



N° 1428

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 14

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE

Rapporteuse spéciale : Mme Annick GIRARDIN

Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION : LE BUDGET MER, ENTRE SAUVEGARDE ET ATTENTISME	5
I. LE VOLET « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »	7
A. LA POURSUITE DE L'EFFORT DE CONTRÔLE DES DÉPENSES	8
1. Une stabilisation globale des crédits par rapport à la loi de finances initiale pour 2013	8
2. L'analyse des crédits par action : la consolidation des moyens dédiés à l'enseignement maritime	9
a. Sécurité et sûreté maritimes	9
b. Gens de mer et enseignement maritime	15
c. Flotte de commerce	18
d. Action interministérielle de la mer	19
e. Soutien au programme	21
B. LA PRIORITÉ RÉAFFIRMÉE POUR L'EMPLOI ET LA FORMATION DES GENS DE MER	21
1. Acheter la modernisation de l'enseignement maritime pour préparer l'avenir ...	21
2. Améliorer la compétitivité du secteur maritime français pour développer l'emploi	22
II. LE VOLET « PÊCHE ET AQUACULTURE »	23
A. LA BAISSÉ CONSÉQUENTE DES CRÉDITS DE L'ACTION <i>GESTION DURABLE DES PÊCHES ET DE L'AQUACULTURE</i>	24
1. Les dépenses affectées à la protection de la ressource halieutique et à l'assistance technique	25
a. La participation à l'amélioration de la connaissance scientifique des ressources .	25
b. Le contrôle des pêches maritimes	25

2. Les crédits d'interventions économiques.....	26
a. Les interventions économiques cofinancées par les fonds européens	26
b. Les interventions économiques dans le cadre des contrats de projet État-régions	27
c. Les interventions socio-économiques	27
d. Les autres interventions économiques	28
B. UN MEILLEUR ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS DU SECTEUR DE LA PÊCHE	28
1. L'importance de l'innovation dans le secteur des pêches maritimes et de l'aquaculture.....	28
2. La montée en puissance des préoccupations environnementales	29
SYNTHÈSE DES ALERTES DU MONDE MARITIME.....	31
EXAMEN EN COMMISSION	33
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	35

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 88 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION : LE BUDGET MER, ENTRE SAUVEGARDE ET ATTENTISME

Suite au transfert de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) au ministère de l'Écologie ⁽¹⁾, et depuis la loi de finances pour 2013, le programme 205 s'articule autour de deux volets :

– le volet *Sécurité et affaires maritimes*, regroupant les actions 1 à 5, concourt à la mise en œuvre de la politique maritime voulue par le gouvernement en termes de sécurité maritime, d'emploi maritime et de développement durable de la mer et des littoraux ;

– le volet *Pêche et aquaculture*, correspondant à l'action 6, s'inscrit dans le cadre des objectifs généraux de la politique commune de la pêche (PCP), visant à favoriser une exploitation durable des ressources aquatiques. Les crédits de cette action visent à accompagner les secteurs de la pêche et de l'aquaculture face aux défis environnementaux, sociaux et économiques auxquels ils sont confrontés.

Le présent rapport spécial porte sur des crédits évalués dans le projet de loi de finances à 193,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 194 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse modérée de 0,6 % pour les autorisations d'engagement et 0,2 % pour les crédits de paiement.

PROJET DE BUDGET POUR 2014 – PROGRAMME 205

(en euros)

Projet de loi de finances 2014 Programme 205		AE	CP	Part des crédits (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 de l'aquaculture	49 500 000	49 500 000	25,51 %
TOTAL		193 089 080	194 043 099	100,00 %

Source : ministère de l'Écologie.

(1) Décret n° 2013-665 du 23 juillet 2013 modifiant le décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Afin de présenter l'effort budgétaire global mené en direction de l'activité maritime, il convient de faire mention des dépenses suivantes :

– les dépenses de personnels du programme 205 sont retracées au sein du programme 207 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*. La dotation prévue est de 182,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, pour un total de 2 882 équivalents temps plein (ETP), soit une baisse de 77 ETP par rapport au projet annuel de performances 2013 ;

– la contribution étatique au financement du régime de sécurité sociale des marins du programme 197 prévue à hauteur de 825 millions d'euros pour 2014 ;

– les aides au secteur portuaire du programme 203 : 53,5 millions d'euros sont demandés pour 2014 au titre de la subvention accordée aux grands ports maritimes ;

– les subventions allouées au secteur de la recherche par le programme 187 essentiellement, avec une subvention pour charge de service public à l'IFREMER ⁽¹⁾ de l'ordre de 151 millions d'euros pour 2014 ;

– le soutien aux entreprises ultra-marines, retracé dans le programme 138 *Emploi outre-mer*, qui englobe donc les entreprises de pêche et aquaculture ;

– le budget du secrétariat général à la mer (SG mer), qui s'est vu attribuer pour 2013 une enveloppe de 125 000 euros pour ses dépenses de fonctionnement.

Le Rapporteur spécial souligne que d'autres crédits, difficilement individualisables, participent à la mise en œuvre de la politique maritime de la France, hors défense nationale. En effet, les hélicoptères de la protection civile, les moyens nautiques ou aériens des douanes, de la marine nationale, de la gendarmerie maritime concourent de façon importante à la sécurité en mer, au sauvetage maritime ou encore à la police des pêches. Par ailleurs, l'action internationale de la France pour la promotion de ses intérêts représente un aspect décisif de notre ambition maritime (extension du plateau continental, participation aux réflexions sur le statut de l'Antarctique, etc.).

Le Rapporteur spécial regrette donc l'absence de document de politique transversale relatif à l'effort national en direction du secteur maritime ⁽²⁾. En outre, les auditions menées ont permis de constater le manque de visibilité des administrations centrales et du ministère sur les moyens financiers consacrés par

(1) Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer.

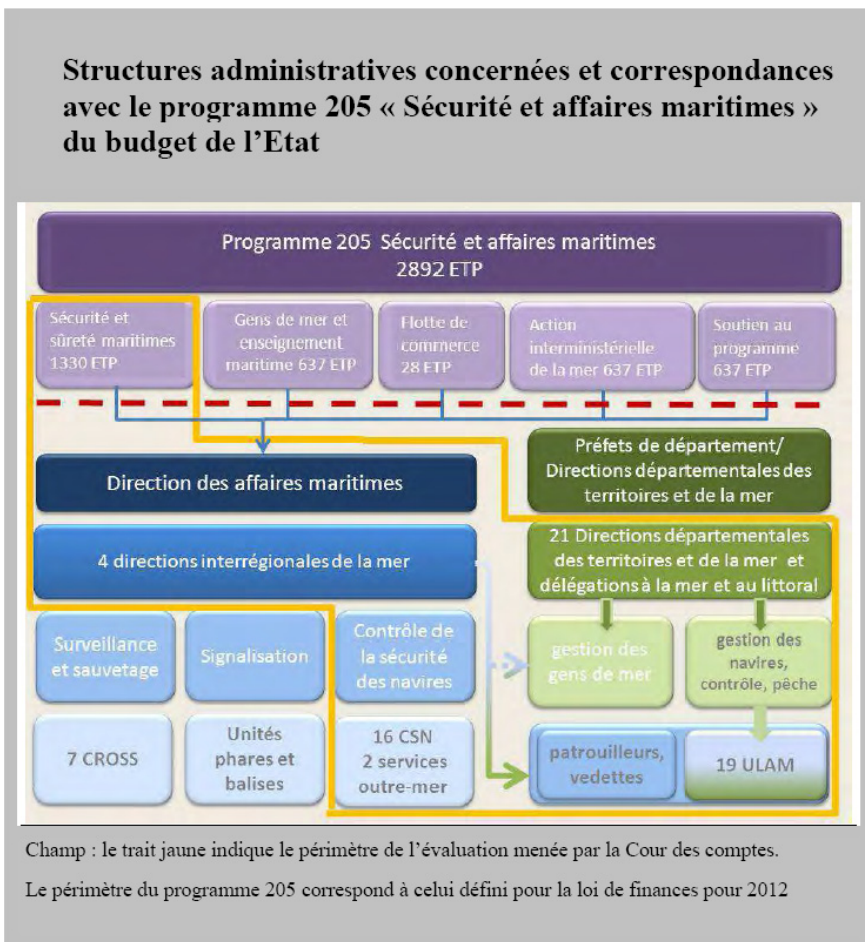
(2) Dix-huit documents de politique transversale (DPT) sont annexés au projet de loi de finances pour 2014 et sont relatifs aux politiques suivantes : Action extérieure de l'État, Aménagement du territoire, Défense et sécurité nationale, Inclusion sociale, Justice des mineurs, Lutte contre le changement climatique, Outre-mer, Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes, Politique de lutte contre les drogues et les toxicomanies, Politique du tourisme, Politique en faveur de la jeunesse, Politique française de l'immigration et de l'intégration, Politique française en faveur du développement, Politique immobilière de l'État, Prévention de la délinquance, Sécurité civile, Sécurité routière, Ville.

les collectivités locales à la mise en œuvre de la politique publique portée par le programme 205, ce que le Rapporteur spécial déplore.

