



N° 1434

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395)

TOME VII

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

AFFAIRES MARITIMES

PAR M. JEAN-CHRISTOPHE FROMANTIN

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN EXERCICE BUDGÉTAIRE MARQUÉ PAR UNE LÉGÈRE CROISSANCE	7
A. LES LIGNES DIRECTRICES DU PROJET DE LOI DE FINANCES.....	7
B. LES CRÉDITS DU PROJET DE LOI DE FINANCES	9
C. LES ACTIONS EXAMINÉES	10
1. L'action 01 « <i>Sécurité et sûreté maritimes</i> »	10
2. L'action 02 « <i>Gens de mer et enseignement maritime</i> ».....	10
3. L'action 03 « <i>Flotte de commerce</i> »	10
4. L'action 04 « <i>Action interministérielle de la mer</i> ».....	11
5. L'action 05 « <i>Soutien au programme</i> »	11
6. Les crédits portuaires du programme 203 « <i>Infrastructures et services de transports</i> »	11
D. UN DERNIER BUDGET DE TRANSITION ?	13
II. UNE NÉCESSAIRE MOBILISATION EN FAVEUR DU PAVILLON FRANÇAIS	14
A. QU'EST-CE QUE LE PAVILLON FRANÇAIS ?.....	15
1. Un pavillon, plusieurs registres	15
2. Le registre international français (RIF), « second registre »	16
3. Des navires possédés par des compagnies françaises et immatriculés à l'étranger	17
4. Le RIF, malheureusement classé pavillon de complaisance.....	19
a. Qu'est-ce qu'un pavillon de complaisance ?.....	19
b. Une complaisance bien moins critiquable que par le passé	21
B. UNE ÉVOLUTION CRITIQUE DE L'ÉCONOMIE DU PAVILLON FRANÇAIS	22
1. Une flotte en contraction.....	22

a. Une situation délicate.....	22
b. Une concurrence féroce et multimodale	24
2. L'emploi maritime menacé.....	25
a. Un pan important de l'activité économique	25
b. Des perspectives contrastées	25
c. L'extinction du système de cessation anticipée d'activité (CAA).....	27
C. COMBATTRE UN DÉBUT DE CRISE	27
1. Le relatif recul de l'attractivité du RIF	27
2. Une flotte pétrolière menacée de disparition ?	30
a. Un secteur régi par la loi	30
b. Un déclin manifeste	31
c. Une réaction rapide attendue	32
3. La situation problématique de la SNCM	32
D. RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ DES ARMEMENTS FRANÇAIS.....	34
1. Créer les conditions de la compétitivité internationale.....	34
a. Les aides budgétaires du programme 205	35
b. Les aides extérieures au programme 205.....	36
2. Faciliter le renouvellement de la flotte	38
a. Le dispositif quirataire de 1996.....	38
b. Le dispositif du GIE fiscal de 1998	38
c. Le dispositif du GIE fiscal de 2007	39
d. La disponibilité insuffisante des financements privés	40
3. Autoriser les gardes embarqués pour lutter contre la piraterie	40
III. SUIVI DES PRÉCONISATIONS DU RAPPORT 2012.....	42
A. L'ENSM SUSCITE ENCORE ET TOUJOURS DES INTERROGATIONS	42
1. Un projet d'établissement toujours dans les limbes.....	42
2. L'obsédante question de l'organisation géographique	44
B. UN PROGRÈS RÉGULIER DANS L'ORGANISATION PORTUAIRE	45
1. Un climat social apaisé	45
2. Une connexion à l'arrière-pays toujours au cœur de la problématique de développement des ports français	46
EXAMEN EN COMMISSION	49
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	51

INTRODUCTION

Le précédent exercice budgétaire avait été marqué, pour ce qui concerne les affaires maritimes, par une stabilité des volumes de crédit et de leurs affectations. Le 24 octobre 2012, votre rapporteur déclarait ainsi : « *Ce budget s'inscrit dans la continuité du passé récent. La réforme portuaire de 2008 a été digérée ; il est temps de former un nouveau projet pour notre compétitivité maritime. Pour ma part, si je déplore l'absence de signes forts dans ce projet de loi de finances, je ne reprocherai pas à l'exécutif de prendre un peu de temps pour arrêter des décisions si lourdes.* » L'alternance récente justifiait une forme d'inertie, et le Gouvernement arrivé aux affaires au printemps n'avait pas eu assez de l'été pour infléchir la trajectoire de la loi de finances. Aussi votre rapporteur s'était-il abstenu de tout avis quant à l'adoption, ou non, des crédits des affaires maritimes.

Une année a passé ; le constat n'a guère varié. La loi de finances initiale pour 2014 conserve à l'étiage le budget des affaires maritimes, permettant le maintien de l'existant sans réellement anticiper l'avenir. Des initiatives seraient pourtant nécessaires, par exemple pour dynamiser un pavillon français dont la situation inquiétante est analysée avec précision dans ce rapport, ou pour définir clairement la stratégie de l'école nationale supérieure maritime, dont le bâtiment du Havre se trouve rénové l'année même où est décidée la concentration du premier cycle d'étude sur le site de Marseille.

La stratégie maritime de la France reste à définir. Le budget présenté, par conséquent, demeure un instrument de gestion et non un programme d'action. Pour cette raison, votre rapporteur pour avis privilégiera une nouvelle fois l'**abstention**.

I. UN EXERCICE BUDGÉTAIRE MARQUÉ PAR UNE LÉGÈRE CROISSANCE

A. LES LIGNES DIRECTRICES DU PROJET DE LOI DE FINANCES

Depuis la loi de finances initiales pour 2013, la maquette du programme 205 « *Sécurité et affaires maritimes* » a été modifiée pour refléter l'intégration de la direction des pêches maritimes et aquaculture (DPMA) au ministère chargé de l'écologie. Cette évolution a donné lieu à la disparition de l'ancienne action 16 « *Gestion durable des pêches et de l'aquaculture* » du programme 154 « *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires* », qui est désormais intégrée dans la nomenclature du programme 205 « *Sécurité et affaires maritimes, pêches et aquaculture* ».

La politique maritime, à travers le programme 205, coordonne l'action régulatrice de l'État aux niveaux du navire, du marin, de la mer et de ses ressources, dans un secteur à la fois ouvert au libre commerce mais aussi fortement encadré par le droit international – tant au sein de l'Organisation maritime internationale, de l'Organisation internationale du travail que de l'Union européenne. Elle comprend une action essentielle à la sécurité et la sûreté maritimes, l'organisation et l'accompagnement social de l'emploi maritime (formation, hygiène, santé, conditions de travail), le soutien à la qualité et au développement du pavillon français, la participation à la protection de l'environnement marin et littoral (à travers le plan POLMAR), la recherche d'un équilibre entre les différents usagers de la mer (marine de commerce, pêches et conchyliculture, nautisme, littoral) par une réglementation et une organisation adaptées, ainsi qu'une participation à l'action de l'État en mer en liaison avec les préfets maritimes et les préfets, et enfin une exploitation durable des ressources aquatiques.

Le volet « *sécurité et affaires maritimes* » (soit les actions 1 à 5) concourt à la mise en œuvre de la politique de l'État en termes de sécurité et d'emploi maritimes ainsi que la transcription sur le littoral des politiques du ministère chargé de l'environnement, notamment en termes de développement durable maritime et littoral. Quant au volet « *pêche et aquaculture* » (soit l'action 6), il s'inscrit dans le cadre des objectifs généraux de la politique européenne commune de la pêche, visant à une exploitation durable des ressources aquatiques ; il ne relève toutefois pas de la compétence de votre rapporteur et ne sera donc pas évoqué dans le présent avis.

Si on en croit la programmation budgétaire pluriannuelle, le programme 205 « *Sécurité et affaires maritimes, pêches et aquaculture* » devait obtenir, pour la partie « *affaires maritimes* » qui fait l'objet du présent avis, des plafonds en très légère croissance entre 2013 et 2014. Ce sont 142,77 millions d'euros qui avaient été programmés en autorisations d'engagement et 142,24 millions d'euros en crédits de paiement pour 2013 ; 145,28 millions

d'euros en autorisations d'engagement et 146,23 millions d'euros en crédits de paiement pour 2014 ; enfin 144,25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 145,11 millions d'euros en crédits de paiement pour 2015. Cette stabilité était mise au service de priorités déterminées :

- maintenir un niveau minimal d'investissement en matière de sécurité et de sûreté maritimes, notamment en recherchant les mutualisations européennes et en répondant aux exigences communautaires en matière de systèmes d'informations ;

- porter une attention soutenue à l'enseignement maritime, avec d'une part le maintien d'un enseignement maritime au niveau secondaire et les premières ouvertures de BTS maritimes, et d'autre part l'accompagnement de la mutation de l'école nationale supérieure maritime et le projet immobilier de l'école du Havre – auquel 7 millions d'euros ont été affectés ;

- garantir la protection contre les pollutions marines et le contrôle des pêches, afin de permettre à la France de satisfaire aux exigences européennes en matière de protection de l'environnement de la ressource halieutique.

Ainsi que l'indiquait déjà votre rapporteur à l'occasion du précédent exercice budgétaire, la préservation des fonctions des affaires maritimes et l'achèvement de la réforme de l'enseignement maritime impliquent, en contrepartie et compte tenu des contraintes pesant sur les finances publiques, une budgétisation au plus juste des dépenses d'intervention, afin de garantir la soutenabilité du programme, et une restriction des crédits d'investissement au strict minimum. Très clairement et pour la seconde année de la législature, le budget des affaires maritimes apparaît à l'étiage : une diminution des crédits alloués signifierait immanquablement un renoncement de la puissance publique à l'une de ses responsabilités régaliennes. Or la garantie de la sécurité maritime, la formation et la protection sociale des gens de mer, la tenue du pavillon français, ne sauraient être des éléments négociables pour la seconde zone économique exclusive mondiale, et moins encore à l'époque de la conteneurisation et d'une mondialisation commerciale qui emprunte très majoritairement la voie des mers.

En dépit de l'effort continu de maîtrise du déficit de l'État, par ailleurs souhaitable, le budget de la mer ne doit pas constituer une variable d'ajustement. Votre rapporteur constate, avec soulagement, que tel n'est pas le cas : si seul le socle obligatoire d'investissement, au vu des obligations internationales et européennes, a été assuré, la stabilité globale des autorisations d'engagements comme des crédits de paiement d'une année sur l'autre – voire leur très légère progression – permettra à la Nation de tenir son rang au cours de l'exercice 2014. Il n'en demeure pas moins que les sommes effectivement allouées sont inférieures de 2 millions d'euros aux prévisions de la programmation pluriannuelle.

B. LES CRÉDITS DU PROJET DE LOI DE FINANCES

PLF 2014 (en euros)		AE	CP	Part des CP
Action 1	Sécurité et sûreté maritimes	26 118 328	26 587 347	13,70%
Action 2	Gens de mer et enseignement maritime	30 200 719	30 200 719	15,56%
Action 3	Flotte de commerce	71 065 000	71 065 000	36,62%
Action 4	Action interministérielle de la mer	10 150 304	10 235 304	5,27%
Action 5	Soutien au programme	6 054 729	6 454 729	3,33%
Sous-total		143 589 080	144 543 099	74,49%
Action 6	Gestion durable des pêches et aquaculture	49 500 000	49 500 000	25,51%
TOTAL		193 089 080	194 043 099	100,00%

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des crédits par rapport à la loi de finances initiale précédente. On constate une très légère augmentation du budget des affaires maritimes dans leur ensemble, de l'ordre de 1 à 2 %. Si les actions 3 et 4, portant soutien à la flotte commerce et action interministérielle de la mer, connaissent un tassement imputable à des effets démographiques et à l'achèvement d'investissements de long terme, leur diminution est plus que compensé par la croissance notable des dotations affectées à l'action 2, correspondant aux gens de mer et à l'enseignement maritime. Cette consolidation des moyens dédiés à l'enseignement maritime se concrétise, d'une part, par la création de classes de brevet de technicien supérieur (BTS) dans l'enseignement secondaire et, d'autre part, par la construction d'un nouveau centre au Havre pour l'École nationale supérieure de la marine pour un montant évalué à 3 millions d'euros.

		LFI 2013 (pro format, en euros)		PLF 2014 (en euros)		Évolution	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1	Sécurité et sûreté maritimes	26 205 578	25 360 308	26 118 328	26 587 347	-0,3 %	4,8 %
Action 2	Gens de mer et enseignement maritime	26 698 386	26 698 146	30 200 719	30 200 719	13,1 %	13,1 %
Action 3	Flotte de commerce	72 151 381	72 150 733	71 065 000	71 065 000	-1,5 %	-1,5 %
Action 4	Action interministérielle de la mer	10 937 129	10 847 323	10 150 304	10 235 304	-7,2 %	-5,6 %
Action 5	Soutien au programme	6 340 608	6 739 253	6 054 729	6 454 729	-4,5 %	-4,2 %
Sous-total		142 333 082	141 795 764	143 589 080	144 543 099	0,9 %	1,9 %
Action 6	Gestion durable des pêches et aquaculture	51 880 507	51 880 041	49 500 000	49 500 000	-4,6 %	-4,6 %
TOTAL		194 213 589	193 675 805	193 089 080	194 043 099	-0,6 %	0,2 %

C. LES ACTIONS EXAMINÉES

1. L'action 01 « Sécurité et sûreté maritimes »

La France agit dans le domaine de la sécurité et de la sûreté maritime en tant qu'État du pavillon pour garantir le respect des normes à bord des navires français, en tant qu'État du port pour contrôler les navires de commerce étrangers en escale dans nos ports, et en tant qu'État côtier pour l'ensemble de la circulation maritime qui longe nos côtes, quels que soient la destination et l'objet de l'exploitation des navires en cause.

Cette action globale en faveur de la sécurité et de la sûreté maritime est déclinée par des services spécialisés : les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), les centres de sécurité des navires (CSN), les services, la société nationale de sauvetage en mer (SNSM), et enfin le Bureau enquête accidents (BEA).

Les crédits de cette action se montent à 26,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 26,6 millions d'euros en crédits de paiement pour 2014, contre 26,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25,3 millions d'euros en crédits de paiement dans la loi de finances initiale pour 2013.

2. L'action 02 « Gens de mer et enseignement maritime »

L'élément humain est une composante essentielle et structurante du programme 205 qui se développe autour de deux thèmes : la formation des gens de mer et le développement de l'emploi maritime.

La formation maritime est un des leviers importants de la politique publique maritime en termes de sécurité mais aussi d'emploi et d'insertion professionnelle. Le dispositif de formation repose sur un réseau de centres secondaires et supérieurs répartis tout au long du littoral et outre-mer.

