



N° 266 rectifié

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2017.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235)

TOME VIII

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

AFFAIRES MARITIMES

PAR M. JIMMY PAHUN
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : UNE RÉDUCTION DU BUDGET DES AFFAIRES MARITIMES » LIÉE À LA SUPPRESSION D'UNE MESURE EMBLÉMATIQUE DE LA LOI POUR L'ÉCONOMIE BLEUE	9
I. LE BUDGET « AFFAIRES MARITIMES » (PROGRAMME 205)	9
A. L'ACTION 1 « SÉCURITÉ ET SÛRETÉ MARITIMES »	13
B. L'ACTION 2 « GENS DE MER ET ENSEIGNEMENT MARITIME »	18
C. L'ACTION 3 « FLOTTE DE COMMERCE »	19
D. L'ACTION 4 « ACTION INTERMINISTÉRIELLE DE LA MER »	20
E. L'ACTION 5 « SOUTIEN AU PROGRAMME »	20
II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 AFFECTÉS AUX INFRASTRUCTURES PORTUAIRES	21
DEUXIÈME PARTIE : LE SECTEUR MARITIME, UN SECTEUR SUSCEPTIBLE DE CONTRIBUER AU DYNAMISME DE LA FRANCE DÉLAISSÉ PAR LES POLITIQUES PUBLIQUES	24
I. LA SUPPRESSION DU NETWAGE, UN CHOC POUR LE MILIEU MARITIME QUI RISQUE DE RÉDUIRE L'ATTRACTIVITÉ DU PAVILLON FRANÇAIS	24
A. LA LOI DU 20 JUIN 2016 POUR L'ÉCONOMIE BLEUE A MIS EN PLACE UN DISPOSITIF D'EXONÉRATION TOTALE DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES POUR LA MARINE DE COMMERCE	24
B. LA MISE EN ŒUVRE DIFFICILE D'UNE MESURE DONT LE COÛT AVAIT ÉTÉ CRITIQUÉ PAR LE GOUVERNEMENT LORS DE SON ADOPTION	28
1. Une mesure critiquée pour son coût	28
2. Une absence de versement à l'ACOSS et à l'ENIM en 2017 des compensations qui leur étaient dues	30

C. L'ABROGATION PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018 DU DISPOSITIF CRÉÉ PAR LOI DU 20 JUIN 2016 SUSCITE L'INQUIÉTUDE DU MONDE MARITIME FRANÇAIS.....	31
II. LA FLOTTE STRATÉGIQUE, UN OUTIL INDISPENSABLE QU'IL CONVIENT DE METTRE EN ŒUVRE AU PLUS VITE.....	34
III. LE DÉVELOPPEMENT DES LOISIRS NAUTIQUES, UN LEVIER DE DÉVELOPPEMENT POUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE SOUVENT MÉCONNU.....	37
A. LES LOISIRS NAUTIQUES, DES LOISIRS PLUS POPULAIRES QU'ON NE L'IMAGINE ORDINAIREMENT	37
B. LE SECTEUR NAUTIQUE, UN SECTEUR REGROUPANT UNE GRANDE DIVERSITÉ D'ACTIVITÉS QUI REPRÉSENTENT UN RELAIS DE CROISSANCE POUR LA FRANCE	39
1. Un atout pour l'économie nationale.....	39
a. La construction, la conception et la maintenance des bateaux de plaisance, des secteurs dynamiques où la France est championne	40
b. La fourniture de services dans le cadre des activités de plaisance professionnelle, un secteur dont la croissance est entravée par le dumping social et réglementaire	41
2. Un élément permettant de redynamiser les régions littorales	44
TROISIÈME PARTIE : LE SECTEUR MARITIME, UN SECTEUR QUI DOIT S'ADAPTER AUX DÉFIS ENVIRONNEMENTAUX DE DEMAIN..	45
I. LA RÉDUCTION DE LA POLLUTION, UN IMPÉRATIF POUR LE TRANSPORT MARITIME	45
A. LE GNL, UNE RÉPONSE À L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE RÉDUIRE LA POLLUTION DUE AUX CARBURANTS MARITIMES.....	45
1. Une réglementation des émissions atmosphériques qui a été récemment durcie ...	45
a. Le fioul lourd, un carburant fortement polluant	45
b. La mise en place d'une réglementation internationale contraignante.....	47
c. L'application des normes au secteur maritime impose une adaptation à court terme	48
2. Le GNL, une solution de transition vers des transports maritimes propres.....	49
a. Les avantages du GNL comme solution de court et moyen terme	49
b. Le bio-GNL, une solution d'avenir pour un GNL décarboné ?	51
B. UN SOUTIEN À L'INNOVATION INDISPENSABLE, QUI IMPOSE DE FACILITER L'EXPÉRIMENTATION EN MER.....	53
II. LA MISE EN PLACE D'UNE FILIÈRE DE RECYCLAGE DES NAVIRES DE PLAISANCE, UNE MESURE INDISPENSABLE DONT LA MISE EN ŒUVRE DE HEURTE À DE NOMBREUX OBSTACLES	54
A. LA MISE EN PLACE D'UNE REP POUR LA FILIÈRE PLAISANCE PAR LA LOI DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE.....	54