Alerte n° 1 : Manque de visibilité sur l'effort budgétaire global de la politique publique portée par le programme 205.

I. LE VOLET « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »

Le tableau suivant, issu d'un référé de la Cour des comptes, permet de visualiser l'organisation administrative et les structures concernées par ce projet de budget ⁽¹⁾.



Source : Cour des comptes.

(1) La sécurité des navires et de leurs équipages : des résultats inégaux, un contrôle inadapté, *référé du 5 décembre 2012*.

Il convient de noter que la politique maritime fait actuellement l'objet d'une évaluation dans le cadre du CIMAP⁽¹⁾. L'un des scénarios retenus pour améliorer la lisibilité de l'action de l'État en ce domaine est la création d'une direction générale à la mer.

A. LA POURSUITE DE L'EFFORT DE CONTRÔLE DES DÉPENSES

1. Une stabilisation globale des crédits par rapport à la loi de finances initiale pour 2013

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des crédits du volet « sécurité et affaires maritimes » entre 2013 et 2014. Seule l'action 2 *Gens de mer et enseignement maritime* est en augmentation, conformément aux priorités gouvernementales définies en la matière. Le plafond obtenu pour la partie « Sécurité et affaires maritimes » est de 143,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 144,5 millions d'euros en crédits de paiement. De ce plafond sont déduits 0,10 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, transférés au CEREMA⁽²⁾, le nouvel établissement public pour le réseau scientifique et technique créé par la loi du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports⁽³⁾.

Dans l'ensemble, l'effort de contrôle des dépenses reste conséquent.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU VOLET SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES 2013-2014

(en euros)

		PLF2013		LFI 2013		PLF 2014		Évolution LFI 2013 - PLF2014	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1	Sécurité et sûreté maritimes	26 284 595	25 436 811	26 205 578	25 360 308	26 118 328	26 587 347	- 0,3 %	4,8 %
Action 2	Gens de mer et enseignement maritime	26 772 041	26 772 041	26 698 386	26 698 146	30 200 719	30 200 719	13 %	13 %
Action 3	Flotte de commerce	72 385 511	72 385 511	72 151 381	72 150 733	71 065 000	71 065 000	- 1,5 %	- 1,5 %
Action 4	Action interministérielle de la mer	10 972 620	10 882 620	10 937 129	10 847 323	10 150 304	10 235 304	- 7,2 %	- 5,6 %
Action 5	Soutien au programme	6 361 183	6 761 183	6 340 608	6 739 253	6 054 729	6 454 729	- 4,5 %	- 4,2 %
	TOTAL	142 775 950	142 238 166	142 333 082	141 795 764	143 589 080	144 543 099	0,9 %	1,9 %

Source : commission des Finances.

Comme en 2013, les efforts demandés porteront sur une budgétisation plus juste des dépenses d'intervention, et sur une limitation des crédits d'investissement au seul socle imposé par les obligations internationales et communautaires.

(1) Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

(2) Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

(3) Loi n° 2013-431 du 28 mai 2013.

Alerte n° 2 : Manque d'ambition de la politique publique de l'administration de la mer, dont les crédits se contentent de respecter *a minima* les obligations internationales et communautaires.

2. L'analyse des crédits par action : la consolidation des moyens dédiés à l'enseignement maritime

Le volet « *Sécurité et affaires maritimes* » est divisé en cinq actions d'importance budgétaire inégale.

Le soutien à la flotte de commerce ainsi que les crédits de l'enseignement maritime représentent un peu plus de 60 % des crédits de ce volet. Ceci témoigne des grandes priorités du volet *Affaires maritimes* du programme que sont la sécurité et l'emploi maritime. En contrepartie, la baisse des crédits est fortement marquée pour les actions 4 et 5 du programme.

a. Sécurité et sûreté maritimes

Comme le souligne la Cour des comptes, à la différence de la sécurité routière, qui fait partie du quotidien des Français dans leurs déplacements, la sécurité maritime ne retient l'attention du public qu'à l'occasion de sinistres ou d'accidents de mer occasionnant d'importantes pertes en vies humaines ou de graves atteintes à l'environnement. Les développements qui suivent portent sur le financement des structures ou matériels qui, en France, visent à éviter ces accidents, par l'action quotidienne d'hommes et de femmes dont le métier et les actions restent malheureusement peu connus du grand public.

La sécurité maritime dans toutes ses composantes est cette année encore une priorité budgétaire du Gouvernement. Cette action recouvre plusieurs aspects de l'action publique, largement complémentaires :

– en tant qu'État du pavillon, la France agit pour garantir le respect des normes à bord des navires français ;

– en tant qu'État du port, la France doit contrôler les navires de commerce étrangers en escale dans ses ports ;

– en tant qu'État côtier, le pays surveille l'ensemble de la circulation maritime qui longe ses côtes, quels que soient la destination et l'objet de l'exploitation des navires en cause.

Les tableaux suivants récapitulent les crédits demandés au titre de l'action 1 du programme 205, et permettent de constater leur relative stabilité depuis 2008 :

CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2014 – ACTION SÉCURITÉ ET SÛRETÉ MARITIMES

(en euros)

	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	FDC et ADP attendus en 2014
Autorisations d'engagement	14 974 368	8 843 960	2 300 000	26 118 328	2 600 000
Crédits de paiement	15 151 868	9 135 479	2 300 000	26 587 647	2 600 000

Source : projet annuel de performances 2014.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS INITIAUX DE L'ACTION ENTRE 2008 ET 2014 PAR SOUS-ACTION

(en millions d'euros)

	2008		2009		2010		2011		2012		2013		PLF 2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits LFI	26,23	28,78	25,11	27,46	22,08	25,17	22,62	24,42	24,78	26,55	26,2	25,36	26,12	26,59
Surveillance du trafic maritime	12,56	14,79	11,8	13,57	11,76	12,14	9,71	11,73	10,18	10,92	10,16	9,7	9,03	9,26
CSN	0,38	0,38	0,88	0,88	0,88	0,89	0,81	0,81	0,81	0,81	1,2	1,2	1,25	1,25
Signalisation maritime	10,87	11,19	9,88	10,46	7,96	9,54	9,57	9,35	11,39	12,42	12,5	12,16	13,46	13,69
SNSM	2,17	2,17	2,30	2,30	2,36	2,36	2,33	2,33	2,30	2,30	2,3	2,3	2,3	2,3
BEA mer	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24	0,20	0,20	0,10	0,10	0,08	0,08	0,08	0,08

Source : commission des Finances.

La surveillance du trafic maritime est assurée en France par les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS)⁽¹⁾. Les CROSS sont placés sous l'autorité organique des directeurs interrégionaux de la mer, et sous l'autorité fonctionnelle des préfets maritimes. Il existe cinq CROSS métropolitains et deux CROSS outre-mer⁽²⁾.

Les CROSS utilisent à leurs propres matériels de télécommunication, ainsi que les moyens nautiques et aériens de l'ensemble des administrations concourant à l'action de l'État en mer, pour mener à bien leurs importantes missions :

– le suivi du trafic maritime, qui a pour objet de recueillir les informations et les comptes rendus obligatoires fournis par les navires en transit le long des côtes françaises⁽³⁾ ; ces informations sont saisies dans une base de données commune européenne (SAFESEANET) à laquelle sont connectés au niveau européen tous les centres de surveillance maritime et les ports⁽⁴⁾ ;

(1) Selon les termes du décret n° 2011-2108 du 30 décembre 2011 portant organisation de la surveillance de la navigation maritime, « le centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (CROSS), service spécialisé de la direction interrégionale de la mer, exerce la mission de surveillance de la navigation maritime ».