Le développement de l'emploi maritime constitue la seconde composante. En 2012, l'économie maritime française comptait 300 000 emplois directs. Ainsi, les 40 000 marins qui naviguent chaque année à la pêche et au commerce sont au cœur d'un secteur qui emploie 1,5 % de la population active du pays.

Les crédits de cette action se montent à 30,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 2014, contre 26,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dans la loi de finances initiale pour 2013.

3. L'action 03 « Flotte de commerce »

Le transport maritime est une activité confrontée à une concurrence internationale particulièrement vive. Dans sa volonté de soutenir cette activité,

l'État s'est assigné un triple objectif à travers les aides à la flotte de commerce : renforcer la compétitivité économique des entreprises de transport maritime face à la concurrence internationale ; soutenir l'emploi maritime par des dispositifs d'allègement de charges sociales et fiscales ; favoriser la qualité du pavillon français et la sécurité maritime grâce au rajeunissement de la flotte de commerce.

Les crédits de cette action se montent à 71 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 2014, contre 72,3 millions en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dans la loi de finances initiale pour 2013.

4. L'action 04 « Action interministérielle de la mer »

L'action civile de l'État en mer (AEM) est par essence une politique interministérielle. Les quarante-cinq missions assignées sont prises en charge par une dizaine de ministères qui interviennent aux côtés du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Les affaires maritimes participent à plus de 40 des 45 missions incombant à l'AEM et en coordonnent une quinzaine autour des thématiques de contrôle et surveillance des activités maritimes (police des pêches, de la navigation, de la sécurité des navires, des épaves, de l'environnement).

Les crédits de cette action se montent à 10,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 2014, contre 10,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dans la loi de finances initiale pour 2013.

5. L'action 05 « Soutien au programme »

Cette action regroupe des crédits qui contribuent au développement de politiques transversales des affaires maritimes (fonctionnement courant et immobilier des services déconcentrés) ainsi que le soutien logistique aux services déconcentrés.

Les crédits de cette action se montent à 6,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,5 millions d'euros en crédits de paiement pour 2014, contre 6,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,7 millions d'euros en crédits de paiement dans la loi de finances initiale pour 2013.

6. Les crédits portuaires du programme 203 « Infrastructures et services de transports »

Si la plus grande fraction du programme 203 n'entre pas dans le périmètre du présent avis, puisque dévolue aux infrastructures ferroviaires, routières et portuaires, une partie est consacrée aux équipements portuaires.

Le tableau suivant indique les moyens budgétaires consacrés à l'entretien des ports pour les années 2009 à 2013. Il inclut à la fois les crédits budgétaires inscrits en loi de finances initiale et les dotations supplémentaires décidées dans le cadre du volet portuaire du plan de relance.

Ports maritimes (en millions d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013
Entretien des ports maritimes (crédits budgétaires)	53	58,9	58,5	58,5	58,5
Plan de relance de l'économie (crédits budgétaires)	50	0	0	0	0

La dotation d'entretien consacrée aux ports maritimes – c'est-à-dire les grands ports maritimes et le port autonome de la Guadeloupe – dans la loi de finances initiale au titre du programme 203 « *Infrastructures et services de transport* » atteint 54 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2014, contre 58,5 millions d'euros en loi de finances 2013.

Conformément à l'article L. 111-4 du code des ports maritimes, ces crédits sont destinés au dragage des avant-ports, à l'entretien des chenaux d'accès et des ouvrages de protection des grands ports maritimes et ports autonomes. Dans les ports d'intérêt national, les sommes allouées servent à financer l'ensemble des travaux d'entretien des infrastructures, dont le dragage des chenaux d'accès et des avant-ports. Cette dotation budgétaire était reconduite à l'identique depuis 2011, dans un contexte d'augmentation des dépenses du fait de l'éloignement de certains sites de clapage – utilisés pour l'immersion en mer des sédiments de dragage – et alors que le taux de remboursement de l'État ne dépasse pas 70 %.

Les dotations avaient vocation à augmenter sensiblement à la suite de la réforme des ports d'outre-mer qui a transformé, au 1^{er} janvier 2013, les ports concédés de Fort-de-France, Dégrad-des-Cannes et Port-Réunion en grands ports maritimes. L'État prend depuis en charge la totalité de la dépense, en application de l'article L. 111-4 du code des ports maritimes, alors qu'un cofinancement du concessionnaire de 1,8 million d'euros était jusqu'alors intégré.

En 2009, les crédits du plan de relance de l'économie se sont exceptionnellement ajoutés aux crédits d'entretien, avec une enveloppe totale de 50 millions d'euros permettant d'accélérer le rythme de réalisation des opérations. Ces crédits ont financé des opérations de gros entretien des ouvrages portuaires pour lesquelles les financements publics sont les plus nécessaires pour améliorer les conditions d'accueil des navires. Ils ont concouru 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 des dessertes internes et relatives aux quais ont été privilégiées.

Votre rapporteur déplore la baisse des crédits du programme 203 destinés explicitement au financement des infrastructures portuaires relevant de l'État.

La remise en cause de l'écotaxe par le Gouvernement, en dépit du vote du Parlement et sans que des dotations de remplacement soient prévues pour équilibrer le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), ne manque pas d'inquiéter les grands ports maritimes largement tributaires des recettes attendues pour moderniser leurs installations.

D. UN DERNIER BUDGET DE TRANSITION ?

Comme l'année précédente, on peut regretter que ce budget des affaires maritimes se limite à un exercice de gestion sans perspective d'ensemble ni vision stratégique à long terme. La stabilité des dotations permet de ne pas entamer les missions régaliennes, mais la persistance de l'existant interdit toute innovation et toute adaptation de l'économie française au poids toujours croissant du commerce maritime.

La définition d'une nouvelle stratégie maritime nationale a été assignée aux Assises de la mer et du littoral, tenues tout au long du premier semestre de l'année 2013. À l'occasion de l'installation du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML), le 18 janvier 2013, le ministre chargé de la mer a souhaité relier l'ensemble des actions publiques en faveur de la mer et du littoral. Il s'agissait de permettre aux Français de prendre conscience et d'intégrer les enjeux relatifs à la protection du milieu marin, la valorisation des ressources marines et la gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral, dans une perspective de développement durable. Il convenait de permettre aux territoires de contribuer à l'élaboration d'une *ambition française pour la politique maritime intégrée*, contribution fondamentale à la stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) que le Gouvernement adoptera par décret en 2014. Le bilan de ce premier volet des Assises a été présenté au Conseil national de la mer et des littoraux, le 18 juillet 2013.

Ainsi, une fois établie la cohérence des engagements maritimes de la France, peut-être sera-t-il possible d'espérer un budget des affaires maritimes ambitieux et visionnaire. Il ne sera que temps, puisque la législature sera alors entrée dans la seconde moitié de son mandat.

II. UNE NÉCESSAIRE MOBILISATION EN FAVEUR DU PAVILLON FRANÇAIS

Le pavillon d'un navire détermine sa nationalité : il permet de bénéficier de la protection réservée aux nationaux, notamment dans les relations avec des États étrangers, et il commande la loi applicable à bord en haute-mer où ne s'impose aucune souveraineté territoriale. Les navires enregistrés en France sont soumis à la réglementation française en matière de sécurité, de sûreté, de normes sociales et environnementales. Cette réglementation française découle des conventions internationales notamment de l'Organisation maritime internationale (OMI), organisation spécialisée dans les questions maritimes du système des Nations-Unies, de l'Organisation internationale du travail (OIT) et des textes européens.

Un navire doit respecter un certain nombre de conditions pour être autorisé à battre pavillon français. Il doit appartenir pour moitié à des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, son utilisation et son exploitation doivent être dirigées et contrôlées à partir d'un établissement stable situé sur le territoire national. En outre, les membres de l'équipage des navires immatriculés au registre international français doivent être ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen dans une proportion minimale calculée sur la fiche d'effectif de 35 %. Toutefois, pour les navires ne bénéficiant pas ou plus du dispositif d'aide fiscale attribué au titre de leur acquisition, ce pourcentage est ramené à 25 %.

La qualité du pavillon français ne nourrit aucun doute. Le *Mémorandum d'entente de Paris* sur le contrôle des navires par l'État du port, dit *Mémorandum de Paris* ou *ParisMoU*, tient compte des inspections conduites sur les trois dernières années par les vingt-sept États membres du dispositif. Il aboutit à classer les pavillons en trois listes – blanche, grise et noire. Non seulement la France a toujours figuré sur la liste blanche, mais elle s'est classée en tête en 2013 devant l'Allemagne, Hong-Kong, la Suède et la Grèce. C'est la preuve de l'excellence du pavillon national qui démontre ainsi son haut degré d'engagement en termes de qualité environnementale, de sécurité des navires et de droit social.

Exemplaire dans son respect des normes internationales, le pavillon français connaît aujourd'hui une situation économique délicate, doublement marquée par un lent recul de son attractivité générale et, dans des secteurs spécifiques comme la flotte pétrolière, par un effondrement si brutal qu'il pourrait mettre en cause sa pérennité.

Face au dumping réalisé par certains pavillons étrangers et dans un contexte de globalisation croissante des échanges, les pouvoirs publics n'ont pas manqué de concéder au pavillon français des avantages fiscaux, sociaux et réglementaires qui apparaissent désormais très insuffisants pour restaurer sa compétitivité. Il semble impératif d'amorcer une politique volontariste, dont les

traductions ne sauraient d'ailleurs être exclusivement financières, pour soutenir efficacement le pavillon français d'une concurrence internationale autant qu'européenne.

Depuis le début de la mandature, il n'a été adopté aucune disposition législative ou réglementaire susceptible d'un impact direct sur la compétitivité des armements français. Néanmoins, certaines mesures, de nature à réduire les écarts dans les conditions d'exploitation de navires de différents pavillons peuvent contribuer à la compétitivité relative du pavillon national.

À ce titre, il convient de citer les mesures relatives aux conditions de l'État d'accueil contenues à l'article 38 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports. Le régime de l'État d'accueil permet d'exiger le respect des règles sociales françaises, s'agissant de navires engagés dans certaines activités dans les eaux territoriales françaises. Il s'applique aux navires assurant un service de cabotage continental national d'une jauge brute de moins de 650 ou assurant un service de cabotage national avec les îles, ainsi qu'aux navires utilisés pour fournir dans les eaux territoriales ou intérieures françaises des prestations de services.

- S'agissant des navires assurant des services de cabotage, ces navires étaient antérieurement soumis au régime de l'État d'accueil au titre du décret n° 99-195, mais le nouveau régime a l'avantage d'un fondement législatif plus adapté, de dispositions relatives au contrôle renforcées à la lumière de l'expérience et d'un contenu à certains égards plus extensif – par exemple, ce régime s'applique aux gens de mer et non plus seulement aux marins.

- Quant aux navires utilisés pour fournir dans les eaux territoriales ou intérieures françaises des prestations de services, l'application du régime de l'État d'accueil est nouvelle ; elle couvre notamment, par exemple, les activités liées à l'implantation et à l'exploitation d'éolienne en mer.

La mise en œuvre de la convention du travail maritime contribuera aussi, dans une certaine mesure, à harmoniser les conditions de concurrence entre les navires de différents pavillons. Entré en vigueur au niveau international le 20 août 2013, ce texte a été ratifié par la France le 28 février 2013 pour une entrée en vigueur le 28 février 2014. La loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable, a procédé à sa transcription dans le droit national.

A. QU'EST-CE QUE LE PAVILLON FRANÇAIS ?

1. Un pavillon, plusieurs registres

La notion de registre d'immatriculation n'est pas définie explicitement dans la législation française – seul le registre international français est désigné comme tel par la loi, pour des raisons moins juridiques que politiques. Au-delà du

cas du RIF, l'usage est d'utiliser le terme « *registre* » pour désigner un ensemble de navires soumis entièrement au même régime juridique. À ce titre, se distinguent les navires que leur immatriculation rattache au régime juridique du territoire métropolitain et des départements d'outremer, dit « *premier registre* » ou « *registre principal* », et les navires immatriculés auprès d'une collectivité d'outre-mer, où s'applique un régime juridique autonome et plus ou moins éloigné des prescriptions métropolitaines.

Toute collectivité ultramarine peut être considérée comme détentrice d'un registre distinct, aux spécificités variables. Ce n'est cependant pas une obligation : Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont choisi de ne pas exercer leur compétence dans ce domaine – compétences par ailleurs circonscrites à la fiscalité et au régime de travail des étrangers –, le régime juridique applicable demeurant celui du premier registre. Il convient de préciser que même l'immatriculation dans un département d'outremer peut entraîner quelques particularités, par exemple en matière de sécurité sociale. La pérennité de ces registres s'explique moins par des considérations économiques que par la dévolution de compétences juridiques aux collectivités ultramarines et par leur volonté d'exercer les pouvoirs nouvellement acquis.

Le registre wallisien constitue un cas particulier. Wallis-et-Futuna est la seule collectivité d'outremer qui n'ait pas acquis la compétence d'immatriculation avec les Terres australes et antarctiques françaises, mais ce dernier registre est désormais fermé aux navires de commerce. L'exigence d'une touchée au moins semestrielle dans un territoire pour pouvoir y être enregistré, initialement prévue par le décret n° 60-600 du 22 juin 1960 portant règlement d'administration publique et relatif aux navires immatriculés dans les territoires d'outre-mer, ne s'applique plus dans les territoires qui ont acquis la compétence d'immatriculation. Le registre de Wallis-et-Futuna, du fait de ses caractéristiques favorables (aides fiscales, encadrement social spécifique, redevances adaptées pour le territoire), est utilisé pour développer le segment particulier des gros navires de croisière. Les armateurs français sont présents sur le secteur avec, en particulier, la Compagnie du Ponant dont les trois navires sont immatriculés au registre de Wallis-et-Futuna.

Rien n'impose cependant aux navires appartenant à des armateurs français de battre pavillon national, non plus qu'aux embarcations desservant fréquemment les ports français.

2. Le registre international français (RIF), « second registre »

La loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français a créé le RIF en le substituant au registre des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), auquel était immatriculé l'essentiel des navires de commerce français.

Registre communautaire, le RIF offre un cadre juridique pour le recours aux marins non-résidents. Par ailleurs, du point de vue réglementaire, l'immatriculation a été facilitée par la création d'un guichet unique réunissant les services des affaires maritimes et des douanes. En ce qui concerne les charges sociales, les armateurs bénéficient d'une exonération des cotisations patronales (assurance maladie, vieillesse et accident du travail) pour les équipages embarqués à bord de navires de commerce affectés à des activités de transport maritime soumises à la concurrence internationale. Enfin, la loi prévoyait une autorisation des casinos à bord des navires de croisière.

