.

Il est important d'avoir ces éléments macroéconomiques à l'esprit pour mettre en exergue l'importance des investissements réalisés par les collectivités publiques dans ces infrastructures essentielles.

B.— DES MOYENS IMPORTANTS DESTINÉS À LA MODERNISATION DES PORTS

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, nombreux sont les interlocuteurs à avoir souligné l'importance des investissements dans les ports : ce vœu a été entendu par les pouvoirs publics, puisque ces investissements ont été considérablement augmentés dans le cadre du plan de relance et du plan portuaire.

De ce fait, l'analyse de l'année 2010 par rapport à l'année 2009 donne l'impression d'un important recul : il s'agit en fait d'un retour à la normale après des investissements colossaux en 2009.

1. Les moyens budgétaires destinés aux ports en 2009-2010

Ces moyens sont répartis entre plusieurs lignes budgétaires.

(en millions d'euros)

Ports maritimes	2007		2008		2009		2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Entretien ports maritimes	67,53	67,53	47,6	47,6	53,05	53,05	58,9	58,9
Plan de relance de l'économie					50	40	0	10
Investissement								
CPER (financement par voie de fonds de concours AFITF)	39,72	25,1	34,7	17,94	44,5	36,1	33,7	21,2
Plan de relance portuaire					28	8	34	18,14
<i>Sous-total CPER et relance portuaire</i>					72,5	44,1	67,7	39,34
Hors CPER (fonds de concours AFITF)	1,7	2,34	2,45	1,42	2,08	2,48	3	3
Fos 2XL (inscrit directement au budget de l'AFITF)	0	7,8	0	12	0	10,3	0	6,86
Total avec AFITF	108,95	102,77	84,75	79	177,63	149,93	129,6	118,1

Source : MEDDADT, direction des affaires maritimes.

Les montants figurant dans ce tableau sont ceux correspondant aux seuls volets portuaires des CPER et aux crédits portuaires. Ils n'incluent pas les crédits de l'État consacrés aux volets ferroviaire, fluvial et de transport combiné dans les ports maritimes.

En investissement, le plan de relance portuaire des ports français prévoit une enveloppe complémentaire aux contrats de projets État-Régions de 174 millions d'euros sur cinq ans (2009-2013).

Crédits d'entretien

En fonctionnement, les dotations consacrées aux ports maritimes (grands ports maritimes, port autonome de la Guadeloupe et ports d'outre-mer relevant de l'État) dans le projet de loi de finances initiale pour 2010 au titre du programme 203 « *Infrastructures et services de transport* » (hors AFITF) sont de 58,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Ces crédits sont destinés au dragage, à l'entretien des voies d'accès et à l'exploitation des ouvrages des grands ports maritimes, du port autonome de Guadeloupe et des ports maritimes restés sous l'autorité de l'État.

Le transfert aux collectivités territoriales des crédits d'entretien et de dragage des ports d'intérêt national, via la dotation générale de décentralisation d'un montant de 11 millions d'euros et le fait que les dotations d'entretien soient

indiquées hors taxes à partir de 2008 expliquent la différence dans le montant des dotations entre 2007 (67,5 millions d'euros) et 2008 (47,6 millions d'euros).

Les dotations d'entretien des accès maritimes sont en revanche en hausse à partir de 2009. En effet, dans le cadre du plan de relance portuaire, l'État s'est engagé à ramener le taux de couverture de ces dépenses à 100 % en cinq ans, comme le prévoit le code des ports maritimes. Cet engagement s'est traduit dans le projet de budget pluriannuel 2009 – 2011 par une augmentation d'environ 6 millions d'euros chaque année par rapport à l'année précédente.

Après une augmentation de 6 millions d'euros en 2009, le projet de budget 2010 prévoit donc une augmentation complémentaire de 5,85 millions d'euros des crédits d'entretien des ports, soit une évolution de 11 % entre 2009 (53,05 millions d'euros) et 2010 (58,9 millions d'euros).

À ces crédits d'entretien s'ajoute le plan de relance de l'économie avec 50 millions d'euros d'autorisation d'engagement et 40 millions d'euros de crédits de paiement en 2009, y compris dans les ports d'intérêt national d'Outre-mer. Ces crédits sont consacrés à des opérations de gros entretien des ouvrages portuaires pour lesquelles les financements publics sont les plus nécessaires pour améliorer les conditions de services rendus par les ports et qui concourent aux objectifs de sécurité, de sûreté et de fiabilité des ports et d'amélioration de leur fonctionnement. Les actions d'amélioration des accès maritimes et terrestres, de dessertes internes et relatives aux quais ont été privilégiées. Le solde des crédits de paiement, soit 10 millions d'euros, est programmé en 2010.

Crédits d'investissement

Les crédits de l'État consacrés aux opérations d'investissement dans les grands ports maritimes de Dunkerque, Rouen, Le Havre, Nantes St Nazaire, Bordeaux, La Rochelle, Marseille, le port autonome de La Guadeloupe et les ports d'intérêt national (Outre-mer) sont rattachés au programme 203 « *Infrastructures et services de transport* », par voie de fonds de concours de l'AFITF.

S'agissant du volet portuaire des crédits contractualisés, 2007 constituait la première année d'engagement des contrats de projet État-régions 2007-2013 et s'est traduite par un très important niveau d'engagement, afin notamment de pouvoir lancer les travaux de la 2^{ème} phase de *Port 2000* au Havre.

En 2009, première année de mise en œuvre du plan de relance portuaire, l'engagement de l'État de doubler sa part de financement consacrée aux CPER a été tenu puisque 72,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement seront mis en place dans le cadre du CPER et du plan de relance portuaire. En 2010, le montant des autorisations d'engagement serait légèrement inférieur avec 67,7 millions d'euros pour le CPER et le plan de relance portuaire.

Hors CPER, les crédits 2009 sont de 2,08 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,48 millions d'euros en crédits de paiement pour les opérations

portuaires. En 2010, 3 millions d'euros devraient être inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Enfin, sont inscrits au budget de l'AFITF des crédits d'investissement pour des opérations majeures (*FOS 2XL*) antérieures aux CPER 2007-2013. En 2009 et 2010, respectivement 10,3 millions d'euros et 6,86 millions d'euros sont ainsi programmés en crédits de paiement pour cette opération qui devrait s'achever en 2010.

2. L'importance d'améliorer la desserte terrestre des ports maritimes

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement et de la mer, il a souvent été rappelé que les investissements dans les ports devaient concerner autant le port lui-même que ses interfaces terrestres, qu'elles soient ferrées ou portuaires.

a) La nécessaire amélioration de la desserte des ports par voie ferrée

Dans son discours du Havre, le Président de la République a mis en exergue les enjeux environnementaux importants qui s'attachent au transport maritime. Il n'est, par exemple, pas acceptable de ce point de vue qu'un conteneur venant de la Méditerranée aille jusqu'à Anvers pour être déchargé puis soit acheminé par camion jusqu'à Lyon : c'est pourtant ce qui arrive dans de nombreux cas.

L'une des solutions à ce problème réside, bien sûr, dans l'amélioration et la modernisation des terminaux portuaires mais aussi dans la desserte ferrée des ports.

Depuis plusieurs années, différentes réflexions ont conduit le Gouvernement à considérer que les voies ferrées portuaires avaient vocation à être gérées par les établissements portuaires plutôt que par Réseau Ferré de France, gestionnaire du réseau ferré national.

Cette orientation a été officialisée par **l'ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 portant actualisation et modernisation des livres III et IV du code maritime**, qui consacre l'incorporation des voies ferrées portuaires au domaine géré par les ports autonomes (devenus depuis grands ports maritimes), et qui définit différentes dispositions transitoires préalables à la mise en place effective d'un cadre juridique modernisé.

Depuis cette date, les orientations fixées par l'ordonnance se sont concrétisées, notamment lors de la publication du **décret n° 2007-1867 du 26 décembre 2007 relatif aux voies ferrées portuaires**, qui institue le volet réglementaire du livre IV du code des ports maritimes relatif aux voies ferrées portuaires.

Plus récemment, un arrêté ministériel du 7 mars 2008 relatif à la constitution du réseau des voies ferrées portuaires du grand port maritime de Marseille a été publié. Cet arrêté ministériel qui consacre définitivement le transfert au port de Marseille-Fos de l'ensemble du réseau ferré portuaire, représentant plus de 110 kilomètres de voies est entré en vigueur au 4 septembre 2008 à l'occasion de la publication du décret de retranchement des voies ferrées portuaires du réseau ferré national. Cette nouvelle responsabilité impose au port de Marseille-Fos d'organiser la gestion du réseau ferré portuaire.

Celle-ci est actuellement assurée à titre transitoire par la SNCF et fait l'objet d'une convention d'exploitation entre le port et la SNCF, comme l'ordonnance d'août 2005 l'autorise jusqu'au 31 décembre 2008.

Notons toutefois que cette date devrait être repoussée au 31 décembre 2010 par l'article 22 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, adopté au Sénat cet automne et qui devrait venir en discussion à l'Assemblée dans le courant de l'année 2010.

Votre Rapporteur estime qu'il faut continuer à progresser sur ce dossier, si l'on veut améliorer la desserte ferrée des ports, et ainsi insérer ces ports dans la logique du Grenelle de l'environnement.

Il faut envisager des voies dédiées au fret reliant les grands ports français avec leur zone de chalandise française et étrangère. Enfin et surtout, il est indispensable de définir les tracés des canaux à grand gabarit qui desserviront les grands ports en donnant la priorité au Havre et à Marseille et en étudiant la mise en œuvre progressive des investissements pour les autres grands ports maritimes.

Il me paraît opportun de souligner que le grand emprunt est le mode de financement privilégié pour ce type d'infrastructure lourde mais capitale pour l'avenir de notre pays.

b) La question de la desserte fluviale des ports

La desserte fluviale des ports est également d'une importance primordiale, essentiellement pour les ports du Havre et de Rouen par lesquels un trafic important pourrait être acheminé vers Paris.

Plusieurs études plus ou moins récentes – notamment un très intéressant rapport du Conseil général des ponts et chaussées de 2003 consacré à l'amélioration des conditions d'accès et de traitement des trafics fluviaux dans les zones et les ports maritimes – montrent que cet accès pourrait être amélioré en mettant de l'ordre dans la réglementation actuelle :

– en évitant que ne se développent en parallèle deux réglementations plus ou moins contradictoires applicables respectivement à la navigation maritime et à

la navigation fluviale, mais avec des conséquences pour l'autre type de navigation,

– en transcrivant de façon simple et claire en droit français la réglementation qui se met progressivement en place au plan européen pour la navigation fluviale et la réglementation résultant des conventions internationales conclues dans le cadre de l'Organisation Maritime Internationale pour la navigation maritime.

Il convient en outre de définir avec clarté et précision, pour chacun des sites réellement concernés par la cohabitation des trafics maritimes et fluviaux, les zones où s'appliquent les différentes réglementations :

– les eaux intérieures où les unités sont essentiellement constituées par des bateaux ;

– les eaux fluvio- maritimes où cohabitent navires et bateaux ;

– les ports où cohabitent navires et bateaux.