(2) En outre, le dispositif comporte deux MRCC (maritime rescue coordination center), à Papeete et Nouméa, dont la mission principale est le sauvetage en mer.

(3) En 2012, les CROSS chargés de la surveillance d'un dispositif de séparation du trafic (DST) sont réceptionnés 147 076 comptes-rendus obligatoires transmis par les navires empruntant ces DST.

(4) A ce titre, l'agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA) opérationnelle depuis 2003, contribue à renforcer le système global de sécurité maritime dans les eaux communautaires, de manière à réduire les risques d'accident maritime, de pollution par les navires et de décès en mer.

– le service dit de trafic maritime « côtier », qui consiste à suivre et apprécier le comportement des navires dans les flux de trafic et à détecter les situations à risque et, le cas échéant, à fournir aux navires les informations nécessaires à la sécurité du trafic ;

– et le service d’assistance maritime, qui organise l’information, l’aide et l’assistance des navires à la suite d’un incident ou d’un accident, y compris la recherche et le sauvetage des personnes en détresse en mer.

En 2013, les crédits inscrits en loi de finances initiale au profit de la surveillance maritime ont été de 10,12 millions d’euros en autorisations d’engagement et 9,7 millions d’euros en crédits de paiement.

Pour 2014, les crédits vont connaître une baisse importante pour se stabiliser autour de 9 millions d’euros en autorisations d’engagement et 9,3 millions d’euros en crédits de paiement. Cette diminution résulte essentiellement de l’achèvement du plan de modernisation des CROSS. En termes d’investissements, rappelons que ce plan lancé par la direction des affaires maritimes (DAM) a imposé un effort financier de 35 millions d’euros sur la période 2007-2012 ⁽¹⁾.

Un tiers de ces crédits sera d’ailleurs consacré aux évolutions et à la maintenance des systèmes d’information installés pendant cette phase de modernisation des CROSS.

Les dépenses de fonctionnement des CROSS sont évaluées pour 2014 à hauteur de 4,4 millions d’euros en autorisations d’engagement et 4,5 millions d’euros en crédits de paiement. Ces sommes permettent de financer les différents systèmes de télécommunications, la mise en œuvre des moyens nécessaires à l’activité de suivi du trafic maritime et à l’entretien technique, ainsi que les programmes d’entretien immobilier.

Le tableau ci-après permet de détailler la dotation d’investissement demandée pour les CROSS.

(1) Le budget total incluant la maintenance et les charges d’entretien et d’exploitation s’élève à 71 millions d’euros en autorisations d’engagement et 70 millions d’euros en crédits de paiement sur la même période.

BUDGET D'INVESTISSEMENT POUR LES CROSS – PROJET DE LOI DE FINANCES 2014

Montants prévus (en M€)	AE 2014	CP 2014	Commentaires
Programmes d'équipement	1,06	1,06	
Renforcement des systèmes d'information	2,00	2,00	Adaptation des systèmes informatiques aux nouveaux systèmes techniques de suivi
Entretien du patrimoine immobilier et technique	1,00	0,51	Refonte des installations électriques, sûreté et sécurité incendie, énergie
Maintien en conditions opérationnelles	0,56	1,15	Maintenance intégrée aux marchés d'acquisition
Total	4,62	4,72	

Source : projet annuel de performances pour 2014.

Les centres de sécurité des navires (CSN) jouent un rôle de premier plan en matière de sécurité et sûreté maritime. Il existe en France métropolitaine 16 CSN et outre-mer 3 services de sécurité maritime. Ils permettent à la France de remplir ses obligations internationales en termes de contrôle du port par l'État.

Pour 2014, la dotation attribuée aux centres de sécurité des navires et celle concernant les dépenses centralisées s'élèvent à 1,25 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Cette dotation comprend : les crédits de fonctionnement prévus pour les centres de sécurité des navires, les cotisations aux différents mémoranda ⁽¹⁾ dont la France est partie, le financement des systèmes d'information nécessaires au suivi des inspections ainsi que le coût de diverses mesures imposées par la législation communautaire ⁽²⁾.

En 2012, la Cour des comptes a procédé à l'évaluation des performances et de la pertinence du dispositif français de contrôle de la sécurité des navires ⁽³⁾. Elle se posait notamment la question suivante : « comment faire face au surcroît de contrôles et d'obligations réclamé par la directive 2009/16/C mettant en place un nouveau régime d'inspection très contraignant, et par la prochaine entrée en vigueur de la convention dite MLC 2006 ⁽⁴⁾ à moyens constants ? » L'administration a fait le choix d'alléger la charge des CSN en augmentant les contrôles délégués aux sociétés de classification. Cependant, et malgré l'excellence reconnue du pavillon français ⁽⁵⁾, le Rapporteur spécial s'inquiète de la capacité de la France à faire face sur le long terme à ses obligations communautaires et internationales en matière de contrôle. Certains

(1) Les mémoranda sont des organisations internationales qui mutualisent et répartissent entre États membres le contrôle des navires faisant escale dans les ports de leur zone de compétence.

(2) Vérification de la teneur en soufre des combustibles marins, jaugeage des navires, analyse des eaux de ballast rejetées par les navires.

(3) Op. cit.

(4) Maritime labour convention (MLC) : convention de l'Organisation internationale du travail de 2006 sur le travail maritime fixant un « socle social ». Depuis son entrée en vigueur le 20 août 2013 dans la zone contrôlée par le Memorandum of Understanding (MOU) de Paris, sept des 68 navires détenus l'ont été à cause de la MLC.

(5) Le pavillon français est classé premier sur la « Liste blanche » du classement international réalisé chaque année par le « Memorandum d'entente de Paris sur le contrôle des navires par l'État du port ».

dysfonctionnements comme l'absence de contrôleurs disponibles pour effectuer les visites de sécurité, même s'ils apparaissent ponctuels et limités, doivent donc être regardés avec la plus grande attention ⁽¹⁾.

Enfin, le Rapporteur spécial souhaiterait que soit mis en place un indicateur de performance sur la baisse des accidents dans le secteur de la pêche. Il lui a en effet été indiqué le chiffre d'une vingtaine de décès de pêcheurs chaque année, liés à l'exercice de leur métier.

La signalisation maritime fait partie intégrante du dispositif visant à assurer la sécurité de la navigation. Malgré le développement des aides électroniques à la navigation, la France reste attachée au principe de la redondance des systèmes de sécurité et nombre de plaisanciers ne peuvent se fier qu'aux aides à la navigation mises en place et entretenues par l'État. Le dispositif de signalisation maritime comporte 6 254 aides à la navigation en France métropolitaine et en outre-mer. Selon le ministère, le coût total de la signalisation maritime (hommes, matériels, armement et travaux accessoires) est de l'ordre de 40 millions d'euros, en baisse constante depuis une dizaine d'années.

Les crédits de fonctionnement positionnés sur le programme 205 s'élèvent pour 2014 à 9,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,3 millions d'euros en crédits de paiement.

PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT – SIGNALISATION MARITIME

Montants prévus en 2014 (en M€)	AE	CP
Entretien et fonctionnement technique des ESM et des services du littoral	4,48	4,48
Dépenses relatives aux navires (APB, hors carburant des navires)	0,79	0,79
Moyens de fonctionnement des agents des phares et balises en métropole et outre-mer	1,51	1,51
Moyens de fonctionnement du service de l'armement des phares et balise (SAPB)	0,24	0,24
Achats centralisés de matériels en capacité opérationnelle du dispositif	1,60	1,60
Évaluation des politiques et prospectives et autres besoins (international, mission patrimoine, formation, affaires nautiques), y compris le transfert au profit du CEREMA	0,62	0,66
Total	9,24	9,28

Source : projet annuel de performances pour 2014.

En termes d'investissement, pour 2014, les programmes déjà engagés ont été privilégiés. 4,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,4 millions d'euros en crédits de paiement ont été prévus.

(1) Selon la CGT, qui réagissait à ce blocage, « les services des Affaires maritimes sont à l'os », *Le Marin*, 20 septembre 2013.