Parallèlement à cet effort d'attractivité du registre, la loi créant le RIF visait le développement de l'emploi maritime avec l'exigence de nationalité, la défiscalisation du salaire des navigants et l'obligation de formation embarquée afin de pérenniser la filière maritime. Les armateurs ont exprimé leur satisfaction lors de la conception du dispositif, jugé favorable au maintien de l'emploi en France et au renforcement de la compétitivité nationale face à la concurrence étrangère.

3. Des navires possédés par des compagnies françaises et immatriculés à l'étranger

Les armateurs français immatriculant leurs navires à l'étranger conservent le contrôle de leurs flottes tout en bénéficiant d'avantages fiscaux et de coûts réduits. Tel est le cas des principaux armements nationaux d'après les données communiquées par le Gouvernement :

– 5 % seulement de l'ensemble de la flotte de CMA-CGM bat pavillon français ; cette proportion atteint cependant un quart de la flotte effectivement possédée avec vingt-quatre navires sur quatre-vingt-onze ;

– la politique de pavillon de LDA varie selon les segments de flotte : la totalité des câbliers sont sous pavillon français, mais aucun vraquier ne sera bientôt plus dans ce cas. Douze navires sont sous pavillon français (dix au RIF et deux au Premier Registre), cinq sont immatriculés aux Pays-Bas, deux en Colombie et un à Panama ;

– Socatra compte sept navires sous pavillon français, quatre immatriculés au Luxembourg et deux sous pavillon des Îles Marshall ;

– ST Management opère vingt-huit navires dont la moitié sous pavillon français. Six sont immatriculés en Belgique, cinq au Luxembourg, deux à Saint-Vincent-et-les-Grenadines et un à Panama ;

– Bourbon, enfin, contrôle cent quarante-quatre navires inscrits au RIF. Cinquante-neuf navires sont immatriculés sous pavillon luxembourgeois, vingt-huit à Saint-Vincent-et-les-Grenadines, vingt-deux au Mexique, quinze en Norvège, treize à Panama, onze au Brésil et à Chypre, dix au Nigeria et au Vanuatu.

Le registre français est absent de certains secteurs à forte valeur ajoutée qui jouent un rôle clé dans l'économie moderne. Par exemple, Technip n'opère aucun navire sous pavillon français contre onze immatriculés sous divers pavillons (Bahamas, Vanuatu, Îles Marshall, Panama et Royaume-Uni).

Une étude réalisée en juin 2012 évaluait que trente-deux armateurs français possèdent 733 navires sous pavillon tiers, pour une jauge brute de 15,7 millions d'UMS et une capacité d'emport de 18,9 millions de tonnes. En conséquence, seulement 30 % de la flotte contrôlée par des intérêts français bat pavillon national.

Les bateaux les plus nombreux sous pavillon tiers sont les porte-conteneurs avec 55 % des navires et 81 % de la capacité d'emport alors que le service *offshore*, également important en nombre de navires (19%) ne représente que 2 % de la capacité de transports. Les principaux pavillons qui accueillent des navires contrôlés par des sociétés françaises sont, par ordre décroissant de tonnage : le Liberia (22 %), le Royaume-Uni (19 %), Malte (9 %), les Bahamas (6 %), Chypre (5 %), l'Allemagne (5 %), Antigua-et-Barbuda (5 %) et les Îles Marshall (4,25 %)

La répartition entre pavillons étrangers et communautaires dépend des engagements pris par les armateurs lorsqu'ils choisissent l'option de la taxe au tonnage, mécanisme dont les modalités spécifiques seront exposées plus avant. Les raisons motivant l'immatriculation des navires en France ou à l'étranger sont multiples en l'absence générale d'obligations légales, de conventions ou d'accords imposant le pavillon français. La loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier apparaît comme une exception ; les aides fiscales n'engagent pas à battre durablement pavillon français ; les accords entre l'entreprise et l'État demeurent marginaux. Surtout, le pavillon français pâtit de dispositions peu appréciées des armements :

– le choix du pavillon RIF manifeste une politique d'emploi fondée sur la compétence des équipages qui suscite un coût plus élevé – rapporté au nombre d'heures travaillées de 1 650 heures par an – que les standards internationaux du *shipping* et la très grande majorité des registres de l'UE. En outre, si la France s'aligne sur les critères internationaux en matière de coûts sociaux, certains États gagnent en compétitivité à travers une retenue à la source de l'imposition sur le revenu – pratique dite du *net wage*, qui permet un prélèvement fiscal sur l'employeur bien inférieur ;

– le droit des hypothèques maritimes est un exemple de complexité et un centre de coûts pour le pavillon. La France reste l'un des très rares pays à conserver un droit proportionnel au montant pour les frais d'inscription hypothécaire s'élevant à 0,5 pour mille du montant garanti en principal. Ces montants constituent un des critères dans le choix d'un pavillon pour les porte-conteneurs, les navires de croisières et même certains ferries. Les autres registres ont abandonné cette pratique et adopté la tarification unitaire à l'acte ;

– certaines règles structurant le registre pénaliseraient le pavillon français. Des armateurs réclament de bénéficier de façon temporaire des exonérations des charges sociales pour des marins français que la situation économique de leur entreprise ou certaines contraintes d'exploitation les contraignent à employer sous pavillon étranger. L'exigence des 25 à 35 % de marins français posée par la loi du 3 mai 2005 serait encore trop rigide car applicable à chaque navire et non à l'échelle de l'entreprise maritime ;

– aux termes du code général des impôts, sont exonérés d'imposition sur le revenu les marins effectuant une navigation à bord de navires immatriculés au RIF pendant une durée supérieure à cent quatre-vingt-trois jours au cours d'une année ; or les marins ayant bénéficié de cette exonération revendiquent sa conservation, ce qui complique la gestion des équipages. Les armateurs disposant à la fois de navires sous RIF et sous d'autres pavillons éprouvent ainsi des difficultés à déplacer les marins français des premiers vers les seconds ;

– enfin, de façon plus spécifique, certains armateurs se positionnent sur des marchés en adoptant les pavillons des États concernés. Tel est le cas de la politique de recrutement de la CMA-CGM.

4. Le RIF, malheureusement classé pavillon de complaisance

a. Qu'est-ce qu'un pavillon de complaisance ?

L'immatriculation dite de complaisance désigne le fait pour un État d'immatriculer des navires qui ne présentent aucun lien substantiel avec son territoire à seule fin de générer des revenus. Cette pratique permet aux armateurs de se libérer de la réglementation de leur État d'origine, qu'elle soit de nature fiscale, sociale, technique ou environnementale.

Faire naviguer en haute mer des navires battant son pavillon est un droit souverain de chaque État, reconnu par l'article 90 de la convention du droit de la mer. Cette prérogative s'accompagne toutefois d'obligations, en particulier celles de n'immatriculer que les navires qui présentent un lien substantiel avec le territoire (article 91) et d'exercer sur ces navires une juridiction effective en matière administrative, technique et sociale (article 94). L'absence de lien substantiel ou de juridiction effective caractérise la complaisance.

La *Fédération internationale du transport* (ITF) a élaboré sa propre définition de la complaisance. Elle établit sa liste de registres complaisants afin de donner un cadre à sa lutte contre les immatriculations de complaisance. Un registre peut être inscrit sur la liste de la complaisance de l'ITF pour deux raisons : soit il remplit les critères de complaisance définis par l'organisation, soit les syndicats de marin du pays concerné formulent une demande en ce sens. Cette dernière hypothèse s'est produite pour le RIF.

L'ITF a déterminé des critères de la complaisance en 1974, qui visaient le fait que la propriété et le contrôle d'un navire ne se situent pas dans le pays dont il bat le pavillon. Ces critères reprenaient pour partie ceux du rapport parlementaire de Lord Rochdale, rédigé en 1970. Des non-citoyens peuvent-ils, sous le pavillon considéré, posséder et contrôler des navires ? Est-il possible d'entrer et de sortir facilement du registre ? Le niveau de taxation est-il bas ? Le pays concerné a-t-il besoin de ce tonnage pour son propre commerce ? L'emploi de non-nationaux est-il librement permis ? L'administration du pavillon a-t-elle les moyens d'assurer le respect des normes internationales ?

Ces critères peuvent s'appliquer peu ou prou à de nombreux seconds registres ou premiers registres actuels, qui permettent l'emploi de non-nationaux, sont très peu taxés, ne servent pas principalement le commerce de leur pays, etc. En revanche ces registres accueillent souvent des navires de propriété essentiellement nationale. Le lien entre le commerce et la flotte paraît moins pertinent lorsque le transport maritime est un service proposé sur un marché globalisé, ce qui n'était pas le cas dans les années 1970. La définition internationale de la complaisance a donc quelque peu vieilli.

En conséquence, l'ITF a élargi son champ d'intérêt aux seconds registres (Canaries, Allemagne, Danemark) et à certains registres purement nationaux. Une plus grande attention est apportée à la juridiction effective exercée par le pavillon, notamment en matière sociale. La notion de « *navire sous normes* » est devenue plus prééminente, s'entendant notamment comme sous les normes ITF. Pour les seconds registres, la détermination peut se faire navire par navire, selon que la propriété est ou non détenue dans l'État du pavillon, selon les normes appliquées, mais surtout selon les demandes des syndicats nationaux. À l'inverse, certains navires figurant sur un registre de complaisance peuvent être reconnus par l'ITF comme navires nationaux après examen, par exemple, ceux des navires de ce registre qui servent effectivement le territoire de l'État, ou sont la propriété d'intérêts nationaux.

La liste des pavillons de complaisance de l'ITF fait apparaître des incohérences, certains seconds registres étant classés de complaisance et d'autre non, par l'effet du classement sur demande des syndicats concernés. Ce classement à la demande s'effectue au détriment du classement par critère.

Le nombre de navires sous pavillon de complaisance dépend en partie des registres que l'on choisit de qualifier comme tel. Pour se limiter aux six principaux registres coutumièrement identifiés de la sorte que sont ceux du Panama, du Libéria, des Îles Marshall, des Bahamas, de Malte et de Chypre, ceux-ci regroupent 53 % du port en lourd mondial (avec 814 millions de tonnes de port en lourd) et 17 % du nombre de navires (soit 17 000 embarcations). La part de la flotte mondiale de propriété étrangère à l'État du pavillon atteint 71 % en port en lourd, selon les chiffres du rapport 2012 de l'Organisation des Nations Unies pour le Commerce et le Développement.

b. Une complaisance bien moins critiquable que par le passé

Des mesures propres à décourager les armateurs de recourir aux immatriculations de complaisance pourraient viser à réaffirmer l'exigence de lien substantiel, à renforcer l'application des normes techniques et sociales au niveau international, ou à conférer à des seconds registres une attractivité comparable à celles des registres de complaisance, en matière sociale, fiscale et administrative. Resterait toutefois à garantir que ces derniers ne soient pas frappés d'opprobre par la seule volonté des syndicats nationaux.

L'exigence de lien substantiel est restée trop imprécise pour être juridiquement applicable. La convention sur l'immatriculation des navires, négociée sous l'égide de la *Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement* et signée en 1986, avait pour objectif de préciser les exigences de lien substantiel. Mais elle n'est pas entrée en vigueur. Les États de l'Union Européenne ne l'ont pas ratifiée, faute d'avoir pu s'accorder sur une acceptation coordonnée. Entre 2000 et 2004, les travaux de l'OCDE sur la transparence de la propriété et du contrôle des navires ont confirmé la difficulté du sujet.

Une fiscalité faible n'est plus l'apanage des registres ouverts. La situation de concurrence mondiale du transport maritime en fait une activité généralement soumise à des prélèvements obligatoires très limités. Par ailleurs du point de vue de l'exploitant, la fiscalité sur le navire lui-même, telle que les droits d'immatriculation, est moins déterminante que la fiscalité sur les bénéfices des sociétés exploitant des navires, quel que soit le pavillon de ces navires, et que la fiscalité de l'investissement, laquelle n'est pas non plus strictement liée au pavillon. Il est possible de favoriser les armateurs établis sur le territoire national, mais il n'y a pas de lien assuré avec le pavillon sous lequel ils immatriculent leurs possessions.

Sur le plan des normes techniques et environnementales, le développement du contrôle de l'État du port a retiré son intérêt à l'exploitation « *sous normes* ». La directive n° 2009/16/CE adoptée dans le cadre du « *Paquet Erika III* » a renforcé les exigences du contrôle par l'État du port. Le nouveau régime d'inspection vise à l'inspection de la totalité des navires touchant terre sur le territoire de l'Union européenne suivant une fréquence liée au profil de risque des navires. Ce régime de vérification s'appuie sur le nouveau système d'information *Thétis*. Le contrôle par l'État du port peut justifier l'immobilisation des navires présentant un risque manifeste pour la sécurité, la santé ou l'environnement. De plus, un navire peut se voir refuser l'accès à tous les ports européens et signataires du Mémorandum de Paris en fonction de ses immobilisations passées et du niveau de risque que présente son pavillon.

L'immatriculation sous un registre complaisant pour contourner les normes de sécurité se trouve reléguée au rang de stratégie marginale. Tous les registres ouverts, préalablement cités, figurent sur la liste blanche du mémorandum du contrôle de l'État du port – c'est-à-dire qu'ils présentent toutes

les garanties en matière de sécurité – témoignant qu’il n’y a plus de lien manifeste entre registre ouvert et violation des normes internationales de sécurité. Les registres de plus mauvaise qualité sont, soit d’authentiques registres nationaux, soit des registres ouverts spécialisés dans l’accueil des navires refusés par les autres – Bolivie, Saint-Christophe-et-Niévès – mais leurs effectifs sont réduits et ciblés par les contrôles.

Sur le plan social enfin, l’immatriculation de complaisance est synonyme de liberté contractuelle pour les opérateurs, qui peuvent embaucher les marins sans contrainte de nationalité et en choisissant la loi applicable. La plupart des États développés autorisent, à des degrés divers, l’emploi de marins de pays en développement aux conditions de leur pays d’origine. La différence entre registres ouverts et registres nationaux s’est ainsi considérablement amoindrie. Le RIF conserve néanmoins l’obligation d’un pourcentage de marins communautaires, ce qui peut avoir un effet sur les coûts et la facilité de gestion des équipages. La Convention du Travail Maritime (MLC) apportera un seuil de normes sociales minimales et contribuera sans doute à éliminer progressivement l’exploitation à très basse norme sociale.