Outre ces problèmes réglementaires, il existe aussi certaines difficultés structurelles sur lesquelles on peut agir. En effet, les installations des ports maritimes, qu'il s'agisse des ouvrages d'accostage ou des outillages, sont d'abord conçues pour les navires et il n'est guère possible d'éviter les handicaps qui en résultent pour le fluvial, notamment en matière de frais de brouettage, par rapport aux modes de transport concurrents que sont le rail et la route.

Il convient en outre de garantir aux transporteurs fluviaux des conditions d'accès et de traitement aux terminaux qui, pour les trafics de conteneurs garantissent la régularité absolue de leurs rotations, condition primordiale de leur compétitivité, et pour les autres trafics, assurent une programmation convenable de leurs voyages, sans conditions aussi strictes que pour les conteneurs.

En outre, beaucoup d'outillages portuaires sont inadaptés aux trafics fluviaux, qu'ils ne peuvent traiter que dans des conditions techniques et économiques peu satisfaisantes. La possibilité doit être examinée, pour chaque trafic d'ampleur suffisante, de mettre en place dans des conditions économiques convenables des outillages mieux adaptés. De même, les ouvrages d'accostage sont souvent mal adaptés aux bateaux, car conçus pour le trafic maritime qui en a de surcroît la priorité d'utilisation. La réalisation de terminaux dédiés, comportant des postes d'accostage adaptés aux engins fluviaux et des outillages de caractéristiques géométriques et de rendements convenables peut être une solution idéale, sous réserve que l'importance du trafic justifie économiquement les investissements correspondants et que les frais de brouettage entre les terminaux maritimes et les terminaux fluviaux dédiés ne compromettent pas la rentabilité de tels dispositifs.

II.— ASSURER LE PRÉSENT EN PRÉPARANT L’AVENIR : CONSOLIDER LA RÉFORME DE L’ENSEIGNEMENT MARITIME EN MAINTENANT LES EFFORTS DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ

L’autre grande réforme de ces dernières années concerne, bien évidemment, l’enseignement maritime et notamment l’enseignement supérieur maritime.

Le constat est simple : la France manque de main d’œuvre qualifiée dans ce domaine et notamment d’officiers supérieurs. Dans le cadre de la relance du pavillon français, portée notamment par la mise en place en 2005 du registre international français, il faudrait tripler le nombre des étudiants dans les écoles de la marine marchande.

Ce défi ne doit cependant pas conduire à réduire notre attention sur la sécurité maritime, qui reste la condition primordiale pour développer un transport maritime sûr et accepté par tous.

A.— LA REFORME DE L’ENSEIGNEMENT MARITIME SUPÉRIEUR

1. Une réforme de structure

— Le problème de la décentralisation des écoles

Les premières réflexions concrètes sur la réforme de l’enseignement maritime supérieur ont eu lieu avant l’examen de la loi n°2008-34 du 7 avril 2008 relatif à la nationalité des équipages, faisant croire à certain que les débouchés dans ce domaine étaient menacés.

Cette réflexion a ensuite été formalisée lors de la table ronde sur l’enseignement maritime du 31 janvier 2008, qui a permis de définir la stratégie d’un triplement en 5 ans des promotions d’élèves officiers qui sortent des écoles de la marine marchande.

Cette réflexion s’est également orientée vers l’idée que les quatre écoles nationales de la marine marchande, qui avaient été décentralisées en 2004, doivent revenir dans le giron de l’État.

Cette recentralisation fait l’objet de l’article 29 dans le texte en discussion relatif à l’organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, texte définitivement adopté le 22 septembre dernier à l’Assemblée nationale et qui a fait l’objet d’un accord lors de la commission mixte du 27 octobre dernier.

Les écoles de la marine marchande (ENM) implantées au Havre, à Saint-Malo, à Nantes et à Marseille, ont en effet toujours été des établissements

publics nationaux, dotés de l'autonomie financière, et assurant des missions d'enseignement supérieur. Elles ont pour objet de préparer aux carrières d'officier de la marine marchande. Les études durent de trois à cinq ans, selon le niveau visé, et sont ponctuées d'embarquements interscolaires.

Le législateur a transformé ces écoles en établissements publics régionaux dont l'investissement et le fonctionnement ont été confiés à la région, mais certaines dispositions relatives aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel – constituant un statut propre aux établissements d'enseignement supérieur – s'appliquent à ces écoles. C'est pourquoi l'État a conservé la tutelle pédagogique ainsi que la compétence en matière de rémunération des enseignants.

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, l'article L. 577-1 du code de l'éducation prévoit que les écoles de la marine marchande ont pour objet de préparer aux carrières d'officier de la marine marchande. Elles constituent des établissements publics régionaux.

Les régions intéressées participent au service public de la formation des officiers de la marine marchande et des personnels appelés à des fonctions techniques, de sécurité et de sûreté en matière maritime et portuaire, en prenant en charge le financement du fonctionnement et de l'investissement des écoles de la marine marchande, à l'exception des dépenses pédagogiques prises en charge par l'État. Par convention avec l'État, elles assurent les formations des personnes appelées à des fonctions techniques, de sécurité et de sûreté en matière maritime et portuaire.

L'État fixe les conditions d'accès aux formations d'officiers de la marine marchande, ainsi que des personnels appelés à des fonctions techniques, de sécurité et de sûreté en matière maritime et portuaire. Il détermine les programmes de formation, l'organisation des études, les modalités d'évaluation des étudiants. Il délivre les diplômes ou les attestations suivant la nature de la formation.

– Les arguments avancés lors de la recentralisation des écoles de la marine marchande

Selon le Gouvernement, auteur de l'amendement créant l'article 29 précité, « de nombreuses difficultés, notamment juridiques, pour concilier les statuts d'établissement public régional et d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, constatées dans l'élaboration du texte, ainsi que la publication de nombreux rapports ou avis, ont relancé la réflexion sur l'intérêt de la création d'une grande école des métiers de la mer. Ce projet répond en effet à une attente forte de la profession qui souhaite la mise en œuvre d'une politique de formation ambitieuse dans le domaine maritime, en particulier dans le contexte actuel de pénurie d'officiers. En outre, la conservation d'un

statut national faciliterait le recentrage des moyens, indispensable corollaire de toute réforme d'envergure. »

C'est pourquoi l'amendement gouvernemental, qui réécrit l'article L. 757-1 du code de l'éducation, revient sur la régionalisation des écoles décidée en 2004 et propose la création d'un seul établissement, se substituant aux quatre écoles de la marine marchande actuelle, suivant un calendrier et des modalités qui seraient définis par voie réglementaire.

La réorganisation des écoles de la marine marchande doit donc passer par la création d'une école unique (École Nationale Supérieure de l'Enseignement Maritime – ENSMM), localisée sur quatre sites : Le Havre, Marseille, Nantes et Saint Malo.

Les écoles du Havre et de Marseille dispenseront un enseignement généraliste de niveau supérieur, destiné aux futurs officiers de 1^{ère} classe de la Marine marchande. Les deux écoles devront rechercher des partenariats locaux afin de développer des formations attractives et d'améliorer la qualité de l'enseignement.

Suite au constat de l'origine géographique d'une majorité d'élèves et de la nécessité de conserver des sites de formation sur le littoral Atlantique, il n'est plus à l'ordre du jour de supprimer les écoles de Nantes et Saint Malo. L'administration cherche, en plus de leur objectif évident de formation, à leur confier des missions complémentaires dans le cadre de l'organisation de la nouvelle école.

Les projets à court terme sont donc :

– obtenir avant l'été l'adoption du décret permettant la création de l'ENSEM et définir ses missions avant la fin de l'année 2010 ;

– définir clairement les missions des écoles de Nantes et Saint Malo (avant l'été 2010), à savoir former les officiers monovalents pont à Nantes et les officiers monovalents machine) à Saint-Malo ;

– faire progresser le projet de déménagement de l'école du Havre sur le port (choix du site, financement...). Celui-ci est une priorité budgétaire de l'État (la longueur de sa mise en œuvre ne permettra cependant pas de l'intégrer au plan de relance de l'économie) mais devra également certainement mobiliser le grand emprunt ;

– *La réforme plus large de l'enseignement maritime*

Le projet, un temps envisagé par le ministère en charge de la mer, d'organiser la 5^{ème} année sur un an et demi n'est plus à l'ordre du jour. Les cours seront dispensés sur une année scolaire, la 5^{ème} année restant polyvalente pour les officiers de 1^{ère} classe. En revanche, le projet de cours par modules sera conservé,

afin d'apporter plus de flexibilité et de se rapprocher des méthodes actuellement adoptées dans les écoles d'ingénieurs et les universités.

Afin de répondre aux attentes des élèves et de se conformer aux nouvelles exigences de la convention internationale STCW, les programmes de cours seront rénovés (plus de cours sur les ressources humaines, la gestion de crise...).

L'obtention d'un diplôme d'ingénieur pour les officiers titulaires du diplôme d'études supérieures de la marine marchande (DESMM) reste une priorité de l'administration. Le niveau d'études du DESMM est suffisant pour obtenir cette reconnaissance.

Une réorganisation des cours en modules dès la première année ainsi que certains aménagements (nombre d'heures de cours théoriques type mathématiques...) sera nécessaire. Seuls les élèves entrant en première année vers 2011 pourront obtenir ce diplôme de manière automatique, compte tenu du temps nécessaire à la mise en place). Pour les élèves actuellement scolarisés, des modules complémentaires ou une validation des acquis de l'expérience (VAE) devraient permettre d'y avoir accès.

Un problème concerne aujourd'hui l'idée, portée par le ministère, de mettre en place un concours commun avec d'autres écoles d'ingénieurs. Si les étudiants sont généralement opposés à cette éventualité, le ministère fait valoir que cela permettrait de faire reconnaître ce diplôme comme un diplôme d'ingénieur, tout en permettant de réduire les coûts liés à la réalisation de ces concours. **En tout état de cause, le débat n'est pas définitivement tranché.**

Cette réforme de grande ampleur devrait en outre se traduire par le déménagement de l'école du Havre, dont la vétusté actuelle est regrettable. **Votre Rapporteur estime que c'est là un projet fondamental qui doit trouver sa réalisation au plus tard en 2011.**

Précisons que des crédits d'un million et demi d'euros prélevés sur un compte d'affectation spéciale du ministère des Finances ont déjà été réservés pour les études nécessaires à la construction de la nouvelle école du Havre.

2. Les moyens destinés à cette politique

Face à ces enjeux de grande ampleur, il est donc fondamental que les moyens consacrés à l'enseignement soient confortés en 2010, et les chiffres fournis par le ministère en charge de la mer sont, de ce point de vue, rassurants.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE 2005 À 2010

unité :million d'euros (M€)	LFI 2005		LFI 2006		LFI 2007		LFI 2008		LFI 2009		PLF 2010	
	AP	CP	AP	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Écoles de la marine marchande (EMM)												
Fonctionnement		1,777		1,777	1,847	1,847	2,036	2,036	2,500	2,500	2,750	2,750
Équipement	0,664	0,664	0,664	0,664			0,079	0,079	0,554	0,554	0,690	0,690
Bourses des élèves	0,250	0,246		0,391	0,391	0,391	0,391	0,391	0,421	0,421	0,421	0,421
Lycées professionnels maritimes (LPM)												
Fonctionnement		1,323		1,684	2,059	2,059	2,200	2,200	2,200	2,200	2,500	2,500
Équipement	0,250	0,246	0,250	0,246								
Bourses des élèves		1,134		1,134	1,134	1,134	1,134	1,134	1,134	1,134	1,134	1,134
Établissements privés		0,775		0,775	1,116	1,116	0,852	0,852	0,853	0,853	0,900	0,900
Formation continue		1,850		1,250	1,235	1,235	1,201	1,201	1,235	1,235	1,235	1,235

En matière de formation professionnelle maritime, l'action de l'État s'exerce principalement selon deux volets, la pédagogie et la délivrance des titres. L'État assure le suivi des référentiels et la définition des nouvelles formations. De plus, dans le cadre de la convention internationale STCW 95, il est le garant de la délivrance des titres maritimes permettant aux élèves et stagiaires des établissements scolaires maritimes d'exercer par la suite leurs métiers sur un plan international.