Les investissements de maintien en capacités opérationnelles de la flottille par l'armement des phares et balises sont consacrés aux arrêts techniques et aux grosses réparations sur les baliseurs océaniques et les vedettes de travaux. Le budget alloué prévoit également un carénage annuel pour les vedettes de travaux et biennal pour les baliseurs océaniques. Concernant le plan de renouvellement de la flottille, l'investissement portera notamment sur le projet de remplacement des deux baliseurs par un thonier senseur dont la transformation sera achevée en 2014.

Le Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur un référé de la Cour des comptes, en date du 7 février 2013, indiquant que la valorisation patrimoniale des phares par le Conservatoire du littoral est loin d'être acquise faute de garanties juridiques et financières. Notamment, la connaissance des sites et de leur valeur doit être améliorée, afin que ce patrimoine ne constitue une charge financière lourde faute d'en avoir anticipé l'entretien. La DAM a d'ailleurs annoncé la mise en œuvre d'une stratégie visant à favoriser la valorisation des biens immobiliers relatifs à la sécurité maritime.

La subvention pour la *Société nationale de sauvetage en mer* (SNSM), association loi 1901, est fixée à 2,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, montant équivalent à celui versé pour 2013. Les ministères de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, de la Défense et de l'Intérieur contribuent au financement de la SNSM. Mais la subvention versée par le programme 205 représente la majeure partie de la contribution de l'État. Suite au contrôle des comptes de la SNSM par la Cour des comptes et sur recommandation de cette dernière, la DAM a rassemblé en 2013 la totalité des crédits alloués à la SNSM en une seule subvention de fonctionnement.

Les moyens nautiques de la SNSM sont les premiers mis en œuvre par les CROSS dans le cadre des opérations de recherche et sauvetage en mer.

Il convient de signaler qu'en septembre dernier, de profonds désaccords sur le caractère non payant du sauvetage des biens ont conduit à la démission du nouveau président de la SNSM, l'amiral Olivier Lajous. Dans un courrier interne du 21 août, il avait en effet estimé : « *dès lors que nous acceptons d'être rémunérés pour des actions liées à notre mission, nous en détournons le sens et nous nous mettons en situation de concurrence avec les quelques sociétés développant ces savoir-faire [...] Quel modèle économique et juridique solide voulons-nous ?* »⁽¹⁾. Cette crise interne a révélé le caractère sensible de la question de gratuité ou non du sauvetage des biens, en lien avec la responsabilisation des plaisanciers peu rigoureux. Dans certaines stations, la moitié, voire une part plus grande des recettes provient de cette facturation des remorquages de biens. Cela pose aussi la question du rôle du CROSS, qui à l'heure actuelle, n'a pas pour mission d'orienter les personnes « en difficulté » vers des sociétés de remorquage privées.

(1) *Le Marin*, 6 septembre 2013.

Le bureau d'enquête sur les événements de mer (BEAmer), créée en 1997, est un service à compétence nationale placé auprès de l'Inspecteur général des affaires maritimes. 0,08 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement financeront en 2014 les expertises qu'il mène.

Alerte n° 3 : Les crédits consacrés à la sécurité maritime doivent permettre, au-delà du respect des obligations communautaires, de porter une réelle politique de prévention des accidents maritimes et de valorisation du patrimoine des phares.

b. Gens de mer et enseignement maritime

L'action 2 *Gens de mer et enseignement maritime* s'articule autour de deux grands objectifs : la formation des gens de mer et le développement de l'emploi maritime. Elle recouvre principalement le fonctionnement du service de santé des gens de mer, des actions au titre du bien être des gens de mer, ainsi que la prise en charge financière de la formation initiale et continue des marins.

CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2014 – ACTION GENS DE MER ET ENSEIGNEMENT MARITIME

(en euros)

	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	FDC et ADP attendus en 2014
Autorisations d'engagement	19 059 716	3 296 00	7 845 000	30 200 719	85 000
Crédits de paiement	19 059 716	3 296 00	7 845 000	30 200 719	85 000

Source : projet annuel de performances 2014.

L'action 2 voit ses crédits fortement augmenter. En loi de finances initiale 2013 en effet, l'action a reçu une dotation en autorisations d'engagement et crédits de paiement de 26 772 041 euros, ce qui représente 12,8 % de croissance pour 2014.

L'économie maritime française comptait en 2012 plus de 300 000 emplois directs, hors tourisme littoral. Le Rapporteur spécial tient donc à rappeler que les 40 000 marins qui naviguent chaque année à la pêche et au commerce sont au cœur d'un secteur économique qui emploie 1,5 % de la population active de notre pays. Les enjeux liés à la formation de ces marins et à la qualité des emplois proposés sont d'une importance vitale pour notre économie maritime, à laquelle l'ensemble de la population est attaché. La France a su développer une filière globale pour la totalité des métiers du maritime et offre un large panel de formations, du CAP aux formations universitaires bac+5.

La formation secondaire est dispensée dans les 12 lycées professionnels maritimes (LPM), ainsi que dans les centres agréés outre-mer, qui préparent aux métiers de la pêche et de la marine marchande.

Au-delà des crédits présentés ci-après, le Rapporteur spécial souligne l'importance de l'effort engagé par les régions pour la modernisation de leurs LPM ⁽¹⁾.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS À DESTINATION DE L'ENSEIGNEMENT
SECONDAIRE (2010-2014)**

(en millions d'euros)

	Demandés pour 2010	Demandés pour 2011	Demandés pour 2012	Demandés pour 2013	Demandés pour 2014
Autorisations d'engagement	4,77	5,48	5,78	6,1	6,43
Crédits de paiement	4,77	5,48	5,78	6,1	6,43

Source : commission des Finances.

L'augmentation constatée est due à l'élargissement continu de l'offre de formation proposée au sein des LPM, comme la création de deux baccalauréats professionnels maritimes (« conduite et gestion d'une entreprise maritime » et « électromécanicien de marine ») ou la réforme des baccalauréats en trois ans contre deux auparavant, mise en place depuis 2009. Cette année, un peu plus de 1 700 élèves ont effectué leur rentrée au sein d'un LPM.

Le budget alloué à l'enseignement secondaire est uniquement constitué de dépenses d'intervention. En effet, le fonctionnement des LPM incombe aux régions ⁽²⁾. Sur le programme 205, l'État verse une subvention annuelle qui vise notamment à rémunérer les enseignants contractuels recrutés pour assurer la carte scolaire, prendre en charge le coût des stages obligatoires des élèves et rémunérer les assistants d'éducation et l'agent comptable.

La dépense, en autorisations d'engagement et crédits de paiement se décompose comme suit :

- 4,15 millions d'euros de transfert aux collectivités territoriales ;
- 1,19 million d'euros pour le financement des centres agréés outre-mer, établissements privés agréés, ainsi que pour la subvention accordée au centre européen de formation continue maritime ;
- 1,05 million d'euros pour le financement des aides aux élèves boursiers (y compris de l'enseignement supérieur).

(1) Achats de simulateurs à la Rochelle et Etel, modernisation de bâtiments à Nantes et la Rochelle, déménagement pour le LPM de Saint-Malo (la première pierre a été posée le 22 octobre dernier, pour une ouverture prévue en 2015).

(2) En revanche, les salaires des personnels enseignants, administratifs et de vie scolaire sont à la charge de l'État.

Le Rapporteur spécial se félicite de la réflexion en cours sur la création de **classes de BTS maritimes concrétisée par l'annonce le 3 septembre dernier, par le** ministre des Transports M. Frédéric Cuvillier de l'ouverture de deux classes à la rentrée 2014 ⁽¹⁾.

Selon le ministère, deux spécialités ont déjà été identifiées pour ces brevets :

- un premier BTSM orienté vers le secteur de la pêche et de la ressource halieutique qui donnera les compétences nécessaires pour exercer des activités professionnelles liées à la surveillance du milieu marin, aux énergies marines renouvelables, au tourisme littoral et celles liées à la préservation du milieu naturel ;

- le second BTSM donnera aux titulaires des compétences permettant d'exercer des fonctions sur des installations énergétiques complexes à bord des navires les plus récents (compétences en électrotechnique, électronique, hydraulique ou systèmes de réfrigération).