B. UNE ÉVOLUTION CRITIQUE DE L’ÉCONOMIE DU PAVILLON FRANÇAIS

1. Une flotte en contraction

a. Une situation délicate

L’industrie maritime européenne dispose d’une flotte de 21 800 unités pour une capacité globale de 530 millions de tonnes de port en lourd, dont 13 700 navires (62 %) et 255 millions de TPL (48 %) exploités sous pavillon européen.

Avec 198 navires de transport d’une jauge supérieure à 100 UMS au 1^{er} janvier 2013, correspondant à 5,6 millions d’unités de jauge brute (JB) et à 6,8 millions de tonnes de port en lourd (TPL), la flotte française se situe au 26^e rang mondial. La France représente 0,6 % du tonnage mondial. Ce pourcentage a peu de signification quand la moitié du tonnage mondial est détenue par un groupe constitué du Panama (21,9 %), du Liberia (12,5 %), des Îles Marshall (7,9 %) et de la région administrative spéciale de Hong-Kong (7,7 %).

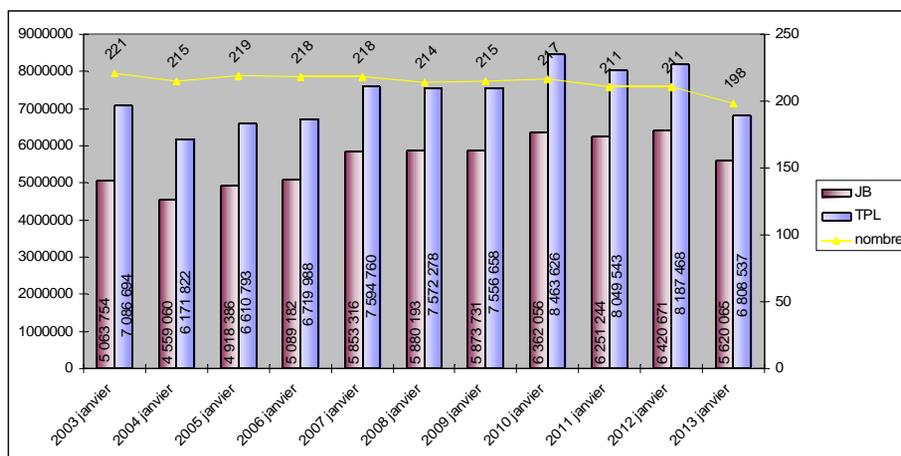
En 2012, la sortie de 25 navires a produit une perte de 0,8 million d’UMS malgré l’entrée de 11 nouveaux équipements. Cette baisse affecte essentiellement la flotte pétrolière puisque ces sorties concernent 17 de ces navires dont 8 de type VLCC (*very large crude carrier*) contre 6 entrées (3 VLCC et 3 transporteurs de produits pétroliers).

La flotte contrôlée par des intérêts français ou gérée depuis la France est évaluée à environ 600 navires supplémentaires. Il y a donc bien déconnexion entre

entreprise de transport maritime et pavillon national : les compagnies maritimes européennes contrôlent ainsi 41 % de la capacité de la flotte mondiale.

La flotte de transport sous pavillon français demeure l'une des plus sûres du monde avec un âge moyen de 7,5 ans contre 8,4 ans une décennie auparavant : 57 % des navires ont moins de 10 ans, représentant 77 % de la jauge brute totale. La moyenne d'âge de la flotte mondiale était de 16,7 ans au 1^{er} janvier 2012.

L'équilibre des segments tend à se recentrer sur les secteurs à haute valeur ajoutée. La flotte de transport se trouve soumise à de fortes pressions du fait de la compétition mondiale (concurrence des pavillons, augmentation des coûts opérationnels) et connaît depuis 2008 une succession continue des dépaillonnements. L'année 2012 a été, de ce point de vue, particulièrement rude.



Les flottes de service, également exposées à la concurrence internationale, connaissent un développement particulièrement visible dans les différents champs et chantiers exploités en mer : pose des câbles, prospection sismique, activités pétrolières et, dans les années à venir, de nouveaux services centrés sur les énergies marines renouvelables. Ces évolutions révèlent des dynamiques de croissance favorables non seulement au pavillon mais aussi aux emplois nationaux induits par le registre d'immatriculation. La migration vers les activités les plus valorisées correspond à une tendance également observée pour les flottes européennes.

En ce qui concerne la flotte pétrolière, on a déjà évoqué la forte baisse constatée du fait de 17 dépaillonnements en 2012. L'âge moyen s'établit à 7 ans. Presque tous les navires sont âgés de moins de 15 ans, 3 seulement ont entre 16 et 20 ans. La moyenne d'âge au niveau mondial est de 14,5 ans. En 2003, l'âge moyen de la catégorie était de 9,7 ans.

En ce qui concerne les navires de charge, au nombre de 86 en 2003, ils représentent seulement 55 % de la jauge actuelle et les 2/3 de la capacité d'emport.

Les porte-conteneurs prédominent au détriment des vraquiers et des cargos. En dix ans, ces navires ont perdu un quart leur effectif tout en doublant leur tonnage cumulé et en augmentant de 54 % leur capacité d'emport. L'âge moyen est de 20 ans pour les cargos contre 21 ans au niveau mondial, de 5,5 ans pour les porte-conteneurs contre 10,5 ans au niveau mondial, de 14 ans pour les rouliers contre 18 ans au niveau mondial, et de 7,5 ans pour les vraquiers contre 12,5 ans au niveau mondial.

La flotte de navires à passagers comprend des transbordeurs (*ferries*) et des vedettes à passagers faisant du transport classique ou à grande vitesse sur des liaisons maritimes relativement courtes (Manche, Méditerranée, desserte des îles) ainsi que des paquebots. Elle est relativement stable en effectif et en tonnage. Elle se renouvelle lentement mais reste beaucoup plus récente que ses homologues étrangères : 14 ans contre 23 ans au niveau mondial.

Enfin, le marché de service *offshore* représente un secteur important au sein de l'industrie maritime. Dans un contexte de hausse des prix du pétrole et de lancement de nouvelles explorations, les investissements se poursuivent avec la perspective d'une croissance solide à l'avenir. Bourbon, pour les services maritimes *offshore*, Louis Dreyfus Armateurs et France Télécom Marine pour les câbliers en sont les principaux acteurs.

b. Une concurrence féroce et multimodale

Les chiffres sur les évolutions de la flotte mondiale montrent une forte croissance du tonnage global des flottes, qui a presque doublé en une décennie. Depuis 2011, on commence toutefois à constater un ralentissement des commandes pour les secteurs du vrac sec et du vrac liquide, qui se traduira par une baisse de livraisons à l'horizon 2013-2014.

Les aides financières mises en place par les États membres dans le cadre des lignes directrices communautaires en faveur du transport maritime ont permis de limiter le phénomène de dépaillonnement et les fuites vers des pavillons non européens, plus attractifs d'un point de vue économique. Néanmoins, si ces interventions publiques ont eu un rôle important dans le ralentissement du déclin des flottes européennes, les entreprises européennes restent soumises à une forte concurrence au niveau mondial. Elles opèrent en effet sur un marché global, complètement libre, caractérisé par de faibles barrières à l'entrée. Les compagnies concurrentes opèrent souvent avec des structures de coût plus faibles. Dans ce contexte, les armements européens doivent faire face à une compétition issue des pays d'Asie du Sud-Est et d'Extrême-Orient qui offrent un environnement particulièrement attractif pour le développement du *shipping*.

Le transport maritime européen et français de voyageurs est également soumis à la concurrence des autres modes de déplacement. Il existe en effet une substituabilité entre l'avion et le ferry, qui s'est affirmée avec l'apparition des

compagnies aériennes à bas coût opposant une formule « avion + location de voiture » à un voyage terrestre et maritime utilisant une voiture personnelle.

Les orientations communautaires sur les aides d'État aux transports maritimes ont permis de conserver une flotte communautaire. Les données statistiques montrent clairement que, depuis l'introduction des lignes directrices en 1997 et leur révision en 2004, les pavillons européens ont regagné une importance à l'échelle mondiale, en passant de 18,8 % de la flotte mondiale en 1990 à 25 % en 2005. La taxation au tonnage des revenus des armateurs a, de façon évidente, permis de stabiliser l'implantation de leurs centres de décision en Europe.

2. L'emploi maritime menacé

a. Un pan important de l'activité économique

Le secteur maritime en France génère 300 000 emplois directs et induits pour un chiffre d'affaires de 14,6 milliards d'euros. L'industrie maritime européenne génère, de son côté, 470 000 emplois, dont 165 000 occupés par des Européens et 126 000 emplois à terre ainsi que quelques milliers d'emplois en relation avec les activités maritimes.

Le nombre des marins français ayant navigué au commerce au cours de l'année 2012 – activités portuaires et plaisance professionnelle incluses – est quasiment stable par rapport à 2011 ; il s'élève à 17 734 (+ 0,5 %). Ils sont 9 242 à naviguer plus de neuf mois dans l'année et assimilables à un plein-temps.

Le transport maritime de passagers et de marchandises représente l'essentiel de l'emploi des marins français au commerce (79 %). Les activités portuaires (12 %) et la plaisance professionnelle (9 %) constituent les autres secteurs d'emploi.

Hors plaisance professionnelle, plus de la moitié des marins français naviguent au cabotage international (44 %) ou au long cours (12 %). Plus d'un quart navigue à proximité des côtes soit en navigation côtière (22 %), soit au cabotage national (5 %).

L'effectif des marins français embarqués sur les navires immatriculés au registre international français s'élève à 3 491, représentant près de 20 % du nombre de marins français au commerce.

b. Des perspectives contrastées

De 2002 à 2012, l'effectif global des marins français au commerce est passé de 16 353 à 17 734, soit une progression de 8,4 %. Derrière ces évolutions globales se distinguent des situations spécifiques qui témoignent des difficultés de certaines compagnies.

Depuis quelques années, le secteur du transport maritime de passagers traverse une phase économique délicate sur tous les segments – Corse comme transmanche – face à la concurrence du mode aérien à bas coût, du lien fixe sur le trafic transmanche et des autres compagnies exploitant des navires sous pavillons tiers, fussent-ils communautaires. La crise économique a aggravé ces tendances en accélérant, en ce qui concerne tout particulièrement le secteur transmanche, la réduction de la demande. Or ce secteur a une importance particulière du point de vue de l'emploi, les ferries naviguant sous pavillon français au Premier registre étant les premiers employeurs des marins français.

Sur le marché de la desserte maritime de la Corse, la SNCM comptait en 2012 un effectif de 2 068 personnes. Un plan visant à accroître la productivité pour assurer la pérennité de la compagnie tout en renouvelant le matériel naval a été présenté fin juin 2013. Ce plan prévoit que la réduction des effectifs se fasse via un plan de départs volontaires, le non remplacement de certains départs à la retraite et surtout un moindre recours aux emplois saisonniers pour les navigants. Bien que le trafic maritime vers la Corse ait reculé depuis 4 ans, la progression du marché en 2012 apparaît prometteuse : l'activité commerciale de la SNCM a été marquée par une augmentation de 31,1 % du nombre de passagers sur la période. Après une croissance de trafic de 14 % en 2011 par rapport à 2010 (921 554 passagers), elle dépasse aujourd'hui à nouveau les 1,1 million de passagers annuels et les 35 % de part de marché dans un trafic global en légère baisse par rapport à 2012.

Sur le marché transmanche, la liquidation de *SeaFrance* a impliqué la disparition de 1 600 salariés sous contrat à durée indéterminée. La Société coopérative et participative (SCOP) issue de *SeaFrance*, *My Ferry Link*, emploie aujourd'hui 533 salariés de l'armement disparu, dont 80% sont des navigants. Quant à *Brittany Ferries*, après avoir signé un plan de réduction des coûts impliquant une augmentation du temps de travail du personnel navigant et un redéploiement de son offre vers une ligne rapide entre Le Havre et Portsmouth, la compagnie doit faire face aux conséquences directes de la concurrence. Selon son Président, l'année 2013 permettrait un retour à l'équilibre.

La situation est moins délicate dans le secteur de l'*offshore* qui s'est montré, en cette période de récession économique, l'un des marchés les plus solides du *shipping* français. Les compagnies centrées sur des activités spécialisées à très haute valeur ajoutée prospèrent sur des segments de marché difficilement contestables du fait de leurs coûts d'entrée en termes d'expertise, de savoir-faire et de techniques brevetées. À ce titre, la place du pavillon français pourrait s'étendre les prochaines années en raison des garanties apportées par le recrutement de personnels très qualifiés. L'engouement pour les flottes de service est international pour les investisseurs désireux de retrouver des taux de retour satisfaisants alors que le secteur du transport ne se remet que très lentement des fièvres spéculatives des années 2000.

Sur ce marché des flottes de service, Bourbon a confirmé sa croissance en 2011 (+ 18,6% par rapport à 2010) et continué à accroître sa flotte qui s'élève désormais à 427 unités. La situation économique du secteur pétrolier a également profité à Technip qui a remporté plusieurs nouveaux contrats à l'échelle mondiale au premier semestre 2012, permettant d'alimenter la croissance de sa flotte et de sa politique d'embauches.

c. L'extinction du système de cessation anticipée d'activité (CAA)

L'action n° 2 « *Gens de mer et enseignement maritime* » assure le financement de mesures sociales au profit des marins de la marine marchande licenciés pour raisons économiques qui, s'ils sont âgés de plus de 50 ans et réunissent 30 annuités de services, peuvent percevoir un revenu de remplacement jusqu'à leur admission au bénéfice d'une pension de retraite, au plus tard à l'âge de 55 ans.

Ce dispositif a été mis en place suite à la signature, par l'État et les partenaires sociaux maritimes, du protocole du 14 janvier 1985 et de la convention du 25 avril 1985 instituant un revenu de remplacement dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi. Il a bénéficié à 4 182 marins à la fin de l'année 2009. Ces mesures ont permis d'atténuer les conséquences sociales des licenciements économiques. Les dernières entrées dans le dispositif ont eu lieu en 2009 avec 25 nouveaux bénéficiaires.