B. DES DIFFICULTÉS POUR METTRE EN PLACE DES SOLUTIONS DE VALORISATION ET PROMOUVOIR DES ALTERNATIVES	55
III. INSCRIRE LE DRAGAGE DES PORTS DANS UN PROCESSUS D'ÉCONOMIE CIRCULAIRE, UNE SOLUTION AUX COÛTS DE TRAITEMENT DES DÉCHETS ?	57
A. LE DRAGAGE, UNE OPÉRATION NÉCESSAIRE POUR LE FONCTIONNEMENT DES PORTS MAIS COÛTEUSE	57
B. LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX DE LA DISPERSION DES SÉDIMENTS DE DRAGAGE	58
C. LES OBSTACLES AU RÉEMPLOI DES SÉDIMENTS DE DRAGAGE	58
EXAMEN EN COMMISSION	61
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	71
CONTRIBUTION ÉCRITE REÇUE	73

INTRODUCTION

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une réduction du budget des affaires maritimes (programme 205) de près de 9 % par rapport à 2017.

En effet, la moitié des crédits du programme 205 correspond aux crédits de l'action 3, qui est essentiellement consacrée à la compensation d'exonérations de cotisations sociales patronales qui visent à rendre le pavillon français plus attractif et à favoriser l'employabilité des marins. Or l'article 53 du projet de loi de finances pour 2018 supprime le « netwage », une des mesures phares de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, qui avait étendu les exonérations de cotisations sociales patronales dont bénéficiait la marine de commerce pour lui permettre de mieux résister à la concurrence internationale.

L'autre moitié des crédits du programme 205 sert à financer l'action de l'État dans les domaines de la sécurité et de la sûreté maritimes, l'enseignement et la lutte contre la pollution. Ces crédits connaissent une légère augmentation en 2018 et votre rapporteur s'en réjouit.

Enfin, le budget alloué aux ports sur les crédits du programme 203 « infrastructures et services de transports » augmente cette année de 22 %, ce qui était indispensable du fait du sous-financement chronique du dragage.

Malgré ces deux éléments positifs, votre rapporteur regrette que l'article 53 du projet de loi de finances supprime sans concertation un dispositif qui constituait une des mesures emblématiques de la loi pour l'économie bleue. En effet, cette suppression altère la lisibilité de la politique maritime française et a suscité une grande incompréhension dans le monde maritime, comme votre rapporteur a pu le constater au cours des auditions qu'il a menées.

PREMIÈRE PARTIE : UNE RÉDUCTION DU BUDGET DES AFFAIRES MARITIMES » LIÉE À LA SUPPRESSION D'UNE MESURE EMBLÉMATIQUE DE LA LOI POUR L'ÉCONOMIE BLEUE

I. LE BUDGET « AFFAIRES MARITIMES » (PROGRAMME 205)

Dans le projet de loi de finances pour 2018, la **maquette du programme 205** a évolué pour retrouver la structure qu'elle avait eue jusqu'à la loi de finances initiale pour 2013, qui avait transféré l'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* » vers le programme 205. Cette évolution traduisait l'intégration de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture au sein du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Le retour de cette direction au ministère de l'agriculture en 2017 a induit une évolution de la maquette budgétaire qui n'affecte nullement le périmètre de l'avis budgétaire de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, dont le champ était resté limité aux questions de transport maritime, c'est-à-dire aux actions 1 à 5 du programme 205.

Les **politiques financées par le programme 205** visent à rendre plus cohérente l'action régulatrice de l'État en ce qui concerne le navire, le marin et la mer par :

- une politique de sécurité et de sûreté maritimes civiles (actions 1 et 4) ;
- la régulation sociale de l'emploi maritime (formation, hygiène, santé, conditions de travail), qui est au cœur de l'action préventive en matière de sécurité maritime (action 2) ;
- le soutien à la qualité et au développement du pavillon français (action 3) ;
- la participation à la protection de l'environnement marin et littoral (à travers notamment le plan POLMAR) et la recherche d'un meilleur équilibre entre les différents usagers de la mer par une participation forte à l'action de l'État en mer (action 4).

Compte tenu du type de dépenses financées sur le programme 205, le montant des **autorisations d'engagement est identique à celui des crédits de paiement** en 2018. En conséquence, le présent paragraphe ne traitera que de l'évolution des crédits de paiement pour chacune des actions du programme.