Le Rapporteur spécial souhaite que ces nouvelles formations permettent un accès plus aisé à l'enseignement supérieur et notamment à l'École nationale supérieure maritime (ENSM).

Cette formation supérieure maritime est actuellement répartie sur 4 sites (Le Havre, Saint-Malo, Nantes et Marseille) réunis au sein de l'ENSM, établissement public créé par la loi du 8 décembre 2009 et mis en place par le décret n° 2010-1129 du 28 septembre 2010. L'ENSM prépare aux carrières d'officier de la marine marchande et est habilitée à délivrer le titre d'ingénieur par arrêté du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche en date du 10 janvier 2012. Elle sera auditée par la commission des titres d'ingénieur (CTI) en fin d'année 2013 en vue du renouvellement de l'habilitation.

La subvention pour charges de service public (SCSP) s'est élevée au titre de la loi de finances initiale 2012 à 17,257 millions d'euros. Afin de poursuivre le développement de ses nouvelles activités, la SCSP de l'ENSM a été portée à 17,55 millions d'euros pour 2013. Le projet de loi de finances 2014 fixe la subvention à 18,32 millions d'euros. Il est à noter que plus de 80 % de cette subvention permet de financer la masse salariale des emplois transférés à l'ENSM, nouvel opérateur du programme depuis l'exercice 2012.

Concernant les dépenses d'investissement, 3 millions d'euros sont prévus pour le financement du transfert du centre de l'ENSM basé à Sainte-Adresse vers le port du Havre.

(1) *Le Marin*, 6 septembre 2013.

Diverses dépenses sont également prises en charge par cette action, pour un montant total de 2,7 millions d'euros :

- stages de formation continue des personnels des LPM et des personnels des affaires maritimes de façon plus générale ;

- fonctionnement des services de santé des gens de mer, frais des structures d'accueil des marins dans les ports, financement des dispositifs d'allocation compensatrice de revenu et de cessation anticipée d'activité ;

- frais de maintenance ou de développement des logiciels de gestion des marins ou de suivi des navires, impression des titres et brevets sécurisés.

Alerte n° 4 : De vrais choix politiques doivent très rapidement intervenir en matière d'enseignement maritime. Ces décisions devront être uniquement guidées par la volonté de préserver et de développer l'excellence et la spécificité française en ce domaine, indépendamment de toute idéologie. La situation actuelle ne peut perdurer.

c. Flotte de commerce

L'action *Flotte de commerce* regroupe à elle seule 36 % des crédits du programme. Elle détaille les aides versées à la flotte de commerce française qui s'élèvent, pour 2014, à 71 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, en baisse de 1,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013.

CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2014 – ACTION FLOTTE DE COMMERCE

(en euros)

	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	FDC et ADP attendus en 2014
Autorisations d'engagement			71 065 000	71 065 000	
Crédits de paiement			71 065 000	71 065 000	

Source : projet annuel de performances 2014.

Les crédits de l'action concernent les entreprises qui emploient des personnels naviguant sur des navires de commerce battant pavillon français affectés à des activités de transport maritime et soumis à la concurrence internationale. Ils comprennent :

- la compensation pour 44 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) de l'exonération des charges sociales maladie, vieillesse et accidents du travail pour les marins en application de la loi du 3 mai 2005 sur le registre international français (RIF) ;

– les compensations pour 14,3 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement à l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et à Pôle emploi des exonérations de charges sociales des marins relatives à la famille et à l’assurance chômage pour les navires à passagers.

Les crédits de l’action retracent également le remboursement par l’État à la Compagnie générale maritime et financière (CGMF) des charges spécifiques de retraite et d’accidents du travail des personnels sédentaires de l’ancienne Compagnie générale maritime (CGM), pour un montant de 12,8 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement.

Des dispositions fiscales spécifiques complètent ces dispositifs d’allègement du coût du travail, notamment :

– une incitation fiscale générale à l’investissement dans le cadre du groupement d’intérêt (GIE) fiscal ;

– la possibilité d’opter pour un régime de taxation d’un bénéfice forfaitaire au tonnage en substitution du mode de calcul de droit commun de l’impôt sur les sociétés. Le coût de cette dépense fiscale a été de 15 millions d’euros en 2013.

Alerte n° 5 : Il est urgent d’arbitrer politiquement quant à la réforme de la loi de 1992, ainsi que sur la baisse du coût du travail pour les armateurs soumis à une concurrence internationale, et enfin sur l’élaboration d’une réglementation relative à la présence de gardes armés à bord des navires français transitant en zone de piraterie.

d. Action interministérielle de la mer

L’action 3 *Action interministérielle de la mer* recouvre l’ensemble des activités de contrôle et de surveillance des activités maritimes, menées par l’administration des affaires maritimes. Il convient de rappeler que, dans le domaine de l’action civile de l’État en mer, une dizaine de ministères sont appelés à intervenir. Par ailleurs, le ministère a indiqué que la préparation du budget avait notamment été guidée par la volonté d’accroître les efforts sur 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 et de la ressource halieutique. L’action n° 4 de ce programme répond à ces objectifs.

CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2014 – ACTION INTERMINISTÉRIELLE DE LA MER

(en euros)

	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d’investissement	Titre 6 Dépenses d’intervention	Total	FDC et ADP attendus en 2014
Autorisations d’engagement	6 196 704	3 803 600	150 000	10 150 304	376 000
Crédits de paiement	6 216 704	3 868 600	150 000	10 235 304	376 000

Source : projet annuel de performances 2014.

Les crédits ainsi mobilisés portent sur deux grandes actions : le fonctionnement du dispositif de surveillance et de contrôle (DCS) des affaires maritimes d'une part, le dispositif de lutte contre les pollutions accidentelles à terre et sur le littoral (Polmar-Terre) d'autre part. Enfin, notons que le soutien aux activités de plaisance mobilise 0,5 million d'euros ⁽¹⁾.

Le DSC exerce des missions variées de police en mer, allant de la police des pêches maritimes à la surveillance des aires marines protégées ou au contrôle de la navigation de plaisance.

Le DSC est constitué de trois composantes que sont : les patrouilleurs des affaires maritimes (deux en métropole, un en océan Indien), trois vedettes régionales de surveillance, ainsi que vingt-et-une unités littorales des affaires maritimes (ULAM). Composée d'un effectif moyen de 7-8 agents pour un effectif total de 150 personnes, chaque ULAM est dotée de moyens nautiques (vedette côtière et/ou embarcation légère rapide) et terrestres (véhicules légers et/ou utilitaires et/ou 4x4).

Pour 2014, 7,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont consacrés au DCS, le poste budgétaire principal étant constitué par les dépenses de fonctionnement, et notamment l'entretien des moyens nautiques et le coût de la consommation en carburant.

Les moyens financiers du dispositif Polmar-Terre (dispositif de lutte contre les pollutions atteignant le littoral) sont gérés, en dehors des situations de crise où il peut être fait appel au « Fonds d'intervention Polmar » (dispositif financier qui relève du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* et est géré par la direction de l'eau et de la biodiversité), par la direction des affaires maritimes. À la différence du programme 113, les crédits du programme 205 sont mis à disposition en permanence, hors situations de crise : ils financent la préparation à la lutte. Les épisodes récents du Rokia Delmas ⁽²⁾ et du TK Bremen ⁽³⁾ sont venus rappeler la nécessité de considérer cette mission comme permanente.

Rappelons qu'en ce qui concerne la lutte en mer, ce sont les moyens de la Marine nationale qui sont mobilisés.

Tous titres confondus (fonctionnement et investissement) les crédits demandés pour 2014 s'élèvent à 1,7 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, montant identique à 2013.

(1) Délivrance des permis plaisance, participation aux salons nautiques, campagnes de sensibilisation...

(2) Le TK Bremen est un cargo battant pavillon maltais, dont l'échouage le 16 décembre 2011 sur la côte sud de la Bretagne a suscité une importante couverture médiatique.

(3) Le Rokia Delmas est un porte-conteneurs battant pavillon panaméen de 185 mètres de long. Il s'est échoué dans la nuit du 23 au 24 octobre 2006 sur les côtes de la Charente-Maritime, à moins de 3 kilomètres de l'île de Ré.

e. 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 des affaires maritimes, formation, communication, fonctionnement de l'École nationale de la sécurité et de l'administration de la mer, etc.).