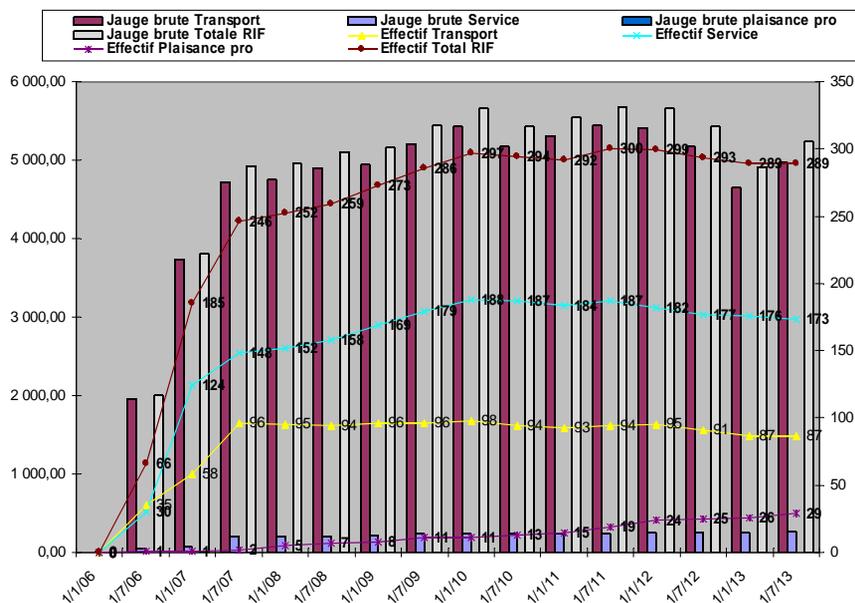
Une cessation anticipée d'activité au commerce mobilise environ 17 000 euros par an. Après une forte progression du nombre de bénéficiaires jusqu'en 1989, le nombre de bénéficiaires a diminué rapidement à partir de 1992, puis de façon plus régulière pour enfin se stabiliser. Les dotations budgétaires annuelles correspondantes ont décliné régulièrement depuis 1992 : 13,5 millions d'euros alors puis 6,8 millions d'euros en 1997, 2 millions d'euros en 2004, 1 million d'euros en 2012, et 40 000 euros dans le projet de loi de finances 2014 afin de reverser à Pôle Emploi les sommes avancées en 2013. Le dispositif est en voie d'extinction, les mesures liées à l'âge ne devant plus être utilisées dans le cadre des plans de sauvegarde de l'emploi.

C. COMBATTRE UN DÉBUT DE CRISE

1. Le relatif recul de l'attractivité du RIF

Au 1^{er} juillet 2013, 289 navires totalisant 4 967 904 unités de jauge brute sont inscrits au RIF. Ils se répartissent en 87 navires de la flotte de commerce, pour 4 698 472 UMS, et 202 navires de la flotte de travaux et services maritimes (264 256 unités de jauge brute) dont 99 navires de plus de 100 UMS et 29 navires de plaisance professionnelle. Parmi ces 289 navires, 97 unités étaient à l'origine immatriculées aux TAAF, 16 proviennent du premier registre et 176 sont entrées directement au RIF.

ÉVOLUTION AU 1^{ER} JUILLET 2013, NAVIRES ET JAUGES BRUTES :

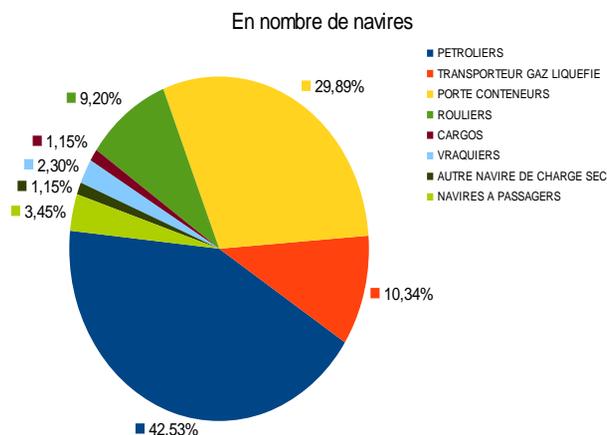


Ces éléments sont à comparer aux chiffres du registre des TAAF qui totalisait, au 1er janvier 2006, 228 navires – dont 92 de la flotte de commerce – représentant 4,23 millions d’UMS. Le RIF a atteint son objectif en réunissant un nombre de navires supérieur avec une augmentation importante du tonnage global. Cependant, ce succès est dû, dans une très large mesure, aux progrès de la flotte de service, plus particulièrement celle dédiée à l’*offshore*. Ainsi, le nombre de navires de commerce au RIF est passé en dessous du nombre de navires aux TAAF (92 jadis, 87 aujourd’hui).

Pour la flotte de transport, le RIF a connu, notamment entre juillet 2012 et juillet 2013, les sorties de 5 pétroliers lourds et de 3 transporteurs de produits pétroliers, et d’autre part, à la fin du bénéfice du GIE fiscal ancienne formule. Le coût du travail du marin français (salaires, 35 heures, coefficient de relève), estimé supérieur de 30 % à la moyenne de l’Union Européenne, est un des facteurs explicatifs de la régression du nombre des navires. Ces sorties ont été contrebalancées par les entrées d’un pétrolier lourd, d’un transporteur de produits pétroliers et d’un très gros porte-conteneur, ce qui limite la baisse à 4,4 % en effectif et à 9,25% en jauge brute.

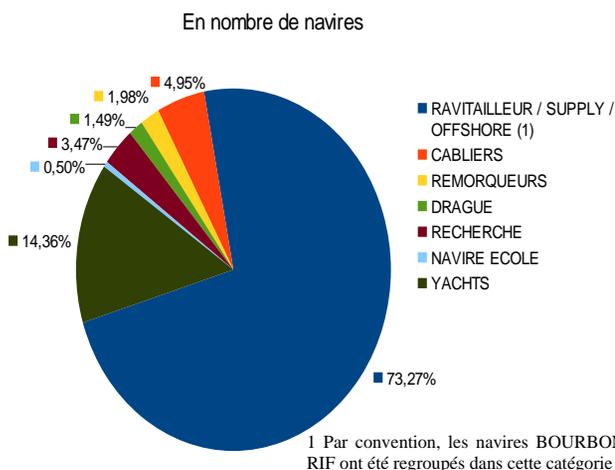
Les navires de transport du RIF constituent près de 84 % du tonnage de la flotte de transport sous pavillon français alors qu’en nombre d’unité le RIF représente seulement 43 % de l’effectif.

RÉPARTITION PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ (FLOTTE DE TRANSPORT)



Pour la flotte de service maritime, on constate une baisse en effectif de 1,7 %, mais une hausse en jauge brute de 5,6 %. En effet, les dernières unités enregistrées ont un tonnage nettement plus important que les unités sorties. Cette tendance à la hausse devrait se poursuivre avec l'arrivée de nouvelles unités *Bourbon* prévues entre 2013 et 2014. La plaisance professionnelle, bien qu'à un niveau modeste, enregistre une nette progression (respectivement 16 % et 14,1%).

RÉPARTITION PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ (FLOTTE DE SERVICE)



Après avoir connu une progression de 2005 à 2009, le nombre de marins français est désormais en recul, parallèlement à la baisse du nombre de navires au RIF. Il est passé de 3 623 en 2010 à 3 495 en 2012.

Les professionnels interrogés ont déploré la lente érosion de la simplicité administrative qui avait été à l'origine de la création du RIF. Le guichet unique réunissant douanes et affaires maritimes semble mal approprié par les administrations, d'où des procédures supplémentaires et une perte de temps pour les enregistrements. Peut-être, aussi, conviendrait-il d'envisager une fusion prochaine des formalités d'immatriculation et de francisation afin d'accélérer les processus.

2. Une flotte pétrolière menacée de disparition ?

a. Un secteur régi par la loi

La loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier impose l'obligation de pavillon sur les capacités de transport de pétrole brut. Destinée à garantir la sécurité des approvisionnements stratégiques, son article 6 dispose que :

« Tout propriétaire d'une unité de distillation atmosphérique dans une usine exercée de raffinage de pétrole brut en France métropolitaine est tenu de disposer, en propriété ou par affrètement à long terme, d'une capacité de transport maritime sous pavillon français proportionnelle aux quantités de pétrole brut qui entrent dans ladite usine.

Ces quantités sont celles qui ont été importées ou introduites sur le territoire national ; elles ne comprennent pas les quantités de pétrole brut qui sont transformées en produits non affectés à la consommation énergétique ; elles ne comprennent pas non plus les quantités de pétrole brut non affectées à la consommation nationale si celles-ci font l'objet d'un contrat de raffinage à façon ou d'un contrat de vente de produits ferme à long terme. »

Le décret n° 93-610 du 26 mars 1993 fixe le rapport entre la capacité de transport maritime et les quantités de pétrole brut servant d'assiette à l'obligation précitée. En son article premier, le décret précise que ce rapport est fixé à 5,5 %.

Le décret n° 93-279 du 4 mars 1993 précise en son article 2 que : *« La capacité s'apprécie en moyenne par année civile. La capacité de transport dont dispose l'assujetti peut varier au cours de l'année ; toutefois, sauf cas de force majeure apprécié par le ministre chargé de la marine marchande, elle ne peut être inférieure au niveau de l'obligation mentionnée au précédent alinéa de plus de 30 p. 100 ni pendant plus de quatre-vingt-dix jours consécutifs. Les excédents et les déficits journaliers constatés au cours de la même année peuvent se compenser. Les excédents du dernier semestre d'une année peuvent être reportés dans la limite de 15 p. 100 du niveau de l'obligation de l'année suivante, sous réserve du respect des dispositions du précédent alinéa.*

La capacité de chaque navire est mesurée en multipliant son tonnage de port en lourd, franc bord d'été en eau de mer, par la fraction d'année, calculée

sur la base du nombre de jours, durant laquelle le navire a été effectivement sous pavillon français à la disposition de l'assujetti à l'obligation. »

Les directions de l'Énergie et des Affaires maritimes constatent annuellement le respect des obligations de pavillon par les propriétaires des industries de raffinage et établissent le procès-verbal fixant pour chaque année la capacité de transport sous pavillon français. Pour l'année 2012, les obligations de pavillon ont été respectées : les quatre compagnies pétrolières ont réalisé une capacité de transport de 2,8 millions de tpl.

b. Un déclin manifeste

La fermeture des raffineries en France, concurrencées par la production de carburants au Moyen-Orient, entraîne une réduction mécanique de l'assiette de l'obligation de pavillon, l'Europe important désormais des produits raffinés plutôt que du pétrole brut. L'année 2012 a été marquée par le démantèlement de l'usine de Petroplus en Normandie et la mise sous cocon de la raffinerie de l'étang de Berre.

En outre, les flottes pétrolières sont touchées par la crise des surcapacités, en particulier pour les unités de grande taille (supertankers de 300 000 tpl – VLCC) qui voient leurs taux de fret atteindre des niveaux historiquement bas et ne permettant pas de couvrir les coûts opérationnels d'exploitation de ces navires. L'ensemble des armateurs transportant le brut ont enregistré des pertes significatives en 2012 et la tendance à la réduction des flottes se poursuit en 2013. Le différentiel des coûts entre pavillon français et autres pavillons européens expliquerait les dépavillonnements. Même s'il reste difficile à objectiver, ce surcoût serait de 20 % par rapport au pavillon britannique et de 40 % par rapport au pavillon danois.

	Effectif	Jauge brute en UMS	Port en lourd en tonnes
Transporteurs de brut (VLCC)	10	1 605 103	3 107 213
Transporteurs de produits pétroliers (y compris pétrolier-chimiquiers)	35	421 671	651 852
Transporteurs de GPL	6	141 071	155 280
Transporteurs de GNL	3	244 405	183 400
Total	54	2 412 250	4 097 745

Le tableau ci-dessus retrace la composition de la flotte pétrolière au 1^{er} janvier 2013. La crise s'est traduite par une diminution marquée de la flotte pétrolière en 2012 et au premier semestre 2013. Depuis le 1^{er} juillet 2012, la flotte pétrolière a enregistré 8 sorties du pavillon : 5 VLCC et trois transporteurs de produits pétroliers. BW Maritime France a dû fermer en janvier 2013.

Les VLCC soumis à l'obligation de pavillon qui appartiennent à des sociétés étrangères sont affrétés à temps et immatriculés provisoirement au

Registre International Français suite au gel du pavillon d'origine. La crise continue de peser sur la flotte pétrolière et le second semestre 2013 pourrait voir partir de nouveaux navires parmi les transporteurs de produits raffinés actuellement opérés.

c. Une réaction rapide attendue

Le recul de la flotte pétrolière est une tendance durable depuis les années 1980 et la crise qui a frappé les supertankers après les chocs pétroliers. Après des années de stabilisation rendues possibles par la loi du 31 décembre 1992 qui se limite aux seuls navires transportant le pétrole brut, la crise commencée en 2008 affecte le cœur de la flotte sous pavillon français.

Une mission confiée au CGEDD et au CGEIET est chargée d'évaluer le bilan de la loi de 1992 et examiner les modalités possibles pour garantir l'approvisionnement énergétique de la France en cas de crise. Son rapport a été remis à l'été 2013. Le Gouvernement a indiqué préparer une initiative dans la perspective du comité interministériel de la mer prévu à la fin de l'année.

Les investigations conduites par votre rapporteur laissent craindre une tendance accrue au dépavillonnement jusqu'en 2014. Cette perte de capacité serait dangereuse pour la position stratégique de la France dans le monde, en la soumettant au bon vouloir de puissances étrangères pour son approvisionnement en hydrocarbures, et tragique pour la formation maritime nationale, en privant les jeunes officiers de navires sur lesquels acquérir leurs compétences. Il convient d'agir résolument pour l'empêcher.

3. La situation problématique de la SNCM

La Société Nationale Corse Méditerranée (SNCM) a été privatisée en 2006. Elle est actuellement détenue à 66 % par Veolia Transdev, 25 % par la Compagnie générale maritime (CGMF) et 9 % par les salariés actionnaires. Veolia Transdev est contrôlé pour moitié par la Caisse des dépôts et consignations et pour l'autre moitié par Veolia Environnement. L'État détient 100 % des parts de la CGMF. Un accord signé en 2012 prévoyait la montée majoritaire (60 %) de la Caisse des dépôts et consignations au capital de Transdev, à la condition suspensive que les 60 % de la SNCM que détient Transdev soient préalablement transférés à Veolia Environnement. Cette opération a été repoussée.

Bien que le trafic maritime vers la Corse ait globalement reculé depuis 4 ans (-0,6 % sur la période, -1,7 % l'an passé), l'activité commerciale de la SNCM a été marquée en 2012 par une augmentation de 31,1% du nombre de passagers. *Corsica Ferries* a perdu 12 % de part de marché sur les quatre premiers mois de l'année 2012, au profit de la SNCM, qui gagne 8,5 %, et de la Méridionale, créditée de 3,5 % supplémentaires. Rapporté à l'année, l'écart reste cependant important entre les deux grands opérateurs : la compagnie italienne garde la tête avec 59 % de part de marché.