Pour assurer ces deux missions, l'État met à disposition des écoles de la marine marchande (EMM) et des lycées professionnels maritimes (LPM) les personnels enseignants et les structures nécessaires. Des subventions de fonctionnement et d'équipement sont versées par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer aux organismes participant à la formation professionnelle maritime.

– Les crédits de fonctionnements des différentes filières

S'agissant d'abord des dépenses de fonctionnement dans les écoles de la marine marchande, rappelons qu'un effort important a été réalisé en 2008 et 2009. La participation de l'État aux dépenses de fonctionnement des EMM a en effet été portée à plus de 2 millions d'euros. Cet effort a été poursuivi en 2009, avec une subvention globale de fonctionnement de 2,5 millions d'euros. Au titre du PLF 2010, la participation de l'État aux dépenses de fonctionnement sera portée à 2,75 millions d'euros. Cette importante progression de la dotation versée aux écoles de la marine marchande sur les trois dernières années accompagne le processus de réforme de l'enseignement maritime supérieur engagé en 2009. Elle vise d'une part à moderniser les structures de l'enseignement supérieur maritime et d'autre part à augmenter les flux d'élèves accueillis dans notre réseau de formation.

S'agissant des crédits de fonctionnement des lycées professionnels maritimes, rappelons à titre liminaire que leur fonctionnement incombe aux régions. Par ailleurs, la loi responsabilités et libertés locales du 13 août 2004 a

prévu le transfert des agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) aux régions. Le décret de partition définitive des services a été publié le 11 mai 2007. Le transfert est effectif depuis le 1^{er} septembre 2007. Les salaires des personnels enseignants et de structure sont à la charge de l'État qui verse en outre une subvention annuelle aux LPM visant notamment à :

- rémunérer les agents vacataires recrutés pour assurer la carte scolaire ;
- prendre en charge le coût des stages obligatoires des élèves ;
- rémunérer les assistants d'éducation ;
- rémunérer l'agent comptable.

Cette subvention a été en progression continue de 2005 (1,3 million d'euros) à 2008 (2,2 millions d'euros). Cette augmentation constante s'explique d'une part par le coût des stages obligatoires des élèves fixés par les référentiels de formation et d'autre part par la création de deux baccalauréats professionnels maritimes permettant désormais d'offrir une filière de formation complète aux élèves dans plusieurs établissements.

En 2009, le montant de la subvention de fonctionnement allouée aux LPM a été maintenu au niveau de 2008 pour financer la mise en place du baccalauréat en 3 ans dans tous les LPM. Au titre du PLF 2010, la subvention sera portée à 2,5 millions d'euros pour prendre en compte le maintien concomitant de l'ancienne filière baccalauréat professionnel en 2 ans et la montée en puissance du dispositif du baccalauréat en 3 ans avec la création des classes de première professionnelle.

S'agissant des établissements d'enseignement privés agréés, la dotation de fonctionnement affectée à l'ensemble de ces établissements s'est élevée à 775 000 euros en 2006. Elle a été portée à 1,1 million d'euros en 2007 pour faire face à des besoins ponctuels supplémentaires. En 2008, il a été procédé à un rééquilibrage des dotations, notamment pour ce qui concerne les départements et collectivités d'Outre-mer, sans toutefois ramener la dotation au niveau antérieur. Le montant a été fixé à 852 000 euros et reconduit en 2009. Au titre du PLF 2010, ce montant sera porté à 900 000 euros.

– *Les bourses attribuées aux élèves des EMM et LPM.*

En 2009, la dotation pour les bourses des élèves des EMM a été augmentée (421 000 euros), pour prendre en compte l'augmentation prévue du nombre d'élèves. La dotation restera inchangée au titre du PLF 2010.

La dotation pour les bourses des élèves des LPM est également reconduite en 2010.

– *Les subventions d'équipement*

Les dotations en crédits d'investissement affectées aux EMM ont été, en 2009, de 553 000 euros, afin de financer des travaux de mise aux normes de sécurité et d'acquisition d'équipements pédagogiques, pour prolonger l'effort substantiel qui a été engagé pour le financement des EMM, dans le cadre de la réforme de l'enseignement maritime supérieur. Au titre du PLF 2010, il est prévu de porter l'effort à 690 000 euros, en vue de financer des travaux de réhabilitation de locaux et des investissements pédagogiques.

Pour **l'enseignement secondaire**, les équipements pédagogiques ont été financés dans le cadre des contrats de plan Etat-régions pour la période 2000-2006. À ce titre, une première tranche de crédits a été affectée aux lycées de Boulogne, Cherbourg, Saint-Malo, Paimpol, Le Guilvinec, Etel, La Rochelle, Ciboure et Sète. En 2003, suite à l'annulation des reports et à la mise en place de réserves de crédits, aucune action n'a pu être programmée. En 2004, les LPM n'ont pas présenté de projets d'investissements pédagogiques. Les investissements réalisés au titre de 2005 ont concerné le LPM de Paimpol (financement d'une étude destinée à l'implantation d'une salle-machine), le LPM de Nantes (participation à l'implantation d'un simulateur-machine) et le LPM de Bastia (informatique et extension de simulateurs). En 2006, l'État a participé à la réalisation d'une unité de formation au certificat de base à la lutte contre l'incendie à bord des navires. Entre 2007 et 2009, aucune subvention d'investissement n'a été attribuée. Au titre du PLF 2010, aucune dépense d'investissement n'est prévue.

Votre Rapporteur appelle le Gouvernement à ne pas concentrer tous les moyens sur l'enseignement supérieur, mais à continuer à investir dans les structures d'enseignement secondaire.

B.— LE GOUVERNEMENT NE DOIT PAS RELÂCHER LES EFFORTS EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ MARITIME

Il faut se féliciter qu'il n'y ait pas eu de catastrophe maritime importante depuis maintenant quelques années : la dernière remonte en effet au Prestige en 2002 et surtout à l'Erika en 1999 dont les suites judiciaires continuent encore aujourd'hui.

À titre d'exemple, on rappellera que la mairie de Pornichet a demandé, le 12 octobre 2009, une étude pour mesurer l'ampleur d'une pollution résiduelle au fioul de l'Erika dans le port, des employés ayant en effet repéré, en décembre dernier, la présence de produits pétroliers dans les boues et les vases du port d'échouage. Une étude du CEDRE a ensuite confirmé que le fuel provenait bien de la cargaison de l'Erika affrété par Total. Ce dernier a lui-même réalisé une étude en avril concluant à une « pollution de très faible ampleur ». Une approche que réfute la mairie, arguant qu'elle repose « uniquement sur le visuel et exclut toute analyse qualitative ». Une nouvelle étude commencera donc en fin de semaine sous la responsabilité du CEDRE.

Ces suites judiciaires montrent à quel point il est préférable de prévenir les catastrophes de ce type, qui laissent des traces profondes dans nos territoires.

Les structures opérationnelles qui permettent de limiter les risques sont les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et les centres de sécurité des navires (CSN).

Les moyens destinés à l'action « *Sécurité et sûreté maritime* », représentant près de 18% des crédits du programme, enregistrera en 2010 une baisse de plus de 7% en crédits de paiement et de plus de 6% en autorisations d'engagement. Cette évolution pourrait paraître préoccupante : elle est toutefois à mettre en regard avec les efforts déjà réalisés ces dernières années dans ces domaines.

1. Les investissements destinés aux structures de soutien à la sécurité maritime

a) Les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS)

– Les missions des CROSS

Les CROSS sont des services spécialisés des affaires maritimes qui relèvent de la direction des affaires maritimes (DAM). Ces services sont placés sous l'autorité organique des directeurs régionaux des affaires maritimes. Il existe cinq CROSS métropolitains (Gris-Nez, Jobourg, Corsen, Etel et La Garde) et deux CROSS outre-mer (Antilles-Guyane et La Réunion).

Ils sont chargés, dans les limites de leur zone de compétence, de l'exécution de six missions :

- recherche et sauvetage des personnes en détresse en mer
- surveillance de la navigation maritime
- surveillance des pêches maritimes
- surveillance des pollutions marines
- diffusion des renseignements de sécurité maritime
- veille des alertes de sûreté des navires

Les CROSS disposent d'équipements spécifiques de détection (5 radars de surveillance, aides aux opérateurs, radiogoniométrie), de transmission et de communication (émetteurs Navtex, réseau de 60 stations VHF côtières déportées réparties sur tout le littoral, 2 stations MHF portant jusqu'à 200 milles). La composante radio du réseau est prolongée par un segment satellitaire à couverture mondiale, intégré dans le système mondial de détresse et de sécurité en mer (SMDSM) :

- le système INMARSAT, qui permet l'émission d'appels d'urgence et de

détresse ainsi que l'acheminement des communications entre les stations terrestres et les navires présents dans les zones maritimes du large

- le système COSPAS-SARSAT, qui permet l'envoi et la réception d'alertes par activation de balises de détresse dédiées
- enfin d'autres systèmes satellitaires utilisés par les CROSS pour l'exécution de leurs missions de surveillance des pêches (RADARSAT, ARGOS/CLS), des pollutions marines (RADARSAT, ENVISAT 1/ programmes CleanSeaNet et MARCOAST) et de la navigation maritime (LRIT à venir).

Les CROSS peuvent disposer aussi des moyens navals et aériens des administrations concourant à l'action de l'État en mer (Marine nationale, armée de l'air, gendarmerie nationale, douanes, sécurité civile, affaires maritimes), ainsi que des moyens de la société nationale de sauvetage en mer (SNSM).

– *Les moyens destinés aux CROSS en 2010*

S'agissant d'abord **des moyens en personnels**, les CROSS sont essentiellement armés par des personnels à statut militaire. Les fonctions de direction, d'encadrement et de conduite opérationnelle sont assurées par des officiers des affaires maritimes (administrateurs des affaires maritimes, officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes et professeurs de l'enseignement maritime). 38 officiers des affaires maritimes constituent les états-majors des CROSS, il faut y rajouter les 3 officiers qui servent dans les MRCC de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie Française, soit un total de 41 officiers. La veille opérationnelle et le soutien logistique (service commissariat) sont assurés par 243 militaires de la Marine nationale. La position des personnels de la Marine dans les CROSS est contractualisée par le protocole n°103 DEF/EMM/AEM du 29 septembre 2006 entre la Direction des Affaires Maritimes et le ministère de la Défense.