6,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont demandés à ce titre, ce qui est en légère baisse par rapport aux chiffres du projet annuel de performances pour 2013.

B. LA PRIORITÉ RÉAFFIRMÉE POUR L'EMPLOI ET LA FORMATION DES GENS DE MER

Le nouvel élan budgétaire donné à l'enseignement maritime, aussi bien secondaire que supérieur, témoigne de la priorité du Gouvernement pour cet axe majeur de notre politique maritime.

En parallèle, les réflexions actuellement menées autour de la compétitivité de notre secteur maritime doivent aboutir à une mobilisation forte de l'État en faveur de l'emploi maritime français.

1. Achever la modernisation de l'enseignement maritime pour préparer l'avenir

Le Rapporteur spécial souhaite ici rappeler que la qualité de la formation est absolument cruciale pour inscrire la France en bonne place parmi les nations maritimes. Or, depuis la création de l'ENSM en 2010, aucun cap clair ne semble se dessiner pour l'enseignement supérieur. La fin de l'année 2012 fut marquée par de nombreux attermoissements stratégiques, avec notamment la démission du comité technique, les protestations des personnels contre « *l'inertie de la tutelle et du politique* », et la démission du président de l'établissement.

Le Rapporteur spécial regrette fortement que cette impression de confusion reste d'actualité en 2013 : la spécialisation annoncée des sites est loin d'être acquise, la situation financière de l'établissement reste très difficile⁽¹⁾, les projets immobiliers semblent peu adaptés au dimensionnement des sites.

En ce qui concerne la spécialisation, Marseille devrait accueillir, à partir de 2015, tous les élèves de la première à la troisième année. Le Havre et Nantes se partageraient les quatrième et cinquième années. En outre, Nantes serait davantage axé sur la R&D et les relations avec l'université, tandis que Le Havre serait plutôt tourné vers « la nouvelle économie bleue », en charge notamment de maritimiser

(1) Le président de l'ENSM, M. Hervé Moulinier, a même renoncé à son indemnité de fonction pour l'année 2013, afin de créer un fonds de soutien aux projets des élèves (Cap ENSM 27 du 2 juin 2013 – Cap ENSM est la lettre de l'ENSM).

des ingénieurs venus d'autres horizons mais se destinant par exemple à l'offshore ou aux énergies marines renouvelables. Saint-Malo enfin conserverait la formation en deux ans des officiers et chefs de quart machine ⁽¹⁾.

En ce qui concerne l'immobilier plusieurs projets sont à l'étude, voire déjà engagés. À Nantes, l'école réfléchit à un déménagement sur le campus universitaire du Tertre. Le site de Saint Malo souhaite quitter l'intra-muros afin de se regrouper avec l'institut universitaire de technologie (IUT) et le futur lycée maritime. Enfin, au Havre, de nouveaux bâtiments s'apprêtent à voir le jour quai du Cameroun. Les locaux ont été étudiés pour accueillir 1 000 élèves. Mais selon les éléments parus dans la presse à ce jour, Le Havre pourrait perdre les trois premières des cinq années que compte la formation d'un officier de la marine marchande, au profit du site de Marseille. Dans un courrier adressé le 30 septembre au Premier ministre, M. Alain Le Vern, président de région et notre collègue, Édouard Philippe, maire du Havre, se sont inquiétés de cette annonce qui créerait une situation de sur-dimensionnement déconcertante. Rappelons que le coût total du projet, financé par l'État (un tiers) et par la région, s'élève à 28 millions d'euros.

Signe de ces errements, le conseil d'administration de l'ENSM du 23 octobre dernier, n'a finalement pas voté le projet d'établissement qui devait pourtant enfin tracer une route claire et rationnelle pour l'École. Le vote a été reporté une nouvelle fois, au 10 décembre prochain.

Le Rapporteur spéciale engage dès à présent le Gouvernement à effectuer des choix clairs et courageux afin de dissiper le brouillard actuel et d'achever enfin la modernisation que notre formation maritime attend afin de devenir, comme le souhaite le ministère, un « pôle international d'enseignement maritime » ⁽²⁾. Les États généraux de l'enseignement maritime qui s'ouvriront prochainement seront l'occasion de clarifier l'action de l'État dans ce domaine.

2. Améliorer la compétitivité du secteur maritime français pour développer l'emploi

Afin de faire face à la très forte concurrence au niveau mondial dans le secteur du *shipping*, l'amélioration de la compétitivité du pavillon et des industries marines françaises est une nécessité. La prise de conscience en ce domaine est largement acquise, tant du point de vue du Gouvernement que des professionnels.

Le 2 avril 2013, Armateurs de France a adressé une lettre ouverte au Gouvernement sur la compétitivité de la filière française du transport et des services maritimes. Le 15 octobre dernier, une nouvelle lettre, cosignée par les principales organisations syndicales de salariés, est venue insister sur l'urgence de

(1) *Le Marin*, 1^{er} octobre 2013.

(2) *Réponse au questionnaire budgétaire*.

préservier la filière et le savoir-faire français dans le transport maritime de produits énergétiques.

La réflexion est en cours au niveau gouvernemental. Deux missions ont en effet été lancées cette année :

– une mission interministérielle sur la réforme de la loi de 1992⁽¹⁾ a abouti à un rapport prônant l’extension du champ de la loi aux produits raffinés, comme le gaz de pétrole liquéfié (GPL)⁽²⁾ ;

– une mission temporaire auprès du ministre des Transports a été confiée à notre collègue Arnaud Leroy⁽³⁾. Cette mission de réflexion a porté sur les aspects économiques, sociaux, juridiques, environnementaux, fiscaux et financiers de la compétitivité des transports et services maritimes français. Ses conclusions sont attendues avant la fin de l’année.

Le Rapporteur spécial se félicite de ces initiatives et sera attentif à ce que les réflexions et propositions débouchent sur des réformes concrètes en 2014. Il est désormais urgent d’entrer dans une phase de décisions et d’actions.

II. LE VOLET « PÊCHE ET AQUACULTURE »

Le volet *Pêche et aquaculture* du programme 205 (action 6) s’inscrit dans le cadre des objectifs généraux de la politique commune de la pêche (PCP), visant à favoriser une exploitation durable des ressources aquatiques et à préserver l’emploi dans ce secteur.

Il est fondamental de rappeler combien la politique française est liée à la réglementation européenne. La marge de manœuvre nationale est en effet extrêmement réduite, et les moyens financiers de l’État servent avant tout à se conformer aux obligations de la France en la matière.

La répartition des crédits répond donc aux objectifs de la PCP, soit que les crédits de l’État viennent en contrepartie de l’Union européenne (Fonds européen pour la pêche), soit que l’Union européenne participe aux dépenses engagées par l’État pour la mise en œuvre de certains règlements (contrôle des pêches), soit au cas par cas par le biais de la validation des aides d’État notifiées à la Commission européenne.

(1) Loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier. Selon cette loi, les importateurs doivent réliser au moins 5,5 % des importations de pétrole brut vers les raffineries françaises sous pavillon français.

(2) Il convient de signaler que les conclusions de ce rapport n’ont pas été rendues publiques.

(3) Décret du Premier ministre, paru au Journal officiel du 24 avril 2013.

A. LA BAISSÉ CONSÉQUENTE DES CRÉDITS DE L'ACTION GESTION DURABLE DES PÊCHES ET DE L'AQUACULTURE

Pour 2014, 49,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont demandés au titre de cette action. Le projet de budget 2014 pour la pêche et l'aquaculture connaît ainsi une diminution de 5,4 % en autorisations d'engagement par rapport à la dotation de 2013. Le Rapporteur spécial tient ici à rappeler que cette baisse fait suite à une précédente diminution de 7,3 % en 2013. Cette baisse des crédits doit traduire la fin d'une politique de multiplication des plans de réparations d'un secteur en difficulté. Il est temps au contraire de mettre en place une politique de plans de préparation de l'avenir, afin de réorienter les crédits vers la mise en place d'une organisation durable des pêches, déconnectée de la seule gestion de crise.