En revanche, le trafic continue de se dégrader vers le Maghreb et notamment vers l'Algérie. Sur l'année 2012 avec une offre réduite de 20,6 %, la SNCM affiche une baisse de son trafic de passagers de 14,4 % et de son trafic véhicule de 7 % par rapport à 2011. Le chiffre d'affaire de la SNCM a accusé un recul de 10,5 % par rapport à 2011. Sur la Tunisie, après un fort affaiblissement en 2011(- 20 %) suscité par les événements politiques, le marché maritime progresse en 2012 de 13,5 % en passagers et de 16,2 % en véhicules. Toutefois le contexte demeure fragile.

Au 1^{er} janvier 2013, la flotte de la SNCM, âgée en moyenne de dix-huit ans, est composée de 9 navires dont 5 paquebots transbordeurs et 4 cargos rouliers mixtes, soit un navire de moins qu'en 2011. La compagnie est l'un des cinq plus gros employeurs de Corse. Selon le bilan de l'exercice 2012, celle-ci a employé 2 068 personnes pour une masse salariale s'élevant à 83,14 millions d'euros contre 1996 personnes et 80,9 millions d'euros l'année précédente.

Malgré une progression de 5,8 % de son chiffre d'affaires en 2012 avec 191,5 contre 180,9 millions d'euros, la compagnie a enregistré un résultat net négatif de 14,3 millions d'euros (après 12,4 millions d'euros en 2011). De la même manière, le résultat d'exploitation s'est creusé de - 21,8 à - 27,3 millions d'euros entre 2011 et 2012. Pour 2013, le chiffre d'affaires prévisionnel est en progression de 10,6 millions d'euros par rapport à 2012.

Par ailleurs, un risque financier pèse sur la SNCM du fait de deux contentieux européens. La Commission européenne a, le 2 mai 2013, ordonné à la France de recouvrer 220 millions d'euros d'aides publiques jugées incompatibles avec les règles communautaires de la concurrence. Il s'agit de subventions versées par la collectivité territoriale de Corse à la compagnie depuis 2006 au titre du service complémentaire, c'est-à-dire d'une capacité accrue pendant les vacances scolaires avec deux ferries en plus des quatre navires qui effectuent les rotations normales. Les autorités françaises ont déposé un recours en annulation devant la juridiction européenne. Un contentieux relatif à la restructuration-privatisation de la SNCM est également en cours, d'une part sur les mesures prises lors de la restructuration de l'entreprise en 2002, et d'autre part sur les conditions de la privatisation en 2006. Par une décision du 11 septembre 2012, le Tribunal de première instance a annulé la décision de la Commission qui avait validé le processus. Cette dernière pourrait demander le remboursement d'une partie des aides versées, soit 230 millions d'euros.

La SNCM a établi un plan de restructuration visant à rétablir sa santé financière, validé le 20 juin dernier par son conseil de surveillance. Ce plan prévoit le renouvellement d'une partie de la flotte de la compagnie, et s'accompagne de mesures destinées à améliorer la productivité. Deux des sept navires doivent être changés en 2016-2017, ainsi que deux autres en 2018. Un plan de départs volontaires sera ouvert.

Enfin, l'Assemblée nationale a créé le 12 juin 2013 une commission d'enquête de trente membres, présidée par Arnaud Leroy, membre de la commission du développement durable, sur les conditions de la privatisation de la SNCM. M. Paul Giacobbi en est le rapporteur. Les conclusions sont attendues dans les prochaines semaines.

D. RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ DES ARMEMENTS FRANÇAIS

Le député Arnaud Leroy a également été chargé, par décret du Premier ministre paru au Journal officiel du 24 avril 2013, d'une mission temporaire auprès du ministre chargé des Transports sur les aspects économiques, sociaux, juridiques, environnementaux, fiscaux et financiers de la compétitivité des transports et services maritimes français. Son rapport devrait être remis au cours de l'achèvement du processus budgétaire, et servir de base aux futures initiatives gouvernementales en faveur du pavillon français. Votre rapporteur, qui a eu l'occasion d'échanger sur les grandes lignes de ces travaux, en partage les principales orientations.

1. Créer les conditions de la compétitivité internationale

Pour développer la compétitivité des armements nationaux face à la concurrence européenne et internationale et soutenir l'emploi maritime, les États ont mis en place des actions de soutien en faveur du transport en mer. Les nations maritimes européennes appliquent également des dispositifs similaires pour soutenir leurs flottes marchandes même si, partout, la part des flottes sous pavillon national tend à baisser par rapport aux flottes effectivement contrôlées.

L'Allemagne dispose d'un registre international qui comptait, en 2011, 380 navires. Elle applique une taxe au tonnage depuis le 1er janvier 1999, ainsi que la retenue à la source des impôts et des déductions jusqu'à 40 % en faveur du pavillon allemand exploité à l'international. Enfin, elle a mis en place des exonérations sociales pour les marins non-résidents en Allemagne.

La Belgique tient un registre international limité aux navires exploités en coque nue. Elle permet d'opter pour la taxe au tonnage ; elle pratique les retenues à la source sous condition de résidence dans l'Espace économique européen.

Le Danemark possède un registre international (DIS), impose une taxe au tonnage et dispense des exonérations fiscales sous condition (pavillon danois, navire éligible à la taxe au tonnage).

L'Italie dispose également d'un registre international depuis 1997, et propose des déductions fiscales pour le régime de droit commun ainsi qu'une taxe au tonnage. Les exonérations des cotisations de sécurité sociale sont possibles pour le registre international et les navires de croisière ; il existe une retenue à la source des impôts et un crédit d'impôt pour l'employeur.

a. Les aides budgétaires du programme 205

Les mesures d'allègement des charges sociales patronales imputées sur le programme « *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* » et sur l'action n° 3 « *Flotte de commerce* » concernent le versement correspondant aux charges de retraites et d'accident du travail des personnels sédentaires de l'ancienne Compagnie générale maritime (CGM), ainsi que les subventions relatives aux exonérations ou aux remboursements de charges sociales patronales.

En 1998, un dispositif de remboursement des contributions sociales patronales afférentes aux risques vieillesse, maladie et accidents du travail versées à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) ou aux URSSAF a été mis en place pour les entreprises qui emploient des personnels naviguant sur des navires de commerce battant pavillon français soumis à la concurrence internationale. Ce dispositif a été étendu, en 2000, aux contributions d'allocations familiales (ACOSS/CMAF) et de chômage (ASSEDIC). Il est conforme aux orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime adoptées par la Commission européenne en 1997 (orientations n° 97/C 205/05 du 5 juillet 1997) et en 2004 (orientations n° C 2004/43 du 17 janvier 2004).

La loi du 3 mai 2005 relative à la création du RIF a substitué aux remboursements un mécanisme d'exonération en instituant, à compter du 1^{er} janvier 2006, une exonération à 100 % des charges patronales ENIM pour les équipages embarqués à bord des navires de commerce battant pavillon français et affectés à des activités de transports maritimes soumises à titre principal à une concurrence internationale effective. Une cinquantaine d'entreprises bénéficient de l'exonération de leurs charges patronales ENIM pour leurs navigants éligibles.

L'article 137 de la loi du 21 décembre 2006 relatif au projet de loi de finances pour 2007 a prévu l'exonération de cotisations patronales pour les charges d'allocations familiales et d'assurance chômage pour les marins des armements à passagers bénéficiant des dispositions de l'article 10 de la loi RIF. Une quinzaine d'entreprises bénéficient de cette exonération.

Enfin, le dispositif de remboursement pour les armements qui emploient des navigants affiliés aux URSSAF a été maintenu jusqu'en 2011.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES : 2010 -2014

En M€	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	LFI 2013	PLF 2014
CGMF	13,82	13,43	12,91	13,05	12,76
Charges sociales ENIM, AF, ASSEDIC	64,76	62,76	62,29	59,10	58,30
Total action n° 3 Flotte de commerce	78,48	76,19	75,20	72,15	71,06

En 2010, les dépenses de soutien pour les aides à la flotte de commerce se sont élevées à 78,48 millions d'euros en autorisations d'engagement. Ce pic correspond à un rebond de l'activité dans le secteur avant une nouvelle crise.

En 2011, les dépenses de soutien à la flotte de commerce inscrites en loi de finances initiale pour les aides à la flotte de commerce étaient de 13,43 millions d'euros pour la CGMF, de 45,16 millions d'euros pour le remboursement à l'ENIM des exonérations des charges maladie, vieillesse et invalidité, de 9,3 millions d'euros pour le remboursement des charges d'allocations familiales exonérées, de 7,3 millions d'euros pour le remboursement des charges relatives au chômage exonérées et de 1 million d'euros pour le remboursement de ces mêmes charges pour les navigants non marins.

Pour 2012, les crédits étaient de 75,2 millions d'euros se répartissant comme suit : 12,9 millions d'euros pour la CGMF, 45,8 millions d'euros pour le remboursement à l'ENIM des exonérations des charges maladie, vieillesse et invalidité, 9,4 millions d'euros pour le remboursement des charges d'allocations familiales exonérées et 7,01 millions d'euros pour le remboursement des charges relatives au chômage exonérées. Le dispositif destiné aux navigants non marins touchait, pour sa part, à son terme.

Pour 2013, les crédits étaient de 72,1 millions d'euros dans des proportions comparables. Cette baisse est due notamment aux difficultés économiques du secteur maritime et particulièrement celui du transport de passagers.

Pour 2014, les prévisions sont de 71,06 millions d'euros se répartissant entre 12,7 millions d'euros pour la CGMF, 44 millions d'euros pour le remboursement à l'ENIM des exonérations des charges maladie, vieillesse et invalidité, 8,10 millions d'euros pour le remboursement des charges d'allocations familiales exonérées et 6,20 millions d'euros pour le remboursement des charges relatives au chômage exonérées. Cette baisse est la conséquence directe des difficultés économiques du secteur maritime et de la contraction de l'emploi maritime.

b. Les aides extérieures au programme 205

Les dispositifs de soutien à la flotte sont relativement nombreux et d'inégale importance. Ils ont fait l'objet d'une notification à la Commission européenne. On peut notamment citer les taux réduits de cotisations ENIM pour les navigants employés à bord de navires effectuant des navigations internationales ou transocéaniques ou de navires immatriculés au registre des TAAF / RIF, ou encore les aides pour le transport maritime à courte distance et les autoroutes de la mer.

L'article 7 de la loi du 3 mai 2005 créant le RIF permet d'exonérer d'impôt sur le revenu le salaire des marins embarqués sur des navires immatriculés au RIF sous certaines conditions, notamment d'un temps à la mer

minimal de 183 jours par an. Le coût de cette mesure est estimé à 5 millions d'euros ; elle concerne surtout les officiers.

La taxe au tonnage apparaît comme un des instruments les plus remarquables. Instituée par la loi de finances rectificative pour 2002, elle offre aux armateurs au commerce la possibilité d'opter pour une taxation d'un bénéfice forfaitaire à partir de 2003, déterminé selon le tonnage des navires exploités, en substitution du régime de droit commun d'impôt sur les sociétés. L'option porte sur une durée irrévocable de dix ans. Le dispositif a été modifié en 2005 dans son mode de calcul par la suppression du seuil plafonnant à 75 % des flottes exploitées les navires en contrat d'affrètement à temps sous pavillon non communautaire et par l'engagement des armateurs choisissant l'option de maintenir ou d'augmenter le ratio des navires communautaires parmi leurs armements. Selon la direction de la législation fiscale, le coût de cette mesure s'élevait à 200 millions d'euros en 2009 ; elle peut se révéler paradoxalement bénéficiaire pour les comptes publics lorsque les bénéfices des compagnies baissent alors que la conjoncture économique se détériore depuis 2008. On estime à 112 le nombre de navires de transport maritime de plus de 300 UMS bénéficiaires de la mesure. Il faut ajouter un grand nombre de navires de service ou de la flotte auxiliaire et navires exploités par des armements français sous des pavillons tiers qui bénéficient de cette mesure. Dans son rapport de 2011, le comité d'évaluation des niches fiscales et sociales avait jugé le dispositif économiquement efficace.

La taxe au tonnage soulève toutefois une difficulté de compatibilité avec les mesures les plus récentes de soutien à l'emploi. Le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), en effet, n'est ouvert qu'aux entreprises soumises à une imposition de droit commun, ce qui exclut les armements maritimes engagés pour dix ans dans une imposition forfaitaire au tonnage. C'est d'autant plus préjudiciable que, dans le secteur des ferries, les navires sont inscrits au Premier registre et embarquent un grand nombre de salariés faiblement rémunérés qui pourraient grandement bénéficier de ce soutien public. Il semble que le Gouvernement soit conscient de la difficulté, si on en croit cet échange intervenu dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale au cours de la troisième séance du vendredi 18 octobre.

M. Bernard Cazeneuve, *ministre délégué*. Monsieur le député, il y a trois raisons pour lesquelles nous sommes réservés sur cet amendement, que je souhaiterais que vous retiriez afin de continuer la discussion entre nous.

La première est structurelle : les armateurs, lorsqu'ils optent pour la taxe au tonnage, ne sont pas imposés sur leurs bénéfices mais sur une assiette forfaitaire. Autrement dit, les charges salariales ne sont pas prises en compte dans le calcul de leurs bénéfices. Par conséquent, accorder un crédit d'impôt sur une assiette, la masse salariale, qui pour l'instant n'a pas d'existence fiscale serait techniquement difficile et assez paradoxal.

La deuxième raison est plus conjoncturelle : d'une part, la France a saisi la Commission européenne d'une première extension du CICE à certains organismes exonérés d'impôt sur les sociétés, comme les coopératives. La réponse est en attente et il serait très périlleux pour la France de ne pas attendre la fin de cette première procédure de consultation pour étendre encore le champ de la mesure, en prenant le risque de nouvelles zones non conformes au droit européen, ce qui serait problématique.

D'autre part, la Commission européenne enquête en ce moment sur le régime français de la taxe au tonnage. Là encore, renforcer les aides fiscales aux armateurs, alors même que la Commission est en train d'examiner la licéité des aides existantes, c'est prendre un risque. Pour toutes ces raisons, je pense qu'il est très recommandé de ne pas modifier le régime à ce stade. Je dirais même qu'il serait très dangereux de le modifier.

Dernière raison : le rapport de M. Leroy sur la compétitivité du secteur maritime devrait sortir prochainement. Si j'en crois les échanges qui ont eu lieu avec mon cabinet, il contiendra plusieurs propositions fiscales et sociales qui pourront être mises en œuvre en faveur du secteur, après que nous serons tombés d'accord.