Les personnels militaires de la Marine nationale servant en CROSS sont affectés par la marine au sein du programme « *Conduite et pilotage des politiques de l'équipement* » de la mission transport. Ils sont donc placés hors du budget de la Marine nationale. Le régime de travail établi sur la base de 8 emplois pour 1 poste, recommandé par l'OMI, est mis en œuvre dans les CROSS depuis le 1^{er} juillet 2007. De fait, en 2007, les effectifs militaires de la marine ont augmenté de 22 ETP pour atteindre le chiffre de 244 militaires (dont 1 officier-marinier de la spécialité de fourrier servant au bureau SM1).

En outre, 35 civils agents du MEEDDAT dont 28 contrôleurs des travaux publics de l'État du domaine phares et balises et sécurité maritime complètent l'armement des CROSS et sont affectés à des tâches de soutien technique et informatique.

Selon les informations transmises à votre Rapporteur, une nouvelle rationalisation du travail est prévue dans les CROSS. Cette rationalisation ne saurait se faire au détriment de la sécurité maritime ; votre Rapporteur a d'ailleurs reçu l'assurance du Gouvernement qu'aucune réduction d'effectifs des CROSS n'est prévue. Un programme d'amélioration de la formation et de la qualification de tous les personnels des CROSS est en cours.

Les investissements réalisés en faveur des CROSS sont désormais centrés sur plusieurs points :

– le premier concerne la nécessaire rénovation immobilière des CROSS, qui concerne l'infrastructure elle-même, les postes de commandement et les dispositifs de contrôle du trafic. En 2008-2009, 8 millions d'euros ont été engagés dans ce sens au bénéfice des CROSS de la métropole, en particulier le CROSS Griz-Nez qui a bénéficié à lui seul de 3 millions d'euros (2 millions d'euros pour les CROSS Jobourg et Corsen, 1 million d'euros pour Etel et La Garde). D'importants travaux d'étanchéité ont déjà été réalisés à Corsen et Jobourg.

– l'extension du périmètre outre-mer, qui comprend le programme de création du CROSS de Polynésie française à hauteur de 6 millions d'euros entre 2009 et 2011. Les travaux préparatoires au lancement des marchés publics ont été effectués cette année, ce qui permettra un démarrage rapide des travaux. Les équipements des CROSS Antilles et Guyane et La Réunion seront aussi modernisés sur cette période.

– les équipements de signalisation et de communication bénéficient de crédits supplémentaires : après l'achèvement de la rénovation des radars en 2007, et de leur équipement en stations AIS (suivi automatique des navires) en 2008, un programme de renouvellement des stations radios des CROSS sera engagé dès 2009.

Une attention particulière est également portée sur les systèmes d'information et le traitement des données, tant pour les missions de surveillance de la navigation et des pollutions que pour le sauvetage.

Selon les informations fournies par le Gouvernement, le plan général de modernisation des CROSS sera poursuivi jusqu'en 2011.

S'agissant des nouveaux équipements, **il faut mentionner un nouveau projet d'investissement qui répond au nom de MARYLIN**. L'objectif de MARYLIN est de doter la France d'un système d'information opérationnel permettant aux CROSS d'exercer leur mission de recherche et sauvetage des personnes en mer.

MARYLIN, qui équipera l'ensemble des CROSS de métropole et outre mer, est un système d'information basé sur les dernières technologies, construit autour d'une solution logicielle éprouvée et conforme aux prescriptions de l'Organisation maritime internationale.

MARYLIN utilisera toutes les sources d'informations disponibles (radar, AIS, goniométrie et systèmes de données satellite) pour définir, générer et utiliser au mieux les zones de recherches et les unités contribuant au sauvetage en mer.

Ce système conçu pour répondre à la mission recherche et sauvetage des CROSS, vient en complément des systèmes répondant aux missions de surveillance du trafic maritime (*Trafic 2000* connecté au réseau européen *SafeSeaNet*), d'échanges d'informations AIS avec les serveurs européens (gestion des réseaux AIS et communication avec l'Europe – *GRACE*), de surveillance des pollutions (projet Vivian, dispositif européen *CleanSeaNet*).

Les systèmes d'information sont au cœur de la sécurité maritime. Un effort particulier est donc maintenu depuis plusieurs années afin que les CROSS disposent de systèmes conformes aux normes européennes et aux dispositifs mis en place par l'Agence européenne de sécurité maritime (EMSA).

Le projet MARYLIN a fait l'objet d'un premier marché signé le 1^{er} octobre 2009 : son financement est inclus dans les crédits d'investissement mentionnés précédemment.

b) Les centres de sécurité des navires (CSN)

Les 16 CSN et les 3 services de sécurité maritime (outré-mer) sont des services spécialisés des affaires maritimes en charge du contrôle de la sécurité des navires. Ils sont chargés de visiter les navires de commerce, de pêche et de plaisance, dont ils contrôlent la conformité à la réglementation en vigueur. Ils sont chargés de la délivrance et du renouvellement de leurs titres de sécurité. Ils effectuent les audits des navires soumis au code international de la gestion de la sécurité et délivrent à ces navires les certificats correspondants. Dans le cadre des conventions internationales, du mémorandum de Paris et de la directive européenne qui précise cette mission, ils procèdent au contrôle des navires étrangers en escale dans les ports français.

Ces services se trouvent confrontés, depuis plusieurs années, à une augmentation très importante de leurs missions, notamment du fait de nouvelles réglementations émanant de l'Organisation maritime internationale (OMI) et de l'Union européenne (UE).

À la suite de la catastrophe de l'ERIKA, le comité interministériel de la mer du 28 février 2000 a décidé le renforcement des effectifs des CSN.

La formation des inspecteurs de la sécurité des navires, tous corps confondus, a également fait l'objet d'une réflexion approfondie. Depuis l'année 2001, les formations de nature technique sont assurées dans l'enceinte de l'école de la marine marchande (EMM) de Nantes, au sein d'un organisme de formation approprié créé à cet effet, l'unité de formation à la sécurité maritime (UFSM), afin de bénéficier de l'environnement pédagogique et maritime de cet établissement. Les formations se déroulent selon un référentiel technique approprié aux différentes catégories de

personnels en prévoyant un suivi ultérieur des compétences dans un programme de formation continue. Cette unité de formation est en mesure d'accueillir une vingtaine d'inspecteurs par an.

Après un accroissement des effectifs au début des années 2000, et un nombre maximal de 128 inspecteurs de catégorie A affectés dans les centres de sécurité des navires atteint en 2003, les effectifs se tassent à nouveau sous l'effet des contraintes budgétaires. Le tassement pourrait être compensé en partie par un nombre de navires en léger recul et de plus nombreuses délégations accordées à des sociétés privées pour effectuer certains contrôles. Cependant, en matière de sécurité les exigences sont en accroissement permanent, et les contrôles demandés toujours plus pointus et nombreux, à l'image des mesures du plan sécurité à la pêche et des évolutions réglementaires qui en découlent, ou de réglementations communautaires tant en matière de contrôles au titre d'État du pavillon, qu'au titre de contrôles par l'État du port.

Il faut noter que l'effectivité de recrutement d'inspecteurs agit de façon décalée dans le temps, et nécessite une programmation sur plusieurs années. En effet, compte tenu de la durée minimale de formation, puis des qualifications nécessaires à acquérir, quatre à cinq années minimum s'écoulent entre le recrutement d'un inspecteur et le moment où il dispose de l'ensemble des prérogatives pour effectuer le contrôle des navires étrangers imposé par la directive 95/21/CE. Ainsi, au total, entre 1999 et 2008, le nombre d'inspecteurs habilités à faire des visites de navires étrangers au titre de l'État du port est passé de 54 à 84.

À la suite de la catastrophe du PRESTIGE, les affaires maritimes ont également vu leur budget abondé pour recourir à des experts vacataires. Ces experts sont recrutés pour seconder les inspecteurs de la sécurité des navires au cas par cas selon le type de navire et d'inspection à effectuer. Ce renfort fournit une aide aux inspecteurs en particulier pour effectuer des inspections renforcées de certains navires qui mobilisent un potentiel important de temps. Ces experts sont recrutés pour seconder les inspecteurs de la sécurité des navires au cas par cas selon le type de navire et d'inspection à effectuer. En 2008, les CSN ont fait appel aux experts vacataires pour apporter une assistance aux inspecteurs lors de 193 inspections.

Les crédits de fonctionnement prévus pour les 16 centres de sécurité des navires s'élèvent à 890 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ils permettront l'achat de matériels techniques de détection, de tenues et de documents techniques, ainsi que le financement des développements informatiques nécessaires au suivi des inspections et au ciblage des navires contrôlés, et la formation des agents.

Ces crédits permettent également de financer la participation de la France au memorandum of understanding de Paris et aux memoranda Caraïbes et Océan indien.

2. Les évolutions du cadre normatif européen

Votre Rapporteur a détaillé, dans le rapport budgétaire de l'année dernière, les mesures du paquet ERIKA III : elles constituent une avancée majeure dans le domaine de la sécurité maritime.

1. La modification de la directive sur le suivi du trafic

La Commission souhaite modifier la directive 2002/59/CE, entrée en vigueur le 5 février 2004, qui visait à mieux surveiller et contrôler le trafic qui transite au large des côtes et à intervenir plus efficacement en cas de situation critique en mer. Cette directive prescrit à ce titre l'équipement des navires avec un système d'identification automatique (AIS) et un système enregistreur de

données (« boîtes noires »), ainsi que la mise en place de lieux de refuge pour les navires en difficulté. L'objet de la nouvelle directive est de clarifier le texte initial en instaurant un cadre juridique clair et précis sur les lieux de refuge, afin de bien identifier les autorités responsables de la désignation de ces lieux. Elle prévoit à ce titre l'institution d'une autorité indépendante habilitée à décider seule. Enfin, il est proposé de rendre obligatoire, selon un calendrier progressif, l'installation de systèmes d'identification automatiques à bord des navires de pêche de plus de 15 mètres. Enfin, elle renforce la gouvernance du système d'information communautaire SafeSeaNet.

S'agissant de ce projet, la principale difficulté réside dans le différend qui oppose le Conseil, d'un côté, et le Parlement européen, soutenu notamment par le Royaume-Uni de l'autre, sur la notion d'« *autorité indépendante* », à savoir la structure administrative qui décidera ou non de l'accueil de navires en détresse dans un lieu de refuge. Jusqu'ici, les conclusions du Conseil ont préféré la notion d'« *autorité compétente* », mais il est certain que le Parlement, en seconde lecture, tentera de réintroduire la notion d'indépendance, soutenu par la Commission européenne sur ce sujet. Cette modification viserait à s'assurer qu'il y ait bien une autorité décisionnaire indiscutable pour les lieux d'accueil. Un compromis se dessine autour d'une « *autorité compétente décidant de manière indépendante* ».

2. Modification de la directive sur le contrôle par l'État du Port

La Commission souhaite amender la directive 95/21/CE relative au contrôle par l'État du port qui prévoit une inspection renforcée obligatoire tous les ans pour les navires à risque à l'entrée des ports de l'UE et élargit la procédure de bannissement aux navires qui auront été immobilisés plus de deux fois au cours des deux années précédentes et dont le pavillon figure sur une liste noire. La Commission souhaite donc intégrer, dans un premier temps, tous les amendements issus de l'évolution de la législation internationale dans un nouveau texte pour pouvoir procéder, dans un second temps, aux amendements qu'elle juge nécessaires. Une consolidation en un texte unique de la directive 95/21/CE serait donc opérée.