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des crédits accordés pour cette action, anciennement action 16 du programme 154, entre 2008 et 2014.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ACCORDÉS POUR L'ACTION GESTION DURABLE DES PÊCHES ET DE L'AQUACULTURE

(en millions d'euros)

LFI 2008		LFI 2009		LFI 2010		LFI 2011		LFI 2012		LFI 2013		PLF 2014	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
59,8	59,8	162,4	134	52,4	84,8	65,7	55,8	55,9	58	51,9	51,9	49,5	49,5

Source : commission des Finances.

La hausse constatée en 2009 résultait pour l'essentiel de la mise en œuvre du plan pour une pêche durable et responsable (PPDR), annoncé par le Gouvernement en janvier 2008, dans le contexte de la grave crise traversée par le secteur, liée à la hausse du prix du carburant.

Le budget du secteur de la pêche se répartit entre, d'une part, les transferts aux entreprises qui représentent l'essentiel de la dotation affectée au secteur (65 % soit 32,15 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), et, d'autre part, les dépenses affectées à la protection des ressources halieutiques et à l'assistance technique (35 % soit 17,35 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2014 ACTION GESTION DURABLE DES PÊCHES ET DE L'AQUACULTURE

(en euros)

	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	FDC et ADP attendus en 2014
Autorisations d'engagement	4 045 000		45 455 000	49 500 000	3 000 000
Crédits de paiement	4 045 000		45 455 000	49 500 000	3 000 000

Source : projet annuel de performances 2014.

Alerte n° 6 : Les aides de l'État à la pêche doivent désormais s'inscrire dans une vraie stratégie d'orientation des politiques publiques vers l'innovation et l'adaptation à la raréfaction des ressources. Il convient de mettre fin au caractère permanent de la gestion de crise dans le domaine des pêches maritimes.

1. Les dépenses affectées à la protection de la ressource halieutique et à l'assistance technique

a. La participation à l'amélioration de la connaissance scientifique des ressources

7,4 millions d'euros sont affectés au financement des programmes de collecte des données, d'observation à la mer, d'études et d'évaluations scientifiques nécessaires pour assurer le suivi des ressources halieutiques. La quasi-totalité de ces actions répond à des obligations communautaires.

Cette dotation, en augmentation d'1,5 million d'euros par rapport à 2013, témoigne de l'importance croissante des évaluations et de la recherche dans la conduite de la politique des pêches, et du volet environnemental de manière plus générale.

b. Le contrôle des pêches maritimes

Cette sous-action porte les crédits affectés à la politique de contrôle des pêches dont la DPMA assure le pilotage, politique qui découle directement d'une exigeante réglementation européenne, pour un montant total de 9,96 millions d'euros.

Les crédits se répartissent en deux missions : d'une part le pilotage de la politique du contrôle des pêches pour la France, et d'autre part le développement des outils informatiques et technologiques nécessaires pour assurer le respect des obligations communautaires en matière de contrôle des pêches.

1,34 million d'euros sont dédiés au pilotage du contrôle des pêches, qui à côté des dépenses annuelles classiques ⁽¹⁾ comprend de nouvelles dépenses liées à l'évolution de la réglementation européenne :

- renforcement de l'obligation de traçabilité des produits de la mer ;
- accompagnement de l'interdiction des rejets ;
- renforcement des mesures de contrôle des captures sur zones non communautaires aux fins d'importation dans l'Union européenne.

(1) Établissement du plan de contrôle des pêches, impression et transmission des journaux de pêche papier et des fiches de pêche, frais de vérification des jauges, équipements des contrôleurs...

5,77 millions d'euros sont dédiés au développement des systèmes d'information du contrôle des pêches. Les bases de données de pêche et de contrôle sont en effet extrêmement lourdes à déployer et à articuler. Ces systèmes permettent de croiser en temps réel : autorisations de pêche, captures, débarquements, ventes, géolocalisation, observations spécifiques, rapports d'inspection, sanctions administratives et pénales, etc.

Enfin, 2,25 millions d'euros sont dédiés à des actions d'assistance et d'appui technique ⁽¹⁾.

2. Les crédits d'interventions économiques

Quatre catégories de dépenses peuvent être distinguées.

a. Les interventions économiques cofinancées par les fonds européens

15,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont budgétés pour les actions structurelles en faveur de la pêche venant en contrepartie du Fonds européen pour la pêche (FEP) sur la période de programmation s'achevant en 2013, mais dont l'exécution se poursuivra en 2014 et 2015. Ce montant est identique à celui alloué par le projet de loi de finances pour 2013.

La mise en place en 2014 de la nouvelle PCP, adoptée en 2013, va entraîner des changements majeurs dans les politiques économiques des pêches maritimes et de l'aquaculture et modifier de façon notable les actions de la DPMA, renforcer les obligations existantes et en créer de nouvelles.

2014 sera donc une année de transition, dernière année d'engagement du FEP et première année d'engagement du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), dont à ce stade les mesures concrètes restent à déterminer. Une partie des nouveaux dispositifs pourrait se mettre en place dès le second semestre 2014.

Réuni en plénière le mercredi 23 octobre, le Parlement européen a donné son accord au rapport amendé de M. Alain Cadec sur le FEAMP, qui répartira les 6,4 milliards d'euros réservés au secteur entre 2014 et 2020.

Sous réserve donc du contenu du FEAMP qui sera *in fine* adopté, un certain nombre d'actions du FEP seront poursuivies (modernisation des entreprises et ports de pêche, amélioration de la qualité et de la valorisation des produits, soutien à la production aquacole...).

(1) Il s'agit du financement de la part nationale de l'assistance technique pour la gestion du Fonds européen pour la pêche (1,15 million d'euros), du fonctionnement général de la direction et des opérations de communication autour des secteurs d'activité de la pêche et l'aquaculture (0,65 million d'euros).

Compte tenu du délai de mise en œuvre des nouvelles mesures, il apparaît probable que les engagements qui pourront être réalisés dans le cadre du FEAMP ne seront pas supérieurs à 5 millions d’euros, dans le courant du second semestre 2014. Parallèlement, les engagements FEP pourront se poursuivre jusqu’à la fin de l’année 2014, voire de façon exceptionnelle début 2015, par la mise en œuvre des dispositifs existants dans les quatre axes du FEP⁽¹⁾, à hauteur de 10,9 millions d’euros.

**DÉTAIL DES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES COFINANÇÉES
PAR DES FONDS EUROPÉENS POUR 2014**

En M€	AE	CP
FEP :		
Axe 1 : plans de sortie de flotte / arrêts temporaires	3,31	3,31
Axe 2 : transformation et commercialisation	0,90	0,90
Axe 3 : mesures collectives	6,00	6,00
Axe 4 : développement durables des zones de pêche	0,70	0,70
Sous-total FEP	10,91	10,91
FEAMP	5,00	5,00
TOTAL	15,91	15,91

Source : projet annuel de performances pour 2014.

b. Les interventions économiques dans le cadre des contrats de projet État-régions

Selon les informations transmises par le ministère, les arbitrages concernant la reconduction de contrats de projets dans les secteurs de la pêche et de l’aquaculture pour la prochaine programmation 2014-2020, ne sont pas à ce jour rendus. Il est probable que l’action 6 *gestion durable des pêches et de l’aquaculture* ne soit plus à l’avenir concernée par de futures contractualisations.

Néanmoins, la programmation précédente 2007/2013 n’ayant pas été exécutée à hauteur des engagements initiaux, la reconduction pour une année supplémentaire en 2014 semble actée. La DPMA reconduirait donc ses engagements vis-à-vis des régions à hauteur de 5,7 millions d’euros, soit un montant quasi identique à la participation accordée en 2013.

c. Les interventions socio-économiques

Il s’agit de crédits consacrés à la participation de l’État au financement des caisses chômage intempéries⁽²⁾. Ce système de garantie permet de diminuer la prise de risque des marins, moins enclins à effectuer des sorties par gros temps.