Je vous propose donc de retirer votre amendement et de continuer à travailler avec nous, en contrepartie de quoi je prends l'engagement, pour des raisons de conviction, de fond et accessoirement géographiques, de continuer à vous accompagner dans cette démarche.

2. Faciliter le renouvellement de la flotte

a. Le dispositif quirataire de 1996

Le dispositif quirataire a été supprimé fin 1997. Le coût de ce dispositif, instauré par la loi du 5 juillet 1996, s'est avéré très élevé pour les finances publiques. En vigueur du 5 juillet 1996 au 15 septembre 1997, il concernait l'acquisition de parts de copropriétés de navires de commerce – le terme maritime de *quirat* équivaut peu ou prou, en droit civil, à la notion d'indivision. Sur cette période, 61 navires ont été agréés, ce qui témoigne du succès de l'initiative. Les projets, qui portaient principalement sur des navires de travaux et de services et sur des petites unités, n'ont cependant eu qu'un effet limité sur la flotte des navires de transport.

b. Le dispositif du GIE fiscal de 1998

Le dispositif du GIE fiscal régi par les articles 39 C et 39 ca (créés par la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998) du code général des impôts permettait l'acquisition, par des investisseurs formant un groupement d'intérêt économique, d'un bien à donner en location pendant sa durée normale d'amortissement. Nécessitant un agrément du ministre chargé du budget, il concernait les biens meubles amortissables pendant au moins 8 ans. L'utilisateur devait être une société exploitant ce bien dans le cadre de son activité habituelle. L'investissement devait présenter un intérêt économique et social significatif du point de vue de l'intérêt général et les deux tiers de l'avantage fiscal devaient être rétrocédés à l'utilisateur sous forme de diminution de loyer ou de minoration du prix de revente du bien. Le bien devait être conservé par les investisseurs propriétaires pendant la durée du contrat de location (égale à la durée normale d'amortissement soit 8 ans).

Les avantages reposaient sur un amortissement dégressif majoré et, pour les navires, sur l'absence d'imposition sur les plus-values de cession quand la revente intervenait lorsqu'au moins les deux tiers de la durée normale d'amortissement du bien étaient écoulés. L'avantage fiscal consenti au titre de ce dispositif représentait en moyenne 20 à 25 % du montant de l'investissement.

Pour la flotte de commerce, près de 170 navires ont bénéficié de ce dispositif, notamment des navires à passagers (8), des portes conteneurs (16), des pétroliers de taille moyenne (18), des méthaniers et des navires de service *offshore*, l'ensemble représentant des investissements de l'ordre de 6 milliards d'euros. En cinq ans, ce mécanisme a contribué à faire de la flotte française l'une des plus récentes du monde ; ce renouvellement s'inscrivait dans une politique générale de renforcement de la sécurité maritime et dans un souci de préservation des emplois français.

Le montant de l'avantage fiscal global des agréments délivrés au 31 décembre 2004 s'élève à 1,2 milliard d'euros.

La Commission européenne a ouvert, le 14 décembre 2004, une procédure formelle à l'encontre du dispositif considéré comme une aide d'État non compatible avec les règles de fonctionnement de l'Union européenne. L'incertitude quant à la pérennité de la mesure a, de fait, gelé le dispositif, pénalisant le développement de la flotte et les armements français. La clarification des modalités de mise en œuvre apportées par la loi de finances rectificative pour 2005 n'a pas reçu l'agrément de la Commission : dans sa décision du 20 décembre 2006, celle-ci a conclu que le GIE fiscal constituait une aide incompatible avec les règles du traité communautaire. Elle n'a toutefois pas exigé le reversement des aides attribuées.

c. Le dispositif du GIE fiscal de 2007

Constatant le succès rencontré par le dispositif invalidé, la France a résolu de mettre très rapidement en place un nouveau dispositif, de nature comparable, qui ne puisse pas être critiqué par la Commission européenne. L'article 77 de la loi de finances rectificative pour 2006 du 30 décembre 2006 a permis l'acquisition, par des investisseurs regroupés dans des structures fiscalement transparentes de personnes, tel un groupement d'intérêt économique ou une société en nom collectif (SNC), d'un bien à donner en location pendant sa durée normale d'amortissement.

Le mécanisme 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 trois 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. Le recours à cet instrument est soumis à déclaration aux services fiscaux pour permettre de suivre l'évolution et le coût global de la mesure pour l'ensemble des secteurs.

En ce qui concerne les navires, il n'y a plus d'obligation de pavillon et l'armateur dispose de la liberté d'immatriculer son navire dans tout l'espace

économique européen. Toutefois, la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du RIF prévoit, en son article 5, que les navires immatriculés au RIF bénéficiant d'un dispositif d'aide fiscale attribuée au titre de leur acquisition doivent être armés avec des équipages comportant une proportion minimale de 35 % de marins communautaires. Ce taux est de 25 % pour les navires ne bénéficiant pas ou plus de ce type d'aide.

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

d. La disponibilité insuffisante des financements privés

En dépit des privilèges fiscaux alloués par l'État, les armateurs français font aujourd'hui état de difficultés pour renouveler leurs flottes en raison du faible engagement des banques à leur côté. Échaudées par la crise de 2008 et la contraction du trafic maritime qui l'avait suivie, celles-ci exigent désormais des taux d'autofinancement très élevés pour accepter de concourir à un investissement, ce qui n'est pas envisageable eu égard au coût très élevé d'un navire et à sa durée d'amortissement significativement longue. Ainsi, un établissement financier français majeur comprenait au début des années 2000 un service *shipping* fort de quatre-vingts personnes ; il n'affecte plus à cette tâche que dix employés désormais.

Il est nécessaire que les pouvoirs publics, sans endosser les risques inhérents à l'initiative privée, facilitent l'accès des entrepreneurs aux capitaux. Pour ces opérations qui se limiteraient à des prêts cofinancés et ne s'apparenteraient en rien à des subventions, il semble que la Banque publique d'investissement soit la plus désignée pour agir au nom de l'État. Sa doctrine d'intervention l'en empêche pour l'heure. Votre rapporteur recommande fortement au Gouvernement qu'il s'exprime en faveur de son évolution à l'occasion d'un futur conseil d'administration de l'institution.

3. Autoriser les gardes embarqués pour lutter contre la piraterie

Contrairement à l'imagerie populaire, la piraterie n'a pas disparu avec la modernité. Les pirates d'aujourd'hui sévissent en particulier en mer de Chine méridionale, le long des côtes d'Amérique du Sud, du golfe d'Aden, de la mer Rouge, mais aussi celles de la Somalie, dans le golfe de Guinée et dans la mer des Caraïbes. Selon le Bureau maritime international, 4 000 actes de piraterie maritime ont été recensés durant les deux dernières décennies. Un rapport de la RAND Corporation estime le nombre d'attaques à 209 durant la période 1994-1999 et à près de 2 500 entre 2000 et fin 2006, soit un décuplement depuis le début du XXI^e siècle.

Selon un rapport publié en novembre 2013 par la Banque mondiale, plus de 330 millions de dollars de rançon auraient été versés entre 2005 et 2012 aux

seuls pirates agissant au large de la Somalie et de la Corne de l'Afrique. Une grande partie de cet argent a été utilisée pour alimenter un vaste éventail d'activités criminelles allant du trafic d'êtres humains au financement de milices, jusqu'à la déstabilisation politique des États de la région. Après un pic en 2011, les actes de piraterie dans cette région ont diminué en raison du déploiement d'une alliance maritime internationale forte de 29 pays. La France y prend toute sa part à travers la mission Atalante effectuée sous le drapeau de l'Union européenne. Le Conseil Affaires étrangères du 23 mars 2012 a prolongé la présence militaire européenne dans la zone au moins jusqu'à la fin de l'année 2014. Les États-Unis sont également actifs dans le cadre de l'opération Ocean Shield.

Le Parlement a déjà tiré en partie les conséquences de cette nouvelle donne géopolitique. La loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer comble le vide juridique ouvert en 2007 par l'abolition de la loi de 1825 réprimant la piraterie. Elle définit l'incrimination de piraterie dans le droit français, permettant aux tribunaux nationaux d'en juger en leur attribuant une compétence quasi-universelle, et habilitant les forces armées à intervenir avant ou pendant les faits – notamment pour appréhender les commanditaires. Elle permet aussi la consignation à bord des auteurs, exposés à trente années de réclusion criminelle.

Il semble toutefois que se pose la question d'une autre évolution de la législation, celle-ci relative à la présence à bord des navires battant pavillon français de vigiles armés et aptes à repousser un éventuel abordage. Face à la montée en puissance des pirates professionnels, des sociétés privées proposent des prestations de sécurité. Les armateurs français, résolument hostiles à cette perspective ces dernières années considérant qu'il s'agissait là d'une mission régaliennne de la compétence des forces armées, ont fait part de leur évolution. Si la Marine nationale répond favorablement à deux sollicitations de protection sur trois, les professionnels se plaignent des délais de traitement de leurs demandes, jugés excessifs au point de mettre en péril les marchés qu'ils détiennent. Les coûts entre une protection publique et un recrutement privé apparaissant voisins, cette question de la disponibilité immédiate acquiert un caractère crucial. Enfin et surtout, la proscription de la sécurité privée dans la législation française suppose une suspension des garanties d'assurance en cas d'accrochage en présence de vigiles armés à bord, alors même que la plupart des États européens l'admettent sur les navires battant leur pavillon.

Si votre rapporteur regrette que la mission régaliennne de protection du pavillon français échappe à la Marine nationale, il reste que cette évolution apparaît cohérente avec le récent Livre blanc sur la défense nationale, et que la pratique non dite est déjà implicitement endossée par la Gouvernement. Si les faits ne peuvent être mis en concordance avec la loi, il convient de mettre la loi en concordance avec les faits. Votre rapporteur espère donc le dépôt prochain d'un projet de loi, associant les commissions de la défense nationale et du développement durable, pour mieux encadrer la lutte contre la piraterie à bord des navires battant pavillon français.

III. SUIVI DES PRÉCONISATIONS DU RAPPORT 2012

Le projet de loi de finances pour 2014 est la deuxième occasion pour votre rapporteur de se pencher sur les crédits des affaires maritimes. Afin que les investigations et les recommandations de l'Assemblée nationale ne demeurent pas lettre morte, il est bon de suivre l'évolution des sujets particulièrement pointés au cours de l'exercice précédent et d'exposer à la Représentation nationale les évolutions survenues au cours des douze mois séparant les projets de loi de finances. Afin de confronter ses recherches à la réalité du terrain, votre rapporteur a réalisé une visite d'une journée du site portuaire du Havre, rencontrant décideurs politiques et directeurs administratifs.

L'avis budgétaire sur les crédits de l'année 2013 avait principalement porté sur la difficile structuration de l'école nationale supérieure maritime (ENSM) ainsi que sur le renforcement de la compétitivité des grands ports maritimes français, notamment sur la desserte des hinterlands portuaires. Si ce dernier a poursuivi sur la trajectoire identifiée alors, parfois dans le bon sens et parfois non, ce qui est compréhensible eu égard au temps nécessaire aux travaux et aux effets progressifs de la réforme portuaire, la formation supérieure maritime continue à subir des avanies le Gouvernement doit être amené à rendre compte.

A. L'ENSM SUSCITE ENCORE ET TOUJOURS DES INTERROGATIONS

1. Un projet d'établissement toujours dans les limbes

La loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, et portant diverses dispositions relatives aux transports, a modifié l'article L. 757-1 du code de l'éducation pour substituer aux quatre écoles de la marine marchande (EMM) une unique École nationale supérieure maritime (ENSM), établissement public d'enseignement supérieur sous la tutelle du ministre chargé de la mer.

Le décret n° 2010-1129 du 28 septembre 2010 a porté création et organisation de l'ENSM. L'ENSM, qui jouit du statut de *grand établissement* comme nombre de grandes écoles, inscrit la formation de ses officiers dans le processus européen de Bologne et dans le schéma Licence/Master/Doctorat (LMD). La création de l'ENSM s'est accompagnée de la réforme du cursus des officiers de première classe de la marine marchande. L'école est ainsi habilitée à délivrer pour trois ans le titre d'ingénieur par arrêté du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en date du 10 janvier 2012. Elle sera audité par la commission des titres d'ingénieur (CTI) en fin d'année 2013 en vue du renouvellement de l'habilitation.

À l'issue de la formation, le cycle Master (M) conduira simultanément au diplôme d'ingénieur de la marine marchande et au diplôme d'études supérieures de la marine marchande (DESMM). Ce double titre permet aux élèves de faire

reconnaitre leur formation d'officier, de se réorienter le cas échéant vers d'autres formations lors de la scolarité, mais aussi de se reconvertir avec plus de facilité lorsqu'ils décideront de cesser la navigation. Ces évolutions devraient apporter une reconnaissance des formations dispensées et un rayonnement de la profession.

La lettre de mission, signée par le ministre le 27 mars 2012, assigne aux dirigeants deux missions principales : élever le niveau de qualification de l'enseignement d'une part, faire connaître l'école en tant qu'acteur de la recherche d'autre part. Les premiers travaux relatifs à la rédaction du contrat d'objectifs liant le ministère et l'ENSM ont commencé en début d'année 2012. Le directeur général a proposé aux membres du conseil d'administration de l'école un premier projet d'établissement escompté pour la fin de l'année 2013.

« Au-delà des attermoissements stratégiques que peuvent éventuellement justifier une réforme de pareille envergure, le fonctionnement au jour le jour de l'institution a semblé chaotique », relevait-on dans le précédent avis budgétaire sur les crédits des affaires maritimes. En mars 2012, le comité technique de l'ENSM, constitué de professeurs ainsi que d'agents techniques et administratifs, a démissionné en bloc suite au conseil d'administration. Le 27 septembre 2012, le ministre chargé de la Mer a mis fin d'autorité aux fonctions du directeur général de l'établissement, quelques jours après le dépôt d'un préavis de grève par les personnels de l'école pour notamment protester contre *« l'inertie de la tutelle et du politique »* face à la situation budgétaire. Le 9 octobre 2012, c'est le président de l'établissement qui a annoncé sa démission – alors même que sa nomination restait à acter juridiquement. *« Si le Gouvernement a fixé un délai de quatre mois pour la définition d'un projet d'établissement, l'impression de cafouillage est patente »* écrivait votre rapporteur en octobre 2012. On sait maintenant que le retard s'est accumulé, quatre mois se muant en quatorze : il aura donc fallu, dans la meilleure des hypothèses, quatre années pour que l'ENSM parvienne à définir son projet d'établissement, donc sa raison d'être. Ce délai excessivement long, qui a laissé plusieurs promotions d'étudiants sans objectif clairement exprimé, n'est pas à la gloire de l'État et des Gouvernements qui se sont succédé.