Le régime en vigueur sera ainsi complété par de nouveaux types de contrôles. Le rôle des pilotes à bord sera accru. Les administrations nationales devront consacrer un effort tout particulier à la compétence et à la formation continue des inspecteurs. Par ailleurs, les sanctions pesant sur les navires sous-normes seront aggravées. Le projet de la Commission prévoit aussi un nouveau régime d'inspection qui vise à assurer l'inspection de 100% des navires dans l'Union, suivant une fréquence directement liée au profil de risque des navires concernés. Ce nouveau régime d'inspection sera adossé à un nouveau système d'information.

3. Une modification de la réglementation européenne sur les enquêtes après accidents

À l'instar du dispositif régissant la conduite d'enquêtes dans le domaine de l'aviation civile, l'objectif de cette mesure est d'améliorer la sécurité maritime en prévoyant des lignes directrices claires à l'échelle communautaire concernant l'exécution d'enquêtes techniques après événement de mer. Elle vise donc à conférer dans le droit européen un statut aux enquêtes techniques après accident dans le domaine maritime. Ainsi, les États membres devront pérenniser ou le cas échéant créer des organismes indépendants spécialisés, comme le BEA Mer français, et donner aux enquêteurs techniques des pouvoirs d'investigation auprès des tiers.

4. Un règlement sur la responsabilité et l'indemnisation des dommages aux passagers en cas d'accident maritime

L'objectif de ce règlement est d'incorporer au droit communautaire les dispositions de la Convention internationale relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages, dite « Convention d'Athènes » et son protocole de 2002. La convention permet d'améliorer les niveaux d'indemnisation des passagers en cas d'accident. Le projet de règlement complète le dispositif international en proposant, entre autres, d'étendre les dispositions de la Convention au trafic maritime national ainsi qu'à la navigation intérieure.

La position commune adoptée lors du Conseil des ministres des transports du 6 juin 2008 a validé le principe de ce règlement mais en a limité l'extension aux seules lignes maritimes internationales et aux grandes lignes maritimes nationales. Le texte est actuellement en deuxième lecture au Parlement européen qui souhaiterait voir confirmé une plus grande extension du champ d'application de ce projet. La France souhaite finaliser ce texte durant sa présidence de l'Union.

5. Modification de la directive sur les sociétés de classification et création d'un règlement associé

Cette proposition de directive a pour objet de pallier les faiblesses constatées au niveau du processus d'inspection et de certification de la flotte communautaire, malgré les dispositions prévues par la directive 94/57/CE du 22 novembre 1994 modifiée par la directive 2001/105/CE. Pour cela, la refonte de la directive passe par la modification du système d'évaluation et de contrôle des sociétés de classification agréées (« organismes habilités »), sociétés chargées notamment d'effectuer au nom des administrations certaines tâches de contrôle et de délivrance de certificats de sécurité

6. Responsabilité de l'État du pavillon

Il s'agit d'intégrer en droit communautaire, en le rendant obligatoire, le Code de l'OMI sur la conformité des États du pavillon avec les conventions internationales, déjà entré en vigueur pour la majorité des États membres. Des mesures accompagnatrices sont prévues, parmi lesquelles la certification ISO 9001 des administrations maritimes et le développement d'une base de données qui aidera les États membres et la Commission dans l'exercice de leurs responsabilités de gestion et de contrôle des flottes européennes.

À terme, la démonstration, par le biais d'audits, de la qualité d'un pavillon pourrait donner lieu à moins de contrôles dans le cadre du futur régime d'inspection par l'État du port.

Les États ont rejeté ce projet de directive en avril en raison du transfert de compétences vers la Commission sur les sujets maritimes relevant de l'OMI, de l'obligation de résultat et de l'introduction de sanctions contre les États membres.

7. Une directive sur la responsabilité extra contractuelle des propriétaires de navires

Cette proposition de directive vise à garantir une plus grande responsabilisation des propriétaires de navires et concerne les questions de limitation de responsabilité. Dans la pratique, la directive demande à ratifier une convention socle de l'OMI sur la limitation de responsabilité (convention dite LLMC 96) mais établit un régime régional qui tend à s'éloigner de certains principes du droit international. Il s'agit donc d'un projet très conflictuel du paquet Erika 3. Le projet est soutenu uniquement par la France et l'Espagne même si la France considère, elle aussi, que ce projet comporte de nombreux problèmes de fond. Le projet de directive est actuellement dans l'impasse, partagé entre une opposition de la majorité des États membres et le soutien du Parlement européen et de la Commission. La France souhaite néanmoins faire des propositions afin de parvenir à un compromis durant sa présidence de l'Union.

En 2008, l'Europe a fait un pas décisif en faveur de l'adoption de ce paquet. En effet, le Conseil informel de La Rochelle a permis de préparer la réussite du Conseil européen du 9 octobre 2008. Alors que la plupart des États membres ne s'étaient pas prononcés lors du Conseil d'avril en faveur des deux dernières propositions de directives faisant partie du 3^{ème} paquet, à savoir le respect des obligations des États du pavillon et la responsabilité civile et les garanties financières des propriétaires de navires, le Conseil du 9 octobre 2008 a en effet un accord politique à l'unanimité sur ces deux propositions.

Notons en outre que la **Commission européenne est en train de préparer un nouveau train de mesures dans le domaine du transport maritime pour la décennie à venir**, sur lequel il conviendra d'être vigilant au niveau national.

En premier lieu, la Commission a rendu publique une communication datée du 25 novembre 2008, intitulée « *Feuille de route pour la planification de l'espace maritime : élaboration de principes communs pour l'Union européenne* ». Pour l'essentiel, cette feuille de route plaide pour la compétence de l'Union européenne dans un domaine où la coordination entre les États membres est essentielle :

« Oeuvrer à la planification de l'espace maritime renforcera la compétitivité de l'économie maritime européenne, tout en promouvant la croissance et l'emploi dans le sens de l'agenda de Lisbonne. L'économie maritime est importante pour l'Europe, dans la mesure où elle représente quelque cinq millions d'emplois⁶. On estime que de 3 à 5 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Europe est généré par les industries et les services du secteur maritime⁷, dont certains ont un fort potentiel de croissance.

Un cadre de planification stable, gage à la fois de sécurité juridique et de prévisibilité, encouragera les investissements dans ces secteurs, parmi lesquels le développement de la production d'énergie en mer, la navigation et le transport maritime, le développement portuaire, l'exploitation du pétrole et du gaz et l'aquaculture, et renforcera la capacité de l'Europe à attirer des capitaux étrangers. »

On l'aura compris, ce document contient des principes généraux ; mais la Commission prévoit un programme de travail permettant leur mise en œuvre assez rapide :

« Afin de faciliter cet échange, la Commission européenne prévoit de lancer, début 2009, un programme de travail dont voici les étapes :

– organisation d'une série de quatre ateliers courant 2009. Ces ateliers réuniront des représentants des parties prenantes issus de tous les secteurs concernés. Ils auront pour tâche de débattre des principes évoqués dans la présente communication ;

– organisation, courant 2009, de projets pilotes visant à développer les aspects de la planification de l'espace maritime touchant à la coopération transfrontalière ;

– élaboration d'un rapport conclusif conçu à partir des résultats des ateliers et proposant des étapes ultérieures et des actions à mener dans le prolongement de ce rapport. Si la politique maritime intégrée de l'Union européenne constitue une manière innovante d'envisager l'élaboration de la

politique, alors, il faut voir dans la planification de l'espace maritime l'un des instruments à notre disposition pour poursuivre dans cette voie ».

À la suite de cette feuille de route, la Commission européenne a présenté, mercredi 21 janvier 2009, un plan stratégique décennal plus précis.

Ce plan stratégique comprend **plusieurs mesures législatives** dont une proposition destinée à simplifier les formalités administratives découlant des règles communautaires et des recommandations aux États membres pour réduire les charges administratives imposées aux entreprises de transport maritime.

"En rendant le transport maritime plus attractif et en suscitant de nouveaux débouchés, les mesures proposées conduiront à utiliser les modes de transports de façon plus équilibrée, en fonction de leurs mérites propres et non de divergences administratives historiques; ceci sera bénéfique pour l'environnement et pour l'économie », a souligné Antonio Tajani, Vice-président de la Commission européenne. "La Commission considère que les conditions pour mettre en œuvre l'espace de transport maritime sans barrières au niveau européen sont aujourd'hui réunies, et que les mesures pourront entrer en vigueur de façon échelonnée entre 2010 et 2013."

La création d'un espace européen de transport maritime sans barrières devrait atténuer la demande en transport routier, réduire les coûts d'acheminement des produits transportés et aussi conserver un savoir faire et favoriser l'emploi au sein des nombreux métiers du transport maritime.

La Commission pointe plusieurs mesures qui devraient être mises en place par les États membres. Ainsi, **les divers organismes d'inspection qui contrôlent dans les ports le respect des règles douanières, fiscales, sanitaires, la conformité des produits agricoles végétaux et animaux agissent-ils souvent sans coordination, ce qui engendre des coûts et délais qu'il serait facile d'atténuer.** La Commission invite les États membres à passer en revue et à simplifier les pratiques mises en œuvre dans ces domaines qui relèvent souvent de la responsabilité d'autorités locales.

Mais plus importantes sont les mesures législatives, destinées à simplifier les procédures douanières et les autres formalités déclaratives. Une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil destinée à rationaliser les formalités déclaratives des navires à l'entrée ou à la sortie des ports européens est jointe à la communication. Des mesures simplifiant les procédures douanières seront adoptées au début 2009 et des orientations visant à accélérer les contrôles sanitaires et vétérinaires seront publiées en 2009. Les services administratifs dans les ports pourront continuer à exercer des contrôles inopinés ponctuels.

Le plan d'action comprend des mesures en cours dans le cadre du Code des Douanes Modernisé, comme la simplification des formalités pour les lignes maritimes communautaires qui incluent une escale dans un pays voisin, ou qui seront proposées à un stade ultérieur, ainsi que des recommandations aux États membres, afin de coordonner notamment, chaque fois que les conditions locales le

permettent, les inspections réalisées par les différents services administratifs dans les ports ou octroyer des certificats d'exemption de pilotage ("PEC") aux capitaines expérimentés.

III.— LA FLOTTE DE COMMERCE

Notre flotte de commerce a traversé l'année 2009 sous le signe de la crise économique. « *La violente dépression du transport maritime* »⁽¹⁾, « *Bercy inquiet de la santé financière de CMA CGM* »⁽²⁾, « *Le transport de conteneurs force vers des milliards de pertes* »⁽³⁾, une revue rapide de la presse nationale ne porte pas franchement à l'optimisme.