(1) *Aider la flotte à se moderniser et à adapter sa capacité et son effort de pêche aux ressources halieutiques disponibles, soutenir l’aquaculture et l’aval de la filière, la transformation et la commercialisation, promouvoir l’intérêt collectif du secteur, encourager le développement durable des zones de pêche et l’aquaculture.*

(2) *Article 49 du décret n° 92-335 du 30 mars 1992.*

Les besoins estimés pour le financement de ces caisses s'élèvent à 6,84 millions d'euros, ce qui maintient la contribution au niveau de l'année précédente.

d. Les autres interventions économiques

Il s'agit de crédits nationaux sans contrepartie européenne, détaillés dans le tableau suivant :

INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES HORS FEP ET HORS CPER – 2014

Montant en millions d'euros	AE et CP
Action de repeuplement des eaux douces en civelles, en application du règlement communautaire 1100/2007 relatif à la reconstitution du stock d'anguilles européennes, et du plan national de gestion de l'anguille	2
Aides à la reconversion ou à la relocalisation des pêcheurs professionnels en eau douce	0,1
Aides au conseil des entreprises de mareyage et de transformation	0,1
Dispositif d'aide pour les mortalités ostréicoles subies au cours de l'année 2013, dans le cadre d'un fonds d'allègement des charges (FAC)	1,5
TOTAL	3,7

Source : commission des Finances.

B. UN MEILLEUR ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS DU SECTEUR DE LA PÊCHE

Comme l'a souligné la Cour des comptes ⁽¹⁾, les aides de l'État au secteur des pêches maritimes ont longtemps été caractérisées par des décennies de paternalisme « *plus propice au développements des aides qu'à la prise en main de son destin par le secteur* ». Sans négliger le rôle fondamental du soutien de l'État dans l'accompagnement d'une profession face à la raréfaction de la ressource et à l'éventuelle augmentation des prix du carburant, le Rapporteur spécial souhaite insister sur deux points : d'une part, sur la nécessité de soutenir l'innovation dans le secteur, et d'autre part, sur l'orientation actuelle des financements vers des mesures environnementales.

1. L'importance de l'innovation dans le secteur des pêches maritimes et de l'aquaculture

La raréfaction de la ressource reste très préoccupante. Même si certains stocks s'améliorent, la vigilance doit rester forte afin de promouvoir une pêche durable. Lors d'un déplacement au sein de conserveries bretonnes, le Rapporteur

(1) Observations définitives sur les aides de l'État à la pêche entre 2000 et 2009, envoyées aux ministères concernés le 10 mai 2010.

spécial a pu entendre les préoccupations des professionnels quant au niveau des stocks de petits pélagiques. De même, l'IFREMER vient de lancer une étude sur trois ans dans le Golfe du Lion, les débarquements de sardines étant passés de 13 300 tonnes en 2007 à 630 tonnes en 2011.

Dans ce contexte, le Rapporteur spécial tient à souligner l'importance du travail des pôles de compétitivité dans l'anticipation des défis de la filière. La dernière feuille de route du pôle Aquimer de Boulogne est largement axée sur le soutien à l'aquaculture, afin de concilier la raréfaction de la ressource et besoins alimentaires croissants. Le pôle réfléchit également aux conséquences de l'interdiction des rejets en mer, prévue par la nouvelle politique commune des pêches. Cela passe par une quantification et caractérisation des rejets et une étude sur les modalités de stockage à bord, de débarquement et de valorisation afin d'exploiter à termes 100 % des coproduits de la pêche.

Ces projets et ces initiatives sont fondamentaux pour conserver une activité de pêche et d'aquaculture durable, rentable, et créatrice d'emplois, et limiter les interventions financières de l'État.

2. La montée en puissance des préoccupations environnementales

Cette montée en puissance est sensible, aussi bien au plan national qu'au plan européen.

Au plan national, les travaux du Grenelle de la mer ont conduit à inscrire dans la loi les objectifs et principes d'une gestion intégrée des enjeux maritimes et littoraux, dans le cadre d'une stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML). Les instances de gouvernance ont été mises en place avec l'installation du Conseil national de la mer et du littoral (CNML) par le Premier ministre, le 18 janvier 2013. Les quatre conseils maritimes de façade fonctionnent eux depuis le début de 2012.

Au niveau européen, la transposition de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » s'effectue par l'élaboration de plans d'action pour le milieu marin. Les programmes de surveillance et de mesures, deux derniers éléments de ces plans d'action, sont en cours d'élaboration en vue de leur adoption respective en 2014 et 2015.

De façon plus radicale sur le plan environnemental, la Commission européenne avait proposé en juillet 2012 un règlement interdisant à court terme le recours à des chaluts de fond ou à des filets maillants de fond. Le Rapporteur spécial se félicite de la sagesse dont a fait preuve la commission Pêche le 4 novembre dernier, qui a rejeté la proposition initiale de la Commission européenne suite au rapport présenté par la députée européenne Isabelle Thomas.

En termes budgétaires et de manière plus générale, les dépenses actuelles de l'État pour financer les politiques de préservation et de protection de l'environnement marin sont évaluées à environ 37 millions d'euros ⁽¹⁾.

Compte tenu des engagements pris et des besoins à couvrir, une augmentation de l'effort de financement est à prévoir.

Le Rapporteur spécial souhaite que ces initiatives permettent une protection effective du milieu marin, sans créer pour les services de l'État une charge de travail insupportable à moyens constants.

En octobre dernier, les membres de la commission pêche du Parlement européen ont validé l'élaboration d'une directive visant à la planification spatiale et à la gestion intégrée des zones côtières. La France devra là aussi se donner les moyens de mettre en œuvre ces outils stratégiques pour inscrire pleinement le pays dans la croissance bleue.

(1) Source : réponse au questionnaire budgétaire.

SYNTHÈSE DES ALERTES DU MONDE MARITIME

Alerte n° 1 : Le manque de visibilité sur l'effort budgétaire global de la politique publique portée par le programme 205 doit être corrigé par l'élaboration d'un document de politique transversale.

Alerte n° 2 : Il convient de mettre fin à la faiblesse des ambitions de la politique publique de l'administration de la mer, dont les crédits se contentent de respecter *a minima* les obligations internationales et communautaires.

Alerte n° 3 : Les crédits consacrés à la sécurité maritime doivent permettre, au-delà du respect des obligations communautaires, de porter une réelle politique de prévention des accidents maritimes et de valorisation du patrimoine des phares.

Alerte n° 4 : De vrais choix politiques doivent très rapidement intervenir en matière d'enseignement maritime. Ces décisions devront être uniquement guidées par la volonté de préserver et de développer l'excellence et la spécificité française en ce domaine, indépendamment de toute idéologie. La situation actuelle ne peut perdurer.

Alerte n° 5 : Il est urgent d'arbitrer politiquement quant à la réforme de la loi de 1992, ainsi que sur la baisse du coût du travail pour les armateurs soumis à une concurrence internationale, et enfin sur l'élaboration d'une réglementation relative à la présence de gardes armés à bord des navires français transitant en zone de piraterie.

Alerte n° 6 : Les aides de l'État à la pêche doivent désormais s'inscrire dans une vraie stratégie d'orientation des politiques publiques vers l'innovation et l'adaptation à la raréfaction des ressources. Il convient de mettre fin au caractère permanent de la gestion de crise dans le domaine des pêches maritimes.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition 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 lors de la commission élargie du 7 novembre 2013 à 15 heures ⁽¹⁾, la commission des Finances examine les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables et des comptes spéciaux qui y sont associés, les crédits du budget annexe Contrôle et exploitation aériens et l'article 63, rattaché.

*Suivant l'avis favorable de Mme Annick Girardin, M. Jean-Claude Fruteau, M. Marc Goua, M. Alain Rodet et M. Olivier Faure, rapporteurs spéciaux, et malgré l'avis défavorable de M. Hervé Mariton, rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables.*

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère du Développement durable et de l'Énergie

- M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué auprès du ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, en charge des transports, de la mer et de la pêche.

- Mme Régine Bréhier, directrice des affaires maritimes

- Mme Cécile Bigot-Dekeyzer, directrice des pêches maritimes et de l'aquaculture

- M. Laurent Courcol, inspecteur général des affaires maritimes

- M. Jacques Brandon, inspecteur général de l'enseignement maritime

Cour des comptes

- M. Jean-Pierre Lafaure, conseiller maître à la quatrième chambre de la Cour des comptes.

- M. Jean-Marie Le Méné, conseiller maître à la septième chambre de la Cour des comptes.

Parlementaires

- M. Alain Cadec, député européen et conseiller général des Côtes d'Armor.

- M. Arnaud Leroy, député de la cinquième circonscription des Français de l'étranger.

- Mme Isabelle Thomas, députée européenne.

Organisations professionnelles

- M. Éric Banel, délégué général d'Armateurs de France.