L'examen du projet de loi de finances pour 2018 montre que les **crédits de paiement** subissent une **réduction de près de 9 %** (13 millions d'euros) et passent de 153 millions d'euros à un 140 millions d'euros ⁽¹⁾.

Cette évolution est due au fait que **l'article 53 du projet de loi de finances supprime le dispositif d'exonération de cotisations sociales** mis en place par l'article 42 de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue ⁽²⁾ dite « loi Leroy ». En effet, ces exonérations faisaient l'objet de compensations à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et à Pôle emploi dont les montants figuraient dans l'action 3 du programme 205.

Les crédits **de l'action 3**, qui représente près de la moitié des crédits du programme 205 et contribue à financer les **politiques visant à renforcer l'attractivité du pavillon français** dans un contexte de concurrence internationale exacerbée, tout en maintenant l'employabilité et la protection des marins français, est donc considérablement **réduit**. C'est pourquoi votre rapporteur a choisi de consacrer cette année une partie de son rapport à l'examen de l'article 53 du projet de loi de finances (cf. I de la deuxième partie).

En dehors des dépenses de l'action 3, le budget du programme 205 pour l'année 2018 est articulé autour de **trois axes stratégiques** :

– la **sécurité maritime**, qui reste une priorité : les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) continuent à bénéficier du plan de modernisation lancé en 2007 et, dans le domaine de la signalisation maritime, l'action se concentre sur le maintien en condition opérationnelle des établissements de signalisation maritime et de la flottille de l'armement des phares et balises ;

– la **formation maritime**, pour laquelle la politique de consolidation de l'enseignement secondaire maritime et d'élévation du niveau de qualification des gens de mer se poursuit, notamment avec l'accompagnement financier de la réforme de l'École nationale supérieure maritime (ENSM) ;

– la **protection de l'environnement**, avec notamment la poursuite de l'acquisition et de l'entretien du matériel de lutte contre les pollutions des centres de stockage POLMAR.

Votre rapporteur tient à indiquer que la **maquette budgétaire du programme 205** est génératrice **d'une situation paradoxale**.

En effet, **l'action 3**, qui représente près de la moitié des crédits du programme correspond à des dépenses contraintes dont **l'augmentation est un**

(1) Le montant des fonds de concours et des affectations de produits représente quant à lui 3,7 millions d'euros et n'a donc qu'une faible part dans le financement du budget des affaires maritimes. Il convient toutefois de remarquer que cette somme diminue également entre 2017 et 2018. En effet, elle est réduite de 11 % (450 000 euros).

(2) Loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue

signe de bonne santé du secteur maritime, car cela signifie que le nombre de navires sous pavillon français et le nombre de marins français augmente. Dans ce cas, si le total des crédits budgétaires alloués au programme 205 n'augmente pas, ce sont les crédits alloués aux actions 1, 2, 4 et 5 qui doivent diminuer, crédits qui concernent les moyens de contrôle des règles de sécurité et de sûreté maritimes et l'enseignement maritime. **Lorsque le nombre de navires et de marins augmente, les moyens de contrôle de l'État diminuent**, ainsi que les moyens alloués à la **formation des marins**, si les crédits du programme 205 n'augmentent pas.

Par contre, **si le secteur est en crise** et que le nombre de navires et de marins français diminue, les crédits de l'action 3 diminuent et des marges de manœuvre sont dégagées pour l'amélioration des moyens de contrôle et de formation. Pour permettre à l'État d'exercer ses missions régaliennes et aux marins de disposer d'une bonne formation, il faut donc que le secteur maritime soit en crise !

C'est pourquoi votre **rapporteur préconise une modification de la maquette budgétaire** qui rattache l'action 3 au programme 197. En effet, il serait beaucoup plus logique de rattacher les compensations versées par l'État à l'ENIM, à l'ACOSS et à Pôle Emploi au programme qui retrace les subventions versées à l'ENIM pour financer le régime de retraite et de sécurité sociale des marins.

**ÉVOLUTION DEPUIS 2012 DES CRÉDITS DE PAIEMENT AFFECTÉS
AU BUDGET DES AFFAIRES MARITIMES DANS LE CADRE DU PROGRAMME 205**