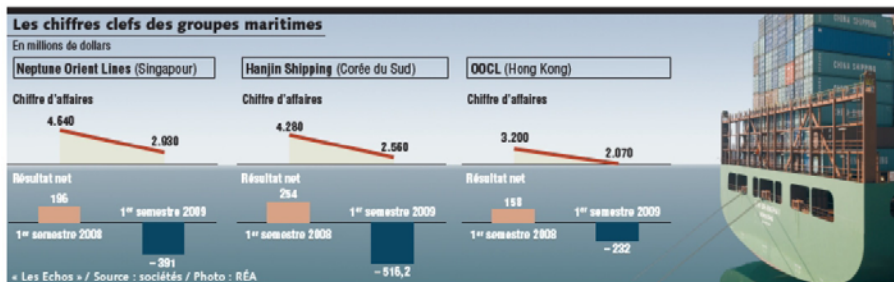
Il faut cependant savoir analyser les tendances structurelles derrière cette inflexion conjoncturelle très importante, en analysant notamment, au-delà des crédits disponibles en 2010, les modalités d'insertion du transport maritime et de la flotte de commerce dans la logique du Grenelle de l'environnement.

A.— AU-DELÀ D'UNE MAUVAISE CONJONCTURE, LE SOUTIEN AU PAVILLON FRANÇAIS PORTE SES FRUITS

1. L'année 2009 : une année difficile pour le transport maritime

a) *Les compagnies de transport maritime*

Quel que soit le groupe maritime choisi, y compris à l'étranger, les chiffres de l'année 2009 ne sont pas bons. Le transport maritime est en effet fortement corrélé avec l'activité économique qui a enregistré en 2008 et 2009 une contraction substantielle.



Au niveau des groupes français, les résultats ne sont pas meilleurs. En effet, la chute des chiffres d'affaires annoncée par les principales compagnies françaises pourrait atteindre les 30%.

(1) *Les Echos*, 11 août 2009.

(2) *Les Echos*, 25 septembre 2009.

(3) *Les Echos*, 11 août 2009.

b) Un effet important sur le résultat des ports de commerce français

À la fin du premier semestre 2009, le trafic total est en baisse par rapport au premier semestre 2008, en raison principalement du recul des échanges de vrac solides.

Les échanges de produits pétroliers sont en baisse (-2,8%) par rapport au premier semestre 2008, malgré la bonne tenue des importations de produits raffinés (+5%). Les entrées de pétrole brut diminuent à Marseille (-6,5%), entraînant un repli comparable pour l'ensemble des ports (-6,3%). Les sorties de produits pétroliers raffinés augmentent légèrement (+1,3%).

Les vrac solides sont en fort repli de 28% par rapport au premier semestre 2008. Le secteur est marqué par la forte baisse des importations de minerais (-63%) et des trafics de charbon (-35%), partiellement compensée par la bonne tenue des expéditions de céréales (+27%).

Les marchandises diverses sont en baisse de 4% dans les principaux ports français. Le secteur des conteneurs, avec une perte de trafic de près de 7% par rapport au premier semestre 2008, subit les effets du ralentissement des échanges au niveau mondial résultant de la crise économique. Le grand port maritime du Havre voit ainsi ses trafics chuter de 10%. Soutenue par le dynamisme des échanges à Calais (+7,6%), le trafic roulier renoue avec la croissance (+2,3%). Les trafics de marchandises conventionnelles chutent fortement (-30%).

– Comparaison avec les principaux ports européens

Les concurrents les plus directs des ports français sont les autres ports européens de la façade Manche - Mer du Nord, de l'Atlantique et de la Méditerranée dont les hinterlands peuvent largement atteindre le territoire national.

Les ports européens ont connu une année contrastée en 2008 selon les façades maritimes: les ports de l'Europe du Nord progressent de +2,9%, ceux de l'Atlantique reculent de 2,0%, et les ports de Méditerranée restent stables (+0,9%). Sur les façades Manche-Mer du Nord et Méditerranée, la progression des ports français est inférieure à celle de l'ensemble des ports européens. En revanche, les ports de Bordeaux et la Rochelle sont les seuls ports de la façade Atlantique à afficher une augmentation de trafic par rapport à 2007.

Toutes marchandises confondues, les tonnages cumulés des grands ports européens (ports français inclus) sont en progression de +2,1% en 2008, contre +1% pour les ports français.

Les trafics des principaux ports européens sont en légère progression : Rotterdam, dont le volume total des échanges avec 421,1 Mt est supérieur à celui de l'ensemble des ports français réunis, enregistre une hausse de 2,9% en 2008.

Le trafic du port d'Anvers atteint 189,4Mt, en progression de 3,5%. Les trafics se stabilisent à Hambourg (140,4Mt) et Algesiras(69,5Mt).

Les trafics conteneurisés, qui représentent les deux tiers du trafic des marchandises diverses, réalisent une progression de 4,8% dans les ports européens. En revanche, les ports français voient leurs échanges diminuer (-7,8%), notamment en raison de la chute de trafic observée au Havre, sous l'effet conjugué des mouvements sociaux liés à la réforme portuaire au deuxième trimestre 2008 et du ralentissement économique mondial observé en fin d'année.

c) Malgré cette conjoncture défavorable, le pavillon français est de plus en plus attractif

La flotte de commerce sous pavillon français compte, au 1^{er} juillet 2009, **215** navires de plus de 100 UMS dédiés aux transports. Toutes activités et tonnages confondus, cette flotte rassemble **5357** navires (avitailleurs, plateformes, navires de recherche, exploration, câbliers, remorqueurs, yachts utilisés à des fins commerciales, vedettes diverses...). **En outre, 301 navires sont immatriculés au registre international français (RIF).**

Les navires dédiés aux transports totalisent près de 6,2 millions d'unités de jauge et leur capacité d'emport est de 8,1 millions de tonnes de port en lourd. **Répartie selon les registres d'immatriculation, la flotte française se partage entre 96 navires de transport de plus de 100 unités de jauge brute inscrits au RIF, 75 navires au registre métropolitain et 44 navires aux registres des Territoires d'Outre-Mer, dont 29 en Polynésie Française.**

L'âge moyen de la flotte française s'élève à 6,8 ans au 1^{er} juillet 2009, contre 7 ans un an auparavant. **La flotte française s'avère ainsi de 9,3 ans plus récente que la flotte mondiale (16,1 ans) et de 6,7 ans plus jeune que celle de l'Union Européenne (13,5 ans).** Six des neufs navires réellement entrés en flotte au cours du premier semestre 2009 sont neufs, trois navires d'une moyenne de 10 ans ont réintégré la flotte sous pavillon français. Pour les cinq sorties de flotte, (hormis les navires CMA CGM) l'âge des navires s'échelonne de 4 à 27 ans, avec une moyenne d'âge de 12,6 ans.

Au premier semestre 2009, la flotte de transport a bénéficié de 13 entrées dont 9 navires neufs, réparties en 4 unités (dont 2 neuves) pour la flotte pétrolière, 5 unités, toutes neuves, pour la flotte non pétrolière, et de 3 unités (dont 2 neuves) pour la flotte passagers.

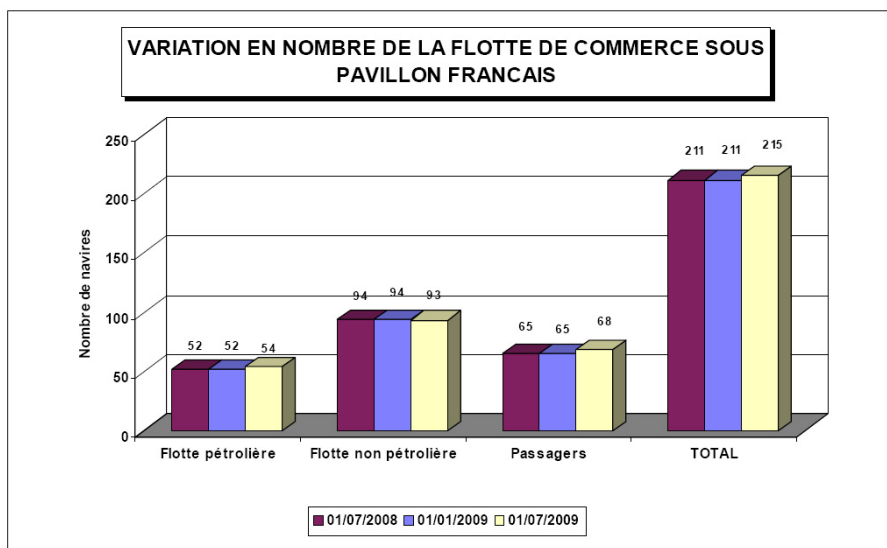
Dans le même temps, 9 navires de transport sont sortis de la flotte sous pavillon français dont 2 unités de la flotte pétrolière, 7 pour la flotte non pétrolière.

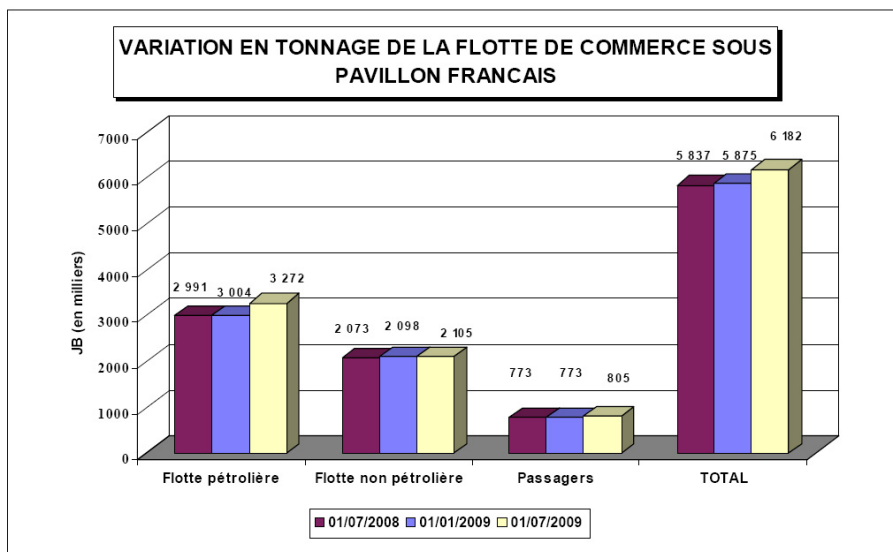
La flotte de commerce française enregistre ce premier semestre 2009 une remontée de l'ensemble des indicateurs (effectif, jauge brute, tonnage)

respectivement 1,9 %, 5,22 % et 7,75 %. Ces hausses ne sont cependant pas homogènes pour toutes les catégories.

La flotte pétrolière notamment affiche une évolution positive globale de 3,85 % en effectif, de 8,91 % en jauge brute et de 11,67 % en port en lourd par rapport au 1er janvier 2009. Ces résultats sont cependant très contrastés selon la catégorie de navires.

La flotte non pétrolière perd une unité en nombre, mais le jeu des entrées et des sorties fait que la variation des indicateurs est minime en jauge (+ 0,35 %) et en capacité d'emport (- 0,32 %) par rapport au 1er janvier 2009. La flotte passagers a enregistré trois entrées qui provoquent une hausse de 4,62 % en effectif, de 4,11 % en jauge et de 6,75% en capacité de transport par rapport au 1^{er} janvier 2009. La catégorie des transbordeurs est le moteur de cette évolution.