Il est temps de fixer un cap à l'enseignement maritime supérieur. La fusion des quatre écoles nationales de la marine de Nantes, Marseille, Saint-Malo et Le Havre, au sein d'un seul établissement, doit avoir un impact sur la gouvernance de l'institution. Le service comptabilité mis en place sur le site de Marseille génère une optimisation des achats et des règlements de factures de plus en plus rapides. Une comptabilité analytique a été mise en place le 1^{er} janvier 2013 et doit donner les premiers éléments chiffrés début 2014. C'est bien le moins que l'on pouvait attendre.

Suite au rapport de la mission réalisée par le Conseil général de l'environnement et du développement durable, des actions ont été conduites par la direction de l'école pour réaliser des économies. Cette réduction des dépenses et l'abondement de la subvention pour charges de service public (SCSP) fin 2012 ont permis de constater une amélioration de la situation financière et un retour à

l'équilibre budgétaire fin 2012. La SCSP prévue au PLF 2014 est de 18,3 millions d'euros.

2. L'obsédante question de l'organisation géographique

Le principal hiatus de l'ENSM n'est pas tranché : au lieu de quatre instituts, la France compte une école éclatée en quatre sites soumis aux redites. Le bilan des formations pour l'année 2012-13 en témoigne de façon éloquente :

Examen obtenu	Le Havre	Saint-Malo	Nantes	Marseille	Totaux
Diplôme d'études supérieures de la marine marchande	43			71	114
Diplôme d'élève officier de la marine marchande	81			85	166
Diplôme officier chef de quart machine		44			44
Formation en vue de la délivrance du brevet de chef mécanicien			30		30
Formation en vue de la délivrance du brevet de chef mécanicien 3000 kW		42			42
Diplôme officier chef de quart passerelle			20		20
Diplôme capitaine 3000			30		30
Diplôme capitaine yacht 3000				11	11
Totaux	124	86	80	167	457

La bonne gestion des deniers publics commande une rationalisation de l'organisation de l'ENSM. Faut-il envisager la suppression d'un site ? Faut-il privilégier leur spécialisation afin d'optimiser les moyens humains et financiers – ce qui semble la voie privilégiée ? Toutes les options sont ouvertes ; seul l'attentisme préjudiciable à tous doit être condamné. Le décret n° 2010-1393 du 12 novembre 2010, relatif au siège de l'ENSM, installer les instances de direction. Il les a fixées à Paris, où ne se trouvent ni mer ni marins – sinon d'eau douce – « à titre provisoire »... depuis maintenant, donc, trois ans. Les personnels ne sont donc pas répartis entre quatre, mais bien entre cinq sites.

EFFECTIFS DE L'ENSM AU 31 DÉCEMBRE 2012

	Le Havre	Marseille	Nantes	Saint-Malo	Paris	TOTAUX
Administratifs - Centre	8	7	7	7	0	29
Administratifs – Services Supports	2	20	10	11	2	45
Techniques	12	19	10	9	0	50
TOTAUX	22	46	27	27	2	124

Le déplacement au Havre a été l'occasion d'évoquer le sujet brûlant de la reconstruction du site local de l'ENSM, les bâtiments historiques de Sainte-

Adresse ne permettant plus à l'école de remplir correctement sa mission. La nouvelle construction prendra place sur un terrain du GPM du Havre à proximité de la gare. Un cofinancement a été prévu au cours de la précédente mandature, limitant l'investissement de l'État à un niveau acceptable en période de crise des finances publiques. Une convention signée le 23 mars 2012 entre les trois parties (État, Région Haute-Normandie et Communauté de l'Agglomération Havraise) précise le calendrier et le financement de ce projet. L'apport total de l'État dans cette opération est de 10 millions d'euros. 500 000 euros ont été versés en 2013 à partir du compte d'affectation spécial immobilier. Pour 2014, la suite du financement sur le programme 205 est de 3 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Les collectivités locales apporteront 18 millions d'euros complémentaires. Le calendrier de réalisation est conforme aux prévisions initiales avec le début des travaux à l'automne 2013 et une livraison des nouveaux bâtiments, à l'ENSM, au printemps 2015.

Il y aurait lieu de se réjouir si la progression des travaux pour ces installations flambant neuves ne s'était doublée de l'annonce, conforme au projet d'établissement en cours de rédaction, du transfert sur le site de Marseille des trois premières années du cycle de cinq ans du cursus d'ingénieurs. Cette spécialisation, recevable dans l'esprit, pose question dans les faits. Le site havrais n'accueillerait plus que la formation *Officier électronicien et systèmes marine marchande*, soit une trentaine d'élèves, un diplôme d'université à l'effectif limité à une dizaine de personnes, des formations continues, et les deux dernières années du cycle de master qui sont aussi celles des semestres d'embarquement pour les étudiants. Était-il utile, alors, d'investir quelque 28 millions d'euros d'argent public dans un bâtiment promis au surdimensionnement ? Plus stratégiquement, les formations maritimes n'ont-elles pas vocation à se trouver à proximité des deux grands ports maritimes français que sont Le Havre et Marseille ?

B. UN PROGRÈS RÉGULIER DANS L'ORGANISATION PORTUAIRE

1. Un climat social apaisé

La réforme portuaire décidée par la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 avait suscité une explosion sociale fortement préjudiciable à la compétitivité des ports français. Les mouvements de contestation, renforcés par les protestations suscitées par la réforme des retraites pratiquement simultanée, avaient conduit de nombreux professionnels à se détourner des ports français pour privilégier le *Range Nord* et, surtout, les quais de Gênes et de Barcelone sur le pourtour méditerranéen.

L'appropriation de la réforme par les personnels et la prise de conscience d'une nécessaire union des bonnes volontés pour mettre un frein au déclin constaté semblent désormais acquises. Chacun a compris que les mouvements de grève, pour légitimes qu'ils demeurent, impactent négativement la totalité de la communauté portuaire, mettent en péril des recettes commerciales et, *in fine*, menacent des emplois. Le tableau ci-après témoigne avec éloquence de la baisse

du nombre de débrayages au cours des dernières années sur les sites portuaires français, permettant une reprise unanimement saluée.

Année	Mouvements de grève (de 1 h à 24 h)	Nombre de grévistes (% de grévistes par rapport à l'effectif disponible)	Motif dominant
2008	228	35 860 (46,28 %)	Réforme portuaire
2009	131	10 396 (49,19 %)	Réforme portuaire
2010	646	35 815 (45,83 %)	Réforme portuaire et volet pénibilité de la réforme des retraites
2011	148	11 588 (36,87 %)	Réforme portuaire et volet pénibilité de la réforme des retraites
2012	52	4559 (24,21%)	<i>Néant</i>

Pour 2013, les données disponibles pour le premier semestre font apparaître 41 mouvements de grèves enregistrés dans les GPM. Mais le périmètre s'est élargi avec la création, au 1^{er} janvier, des quatre GPM ultramarins dont la constitution a pu soulever parfois des difficultés. Outre des débrayages liés à des problématiques locales, les motifs tiennent notamment à la politique portuaire, jugée insuffisante par la FNPD-CGT pour permettre une augmentation du trafic, et aux conditions de travail. Certains mouvements visent également à protester contre les mesures issues de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, traduites dans la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

2. Une connexion à l'arrière-pensée toujours au cœur de la problématique de développement des ports français

Par le biais de sa stratégie nationale portuaire annoncée le 24 mai 2013, l'État entend placer les ports au cœur de la chaîne logistique d'approvisionnement des territoires et faire des dessertes ferroviaires et fluviales des ports un point essentiel pour le développement des modes massifiés. La modernisation et la fiabilisation des dessertes restent un enjeu majeur pour le développement des trafics portuaires.

Le déplacement au Havre, comme celui effectuée l'année précédente à Marseille, a souligné une nouvelle fois la pertinence de cette approche, qui doit néanmoins se transcrire dans des actes et ne pas se cantonner aux discours. La qualité maritime du port du Havre, premier port d'importance de l'Atlantique touché par les navires desservant l'Europe de l'Ouest, aux équipements modernes

et aux performances reconnues (notamment élu port européen de l'année de façon ininterrompue depuis trois ans par les compagnies asiatiques), devrait lui valoir un trafic nettement supérieur à celui actuellement atteint. Mais la faiblesse des infrastructures de transport massifié, notamment ferroviaires, cantonne son hinterland à la région parisienne quand il devrait irriguer jusqu'à la Suisse et l'Allemagne.

Cette situation qui, loin de s'améliorer, empire régulièrement, est partagée par les autres grands ports maritimes français. L'effondrement du fret ferroviaire apparaît clairement comme la cause principale.

**RÉPARTITION EN POURCENTAGE DES TRAFICS SUSCEPTIBLES DE PRÉ OU DE POST
ACHEMINEMENT HORS OLÉODUCS ET GAZODUCS POUR L'ENSEMBLE DES GPM.**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Trafics susceptibles de pré ou de post acheminement	29 %	29,7 %	30,8 %	33,8 %	34 %	33,6 %
Routier	73,2 %	73,4 %	72,6 %	74,3 %	74 %	75,5 %
Fer	16,6 %	16,6 %	14,5 %	14,1 %	14 %	11,5 %
Fluvial	10,2 %	10 %	12,9 %	11,6 %	12 %	13 %
Total non routier	26,8 %	26,6 %	27,4 %	25,7 %	26 %	24,5 %

Votre rapporteur réitère sa recommandation de privilégier, dans les choix d'infrastructures de transport, la desserte des grands ports maritimes qui sont l'interface réunissant la France et les richesses de la mondialisation. Il est notamment essentiel que des connexions est/ouest existent pour écouler le trafic reçu par les ports de l'Atlantique. L'axe Seine et le couloir rhodanien doivent également être mis à profit pour la desserte fluviale du Havre et de Marseille.

Il est significatif que les taux d'acheminement non routier des principaux ports français soient bien plus faibles que ceux de leurs concurrents européens. Hambourg et Zeebrugge font transiter 30 % et 45 % de leur trafic par le rail, quand Rotterdam et Anvers utilisent pour 30 % et 32 % la voie fluviale. Pour chacun de ces ports étrangers, la part modale routière est respectivement cantonnée à 67 %, 55 %, 59 % et 60 %. Elle atteint 78 % et 81 % pour Marseille et Le Havre. Seuls Gênes et les ports espagnols affichent des performances plus médiocres.

Ainsi, le port du Havre a une part de marché des modes non routiers inférieure à celles des autres principaux ports du *Range Nord*. Le port de Marseille, dont les parts de marchés des modes non routiers sont équivalents à celles du port du Havre, se situe dans la moyenne des ports méditerranéens alors qu'il est le seul à disposer d'une desserte par voie d'eau – qu'il sollicite pour seulement 6 % de ses acheminements hors hydrocarbures.

EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de l'audition en commission élargie de M. Philippe Martin, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, et de M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué, chargé des transports, de la mer et de la pêche (*voir compte rendu officiel de la commission élargie du jeudi 7 novembre 2013, sur le site Internet*⁽¹⁾ de l'Assemblée nationale), la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur les rapports pour avis de M. Jacques Krabal, Mme Geneviève Gaillard, MM. Denis Baupin, M. Jean-Marie Sermier, Rémi Pavros, Jacques Alain Bénisti et Jean-Christophe Fromantin, les crédits de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ».

M. le président Jean-Paul Chanteguet. 6 amendements ont été déposés par notre collègue Bertrand Panher, mais ils ne sont pas défendus.

M. Denis Baupin. Monsieur le président, je souhaite formuler une protestation : deux amendements qui avaient été déposés par le groupe Écologiste, placés par leurs auteurs dans les articles non rattachés du projet de loi de finances, ont été déplacés par le service de la Séance et rattachés à la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* », après l'article 63. Or, en raison de leur placement initial, seuls les députés Écologistes membres de la commission des finances avaient le droit de les signer, et je ne peux donc pas les défendre ici aujourd'hui. Bien entendu, nous les re-déposerons en vue de l'examen en séance publique, mais je vois là un vrai problème, qui a d'ailleurs été évoqué en Conférence des Présidents.

Ces deux amendements visent à faire prendre en compte les risques que font peser sur les finances de l'État un certain nombre d'engagements pris en matière de sûreté nucléaire, qu'il s'agisse de démantèlement ou de déchets. Nous demandons la présentation d'un rapport sur ces risques.

M. Pierre-Alain Muet, vice-président de la commission des finances. La procédure d'examen des lois de finances est différente de la procédure législative ordinaire, ce qui explique que les amendements déposés en commission des finances ne puissent être signés que par les membres de celle-ci.

M. Christian Eckert, rapporteur général de la commission des finances. C'est en effet la procédure propre aux lois de finances, et le point particulier évoqué par M. Denis Baupin n'est ni contraire au règlement, ni inhabituel. La Conférence des Présidents a effectivement évoqué cette question, et le Président Claude Bartolone a indiqué qu'une réflexion sera menée sur ce sujet.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/cr/

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Nous en venons au vote sur les crédits de la mission.

*Suivant l'avis favorable de M. Jacques Krabal, Mme Geneviève Gaillard, MM. Denis Baupin et Rémi Pavros, et contrairement à l'avis défavorable de MM. Jean-Marie Sermier et Jacques Alain Bénisti, M. Jean-Christophe Fromantin s'abstenant, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a donné **un avis favorable** à l'adoption des crédits relatifs à la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Services publics

Ministère des transports, Délégation au transport maritime

Mme Régine BRÉHIER, directeur des affaires maritimes

Ministère des transports, Cabinet du ministre des transports

Mme Nancy CANOVES-FUSTER, conseillère technique en charge des relations avec le Parlement

M. Cédric GRAIL, conseiller mer, outre-mer et affaires réservées

M. François LAMBERT, conseiller finances

Commune du Havre

M. Édouard PHILIPPE, maire

Grand port maritime du Havre

M. Hervé MARTEL, président du directoire

M. Jean-Louis LE YONDRE, président du conseil de développement

Sous-préfecture du Havre

M. Pierre ORY, sous-préfet

Table-ronde avec les services déconcentrés de l'État

Entreprises

Armateurs de France

M. Éric BANEL, délégué général

Mme Cécile BELLORD, chef de mission juridique et fiscal

Cluster maritime français

M. Francis VALLAT, président

Personnalité qualifiée

M. Arnaud LEROY, député en mission auprès du Gouvernement sur la compétitivité des transports et services maritimes français