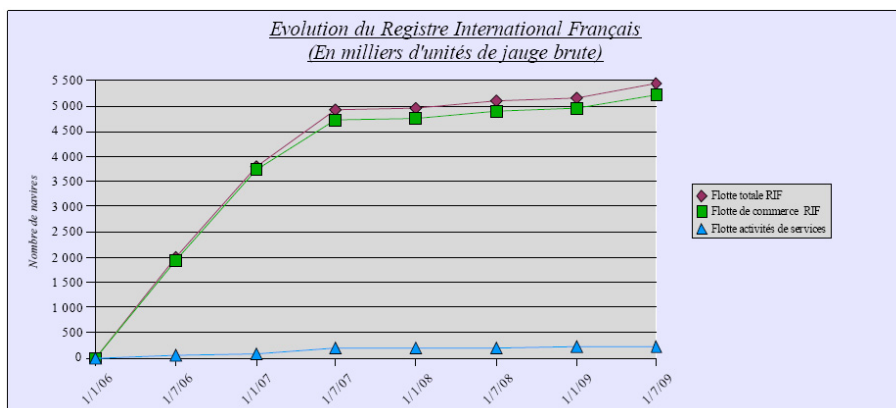
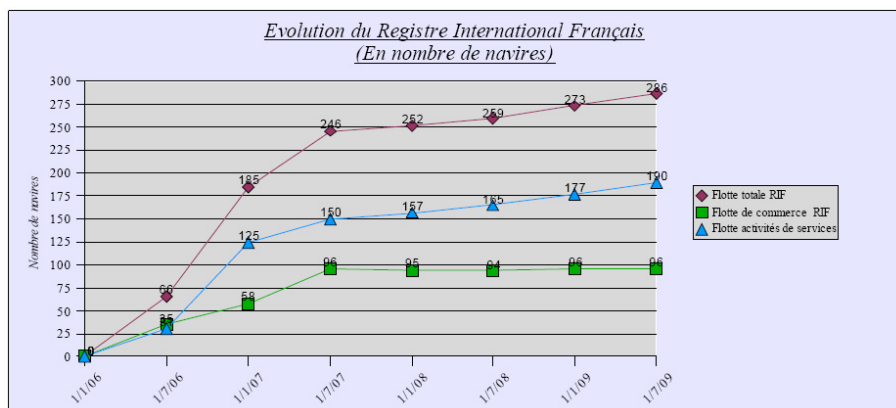
Source : MEDDADT.

– Les chiffres confirment la réussite du RIF

Devant les polémiques qui continuent sur le RIF, votre Rapporteur estime nécessaire de démontrer que ce registre, mis en place en 2006, est une vraie réussite pour le pavillon français.

Concernant uniquement la flotte de transport, le volume exprimé en jauge brute est passé de 4 millions au 1^{er} janvier 2006 sous registre TAAF à 4,95 millions au 1^{er} juillet 2009 sous registre RIF. L'augmentation globale du volume de la flotte de commerce française tous registres confondus (uniquement navires de transport), qui est passée de 5,2 millions de jauge brute au 1^{er} janvier 2006 à 6,18 millions au 1^{er} juillet 2009, est donc essentiellement dû aux évolutions positives du registre RIF.

L'apport de la flotte de service en termes de tonnages sous RIF est moindre par rapport aux évolutions mesurées en nombre d'unités. La capacité globale des navires de service immatriculés au RIF s'élève à 0,234 million de jauge brute au 1^{er} juillet 2009, en s'appuyant donc sur des valeurs plutôt stables depuis le 30 juin 2007. L'essentiel de la croissance en terme de tonnage est dû aux navires de transport.



Source : MEDDADT.

Au 1^{er} septembre 2009, selon les dernières informations fournies à votre rapporteur, 301 navires sont inscrits au RIF, soit 97 navires de la flotte de commerce, 74 navires issus du premier registre, 45 navires issus des DOM-TOM et 85 navires de la flotte de service. La flotte française a donc progressé de 89 navires en 3 ans.

Pendant la même période, ont été créés 1600 emplois de marins embarqués, l'essentiel étant dû au RIF.

2. Il est nécessaire de conforter les crédits de soutien à la flotte de commerce

Notre architecture fiscale compte plusieurs dispositifs destinés à soutenir la flotte de commerce : il s'agit en effet d'un secteur très hautement concurrentiel,

pour lequel les charges doivent être adaptées faute de quoi les navires risquent d'être immatriculés à l'étranger.

a) Le GIE fiscal

Pour maintenir l'attractivité et la compétitivité du nouveau registre international français, un nouveau dispositif d'aide à l'investissement a été mis en place par l'article 77 de la loi de finances rectificative pour 2006 du 30 décembre 2006. Cet article modifie la loi du 2 juillet 1998, abroge l'article 39 CA et complète l'article 39 C du code général des impôts par des mesures générales.

Ce nouveau dispositif fiscal permet l'acquisition, par des investisseurs regroupés dans des structures fiscalement transparentes de personnes, tel un groupement d'intérêt économique ou une SNC, d'un bien à donner en location pendant sa durée normale d'amortissement.

Le dispositif repose sur la possibilité de déduire les déficits, nés de l'amortissement dégressif du bien mis en location, des résultats imposables des autres activités des membres du GIE dès lors que le bien est exploité ou situé dans l'espace économique européen.

Le montant des amortissements admis en déduction est limité, pour prévenir les abus possibles, à 3 fois le montant des loyers pour une période de 36 mois. L'efficacité du dispositif est renforcée par l'exonération de l'imposition sur les plus-values lors de la cession des titres du GIE à l'utilisateur du bien.

L'avantage fiscal consenti peut être évalué autour de 15 à 18 % du montant de l'investissement, l'avantage rétrocédé à l'utilisateur étant fixé librement par les membres du GIE.

Les données relatives aux navires acquis dans le cadre de ce nouveau dispositif ne sont pas encore disponibles.

b) Le dispositif des allègements de charges sociales

Les mesures d'allègement des charges sociales concernent :

– le versement correspondant aux charges de retraites supportées par la Compagnie générale maritime et financière (CGMF) ;

– les subventions relatives aux exonérations ou aux remboursements de charges sociales patronales. Ces aides sont imputées sur le programme « Sécurité et affaires maritimes », action n° 3 « Flotte de commerce » ;

– la mise en œuvre de taux ENIM réduits pour certaines navigations ou registres.

– Les charges de retraites versées à la CGMF

L'État rembourse à la Compagnie Générale Maritime et Financière (CGMF) les charges spécifiques de retraite et d'accident du travail des personnels sédentaires de l'ancienne Compagnie générale maritime (CGM). Les dotations inscrites en lois de finances pour ces remboursements ont été de 15 millions d'euros en 2008. Les prévisions pour 2009 et 2010 sont de 14,29 millions d'euros et 13,82 millions d'euros.

– *Charges sociales patronales*

La loi du 3 mai 2005 précitée a institué, à compter du 1^{er} janvier 2006, une exonération à 100% des charges patronales ENIM (maladie, vieillesse, accidents du travail) pour les équipages embarqués à bord des navires de commerce battant pavillon français affectés à des activités de transports maritimes soumises à titre principal à une concurrence internationale effective. Ce dispositif s'est substitué au dispositif de remboursement mis en place en 1998, le remboursement ayant été maintenu pour les navigants non affiliés à l'ENIM.

Une cinquantaine d'entreprises bénéficient de l'exonération ou du remboursement de leurs charges patronales ENIM ou URSSAF pour leurs navigants éligibles. Ces allègements de charges sociales concernaient en 2007 l'emploi de plus de 11 000 marins.

La loi de finances pour 2007 a en outre introduit, à compter du 1^{er} janvier 2007, une exonération des cotisations d'allocations familiales et des contributions patronales à l'allocation d'assurance contre le risque de privation d'emploi dues par les employeurs, pour les équipages qu'elles emploient à bord de navires de transport de passagers. Cette exonération concerne les navires de transports de passagers bénéficiant de l'exonération des charges sociales patronales prévue à l'article 10 de la loi du 3 mai 2005 relative au RIF.

En 2008, les crédits disponibles (75,85 millions d'euros après abondement) ont permis de financer l'exonération ou le remboursement intégral des charges maladie, vieillesse, accidents du travail versées à l'ENIM ou aux URSSAF ainsi que l'exonération des charges d'allocations familiales et de chômage des armements à passagers pour un montant de 60,82 millions d'euros.

Pour 2009, les crédits inscrits en LFI pour les aides à la flotte de commerce s'élèvent à 75,72 millions d'euros. Ces crédits, inscrits au programme « *Sécurité et affaires maritimes* », permettront de financer la totalité des mesures d'exonération précitées, mais seulement un remboursement partiel (hors abondement) des charges sociales patronales des navigants non marins. Pour 2010, la prévision est de 78,58 millions d'euros.

c) Les dispositifs d'allègement de charge fiscale

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**.

La loi de finances initiale pour 2003 a institué 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 leurs groupements, reste à la charge de l'État et est désormais inscrit sur le budget des charges communes.

Le coût de la mesure a été de 33 millions d'euros pour 2007 et 35 millions d'euros pour 2008. Ce montant sera reconduit en 2009.

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 des droits 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 de 10 ans, pour un coût total annuel de 9 millions d'euros.

Le coût de cette mesure a été d'environ 155 millions d'euros en 2006 en raison de la bonne conjoncture du transport maritime fret, notamment du transport de conteneurs. Ce dispositif a été légèrement modifié par la loi de finances rectificative 2006 pour le mettre en conformité avec les orientations communautaires et a ouvert pour une période d'un an la possibilité pour les armateurs d'opter pour ce dispositif fiscal. Selon les documents budgétaires transmis, le coût en 2008, 2009 et 2010 de la taxe au tonnage est de 200 millions d'euros.

L'article 7 de la loi du 3 mai 2005 permet enfin de **défiscaliser le salaire des marins embarqués sur des navires immatriculés au registre RIF** sous certaines conditions (expatriation minimale de 183 jours). Le coût de cette mesure est estimé à 5 millions d'euros.

B.— L'INSERTION PROGRESSIVE DU TRANSPORT MARITIME DANS LA LOGIQUE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

Dans ce contexte économique difficile, votre Rapporteur est satisfait de voir, malgré tout, le transport maritime s'insérer progressivement dans la logique du Grenelle de l'environnement.

Il ne faudrait toutefois pas, au nom d'une urgence écologique que chacun peut comprendre, que le transport maritime subisse cette logique sans qu'il soit tenu compte de sa spécificité, notamment l'exposition à la concurrence internationale.

De ce point de vue, certaines propositions évoquées çà et là doivent être regardées avec beaucoup de circonspection, en rappelant à titre liminaire que le transport maritime est l'un des plus propres du monde.

1. Le transport maritime : un mode parmi les plus propres en termes d'émissions

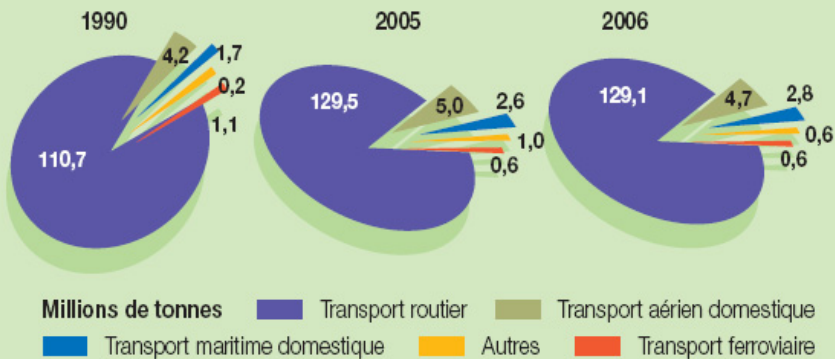
Il n'est pas besoin de faire de longs discours pour illustrer le fait que le transport maritime doit être développé y compris d'un point de vue écologique : la comparaison des émissions de CO₂ avec les autres modes de transport suffit à s'en convaincre, comme le souligne le document ci-dessous tiré du fascicule « *Les chiffres du transport 2009* » du MEDDAT.

43- Émissions de CO₂ par mode

	Millions de tonnes				
	1990	2005	%2005	2006	%2006
Transport routier	110,7	129,5	93,4%	129,1	93,7%
Transport aérien domestique	4,2	5,0	3,6%	4,7	3,4%
Transport maritime domestique	1,7	2,6	1,9%	2,8	2,0%
Autres *	0,2	1,0	0,7%	0,6	0,4%
Transport ferroviaire	1,1	0,6	0,4%	0,6	0,4%
Total	117,9	138,7	100%	137,8	100%

Source : CITEPA / Inventaire CCNUCC décembre 2007, format PNLCC en France

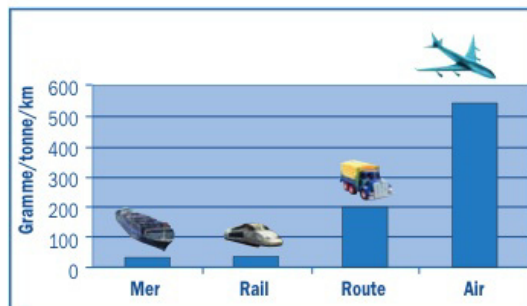
* Dont transport fluvial



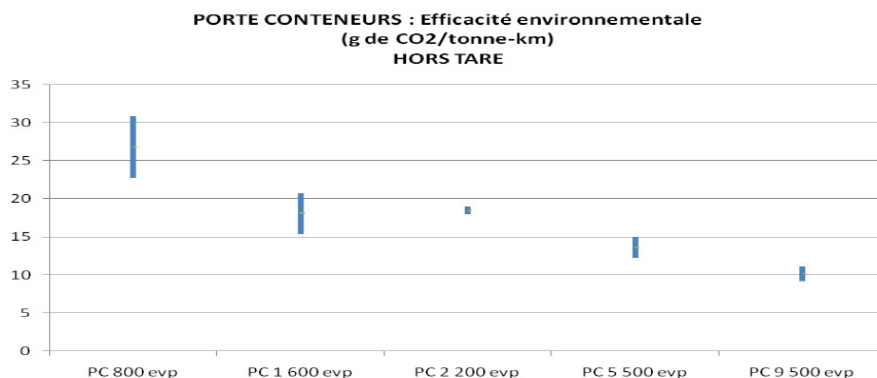
Source : MEDDADT.

Les chiffres sont tout aussi concluants lorsque l'on compare les émissions à la tonne-kilomètre transportée, et sont encore plus importants si l'on ne considère que le transport de conteneurs.

Comparaison des émissions de CO₂ entre les différents modes de transport :



Source : Commission Européenne



Source : Etude de l'efficacité énergétique et environnementale du transport maritime, ADEME, janvier 2009.

Ces comparaisons ne signifient pas, toutefois, que le transport maritime devrait s'exonérer de tout effort dans le domaine des émissions. Plusieurs logiques peuvent être suivies pour y arriver, **mais celle consistant à intégrer le transport maritime dans le marché des quotas est assurément une fausse bonne idée.**

Le marché des quotas n'est en effet qu'europpéen, ce qui conduirait à fournir un avantage concurrentiel aux autres pays et à annuler les différents efforts fiscaux fait par la France pour compenser ce déséquilibre.

La logique normative semble préférable, pour peu qu'elle soit élaborée au niveau international par l'OMI.

2. Les efforts en faveur du report modal doivent être poursuivis

Le Grenelle de l'environnement a rappelé à plusieurs reprise que le report modal vers le fer et la mer étaient fondamentaux pour réduire les émissions de notre pays.

De ce point de vue, il existe deux outils bien connus que sont les autoroutes de la mer et le cabotage. Ces politiques ont été lancées depuis près de 10 ans et tardent à prouver leur efficacité.

Un rapport de notre collègue M. Henri de Richemont permet de faire le point sur leur avancement ⁽¹⁾.

Soulignant que les autoroutes de la mer ne peuvent être une véritable et crédible alternative à la route que si elles offrent aux utilisateurs potentiels la fréquence, la pérennité et la régularité, M. de Richemont indique qu'il ne peut y avoir d'autoroutes de la mer sans véritable volonté politique.

(1) Henri de Richemont, Rapport à M. le secrétaire d'Etat chargé des transports sur les autoroutes de la mer, 26 mai 2009.

Dans un précédent rapport de 2003, il avait d'ailleurs déjà proposé que l'État crée une ligne d'intérêt général sur la façade atlantique et une autre sur la façade méditerranéenne et préconisait que l'État, par l'intermédiaire d'une société d'économie mixte (SEM), construise un nombre suffisant de navires, considérés comme des infrastructures pour assurer une navette entre deux ports, avec plusieurs départs par jour.

Les navires, propriétés de la SEM, seraient exploités par un opérateur maritime, choisi après appel d'offres. Ces propositions, impliquant la présence de la puissance publique dans la propriété des navires, avaient pour but de crédibiliser le concept « d'autoroute de la mer », qui ne pouvait présenter une alternative à la route que si elle était le prolongement du réseau routier existant.

Ces propositions, qui envisageaient le concept « d'autoroute de la mer » sous l'angle de l'aménagement du territoire, ont été retenues dans la liste des infrastructures de transport prioritaires lors du CIADT de décembre 2003. Ces propositions sont toutefois globalement restées lettre morte, l'implication de l'État dans la création d'une ligne et dans la propriété des navires étant considérée comme une atteinte au principe de la libre concurrence.

Toutefois, début 2003, le port de Nantes-St-Nazaire avait proposé à l'État l'idée d'une relation à haute fréquence et à forte capacité entre Montoir de Bretagne et Bilbao, à proximité du passage pyrénéen où se concentrent les flux.

L'objectif était de soulager les axes routiers atlantiques en voie de saturation et de décongestionner les couronnes des grandes agglomérations dont Bordeaux et le passage de Biriattou, dans les Pyrénées Atlantiques, avec 10 000 véhicules par jour. Les études réalisées par le port de Nantes-St-Nazaire démontraient qu'un dixième des trois millions de poids lourds qui empruntent chaque année les axes routiers atlantiques étaient susceptibles d'être transportés par voie maritime. Le potentiel était estimé à 300 000 remorques routières, soit l'équivalent de quatre à cinq millions de tonnes de trafic.

Le port de Nantes-St-Nazaire avait prévu trois départs par jour avec six navires, ceux-ci pouvant être construits en trois ans. Le coût du projet était évalué à 400 millions d'euros, soit l'équivalent de quarante kilomètres d'autoroute en plaine. Un projet de deux autoroutes de la mer entre la France et l'Espagne a été initié en 2004 et, à la suite d'un appel à projet lancé en 2007 par la Commission intergouvernementale franco-espagnole (CIG). Deux services d'autoroute de la mer ont été retenus lors de la signature d'une « feuille de route », le 27 février 2009, pour mise en service avant la fin 2010.

– *LE SERVICE D'ACCIONA TRASMEDITERRANEA*

Ce service a pour but d'exploiter trois liaisons maritimes Nantes-St Nazaire-Vigo, Le Havre-Vigo, Le Havre-Vigo-Algesiras, à partir de 2010. Il propose, à partir de la mise en service, quatre départs par semaine des deux ports français puis sept départs par semaine avec un accueil des semi-

remorques non accompagnées et un embarquement des seules remorques sur des navires de capacités comprises entre 140 et 260 semi-remorques, pour une vitesse commerciale de 20 nœuds.

– *LE SERVICE DE GRIMALDI-LOUIS DREYFUS ARMATEURS*

Ce service a pour but d'exploiter une liaison maritime Nantes-St-Nazaire-Gijon. Il proposerait, à partir de la mise en service, quatre départs par semaine de Nantes-St-Nazaire, puis sept départs par semaine, dans les deux sens.

Ce service serait accessible aux semi-remorques en transport accompagné (le chauffeur et tracteur accompagnent la semi-remorque) en visant des navires d'une capacité d'environ 150 remorques pour une vitesse commerciale de 23 nœuds.

Un appel à projets a été également lancé pour des autoroutes de la mer entre la France et le Portugal ainsi qu'un appel à manifestation d'intérêt. Le port de LEIXOES, au Portugal, et les ports de Brest et de Rouen ont montré leur intérêt pour cet appel à projet.

Le fait qu'un projet initié en 2004 n'ait pu se concrétiser qu'en novembre 2008 montre les difficultés à monter un projet d'autoroute de la mer.

La fermeture de liaisons maritimes ouvertes sous le vocable d'autoroutes de la mer a rendu sceptiques chargeurs et transporteurs routiers et beaucoup d'entre eux ne voient aucun intérêt, ni aucune utilité dans la création d'une autoroute de la mer.

Au surplus, le système retenu qui prévoit uniquement des aides au démarrage comporte des limites économiques mais surtout ne permet pas d'assurer la crédibilité des lignes ouvertes grâce à ces aides. En effet, beaucoup d'utilisateurs potentiels craignent que la ligne cesse dès la fin des aides.

L'ouverture du marché européen aux chauffeurs routiers des pays de l'Est pousse les prix du transport routier vers le bas. Ainsi, le transfert modal, au lieu de se faire de la route vers la mer, tend à se faire de la mer vers la route.

Les États membres et la Commission européenne semblent avoir pris conscience du fait que les aides au démarrage ne sont pas suffisantes pour assurer le succès des autoroutes de la mer.

En effet, lors de la réunion des ministres européens des transports, tenue les 1^{er} et 2 septembre à La Rochelle, M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a indiqué que les navires spécifiquement attachés aux autoroutes de la mer

pourraient être considérés comme des infrastructures, tout comme les autoroutes ferroviaires.

Le fait de considérer le navire comme une infrastructure devra faire évoluer les politiques, aussi bien communautaire que nationale, en ce qui concerne la création des autoroutes maritimes. Rendre crédible et opérationnel le concept des « autoroutes de la mer » est un impératif car la France est un pays de transit international important pour les poids lourds, de et vers les péninsules ibérique et italienne. Cette situation est de moins en moins supportable, tant du point de vue humain que du point de vue économique et environnemental.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie du mercredi 28 octobre 2009, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a procédé à l'examen pour avis des crédits de la **mission « Écologie, développement et aménagement durables »** sur les rapports pour avis de MM. Christophe Priou, Philippe Plisson, Martial Saddier, Jean-Claude Fruteau et Jean-Yves Besselat. Elle a auditionné M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat chargé des Transports⁽¹⁾.

À l'issue de la commission élargie, conformément aux avis de MM. Christophe Priou, Martial Saddier et Jean-Yves Besselat, et contrairement à l'avis de M. Philippe Plisson, rapporteurs sur les crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », la commission a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission pour 2010*.



(1) Voir le compte rendu officiel de cette commission à l'adresse suivante : http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions_elargies/cr/C004.asp