Crédits de paiement (en euros)	LFI 2012	LR 2012	LFI 2013	LR 2013	LFI 2014	LR 2014	LFI 2015	LR 2015	LFI 2016	LR 2016	LFI 2017	PLF 2018
Action 1 : Sécurité et sûreté maritimes	26 545 773	24 025 262	25 360 308	24 664 815	26 607 347	23 898 167	26 072 222	22 748 819	26 730 415	26 397 353	25 970 000	29 885 000
Action 2 : Gens de mer et enseignement maritime	27 149 991	27 050 548	26 698 021	24 737 659	30 201 719	28 420 103	30 123 656	28 663 219	27 751 755	26 868 110	27 615 190	28 050 000
Action 3 : Flotte de commerce	75 202 349	72 498 157	72 150 733	67 983 190	71 065 000	72 395 218	68 811 358	65 743 045	64 451 600	62 691 131	83 500 000	64 220 000
Action 4 : Action interministérielle de la mer	9 792 000	8 325 120	10 847 323	7 931 104	10 235 304	8 026 809	10 095 472	8 344 836	11 426 914	8 726 382	9 240 000	10 345 000
Action 5 : Soutien au programme	6 810 064	7 629 500	6 739 254	10 339 850	6 454 729	9 491 915	6 430 441	8 864 993	6 721 480	9 279 932	6 719 376	7 500 000
Total actions 1 à 5	145 500 177	139 528 587	141 795 639	135 656 618	144 564 099	142 232 212	141 533 149	134 364 912	137 082 164	133 962 908	153 044 566	140 000 000

(LFI = loi de finances initiale, LR = loi de règlement).

Source : rapports annuels de performances de la mission Écologie, développement et aménagement durables pour les années 2012, 2013, 2014, 2015 et 2016, projet annuel de performances de la mission Écologie, développement et aménagement durables pour l'année 2018.

A. L'ACTION 1 « SÉCURITÉ ET SÛRETÉ MARITIMES »

En 2018, les crédits de paiement de l'action 1 « Sécurité et sûreté maritimes » – qui représentent 21,3 % des crédits alloués aux affaires maritimes – s'élèveront à 28,9 millions d'euros ⁽¹⁾, ce qui correspond à **augmentation** de près de 4 million d'euros (soit une augmentation de 15 %).

Après la baisse des crédits qui était intervenue ces dernières années, cette évolution est **bienvenue** mais le budget accordé aux acteurs de la sécurité et de la sûreté maritimes reste **très limité au regard de l'importance de leurs missions**.

En matière de sécurité et sûreté maritimes ⁽²⁾, la France exerce son autorité selon une triple approche :

– en tant qu'État du pavillon, elle doit garantir le respect des normes internationales requises à bord des navires battant pavillon français ;

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

– en tant qu'État côtier, elle doit assurer l'organisation et la coordination de la recherche et du sauvetage maritime le long des côtes françaises ainsi que la sécurisation des routes et des accès portuaires (par le balisage maritime, la surveillance de la circulation du trafic maritime dans les zones de séparation de trafic et l'information des capitaines, patrons et skippers sur l'environnement et la situation nautique).

Pour ce faire, elle peut s'appuyer sur des **services spécialisés**. L'action 1 rassemble les crédits d'investissement et de fonctionnement d'une partie de ces services :

– **l'armement des phares et balises (APB)** : ce service à compétence nationale dépendant de la Direction des affaires maritimes est chargé de la mise en œuvre ⁽³⁾ et de la mise à disposition de moyens nautiques adaptés aux besoins des directions interrégionales de la mer (en métropole) et des directions de la mer (en outre-mer) pour l'exercice de leurs attributions relatives à la signalisation maritime et à la diffusion de l'information nautique afférente. Les crédits de paiement alloués à l'APB représentent **près de 50 % des crédits de l'action 1**.

(1) Hors fonds de concours et affectations de produits.

(2) La sécurité maritime comporte deux éléments : la sécurité des personnes et la prévention de la pollution. Elle présente plusieurs aspects indissociables : la sécurité des navires, qui concerne les navires, leur équipage et, le cas échéant, leurs passagers ; la sécurité de la navigation et la facilitation du trafic maritime.

La sûreté maritime désigne la prévention et la lutte contre tous actes illicites (terrorisme, malveillance) perpétrés contre le navire, son équipage, ses passagers ou les installations portuaires.

(3) Recrutement et gestion des équipages, acquisition et maintenance des navires.

– les cinq **CROSS** (centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage) de métropole ⁽¹⁾, les deux CROSS d’outre-mer ⁽²⁾ et les deux **MRCC** (Maritime Rescue Coordination Centers) de Polynésie et de Nouvelle Calédonie ⁽³⁾: ces services spécialisés sont chargés de la coordination de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer, de la surveillance de la navigation maritime, de la diffusion des renseignements de sécurité maritime, de la surveillance des pollutions marines, de la veille des alertes de sûreté des navires et de la surveillance des pêches maritimes (missions spécifiques au CROSS Etel). Les crédits de paiement alloués aux CROSS représentent **30 % des crédits de l’action 1**.

– **les centres de sécurité des navires (CSN)** ⁽⁴⁾ : ces services sont chargés d’inspecter les navires de commerce, les navires de pêche et les navires de plaisance à utilisation commerciale et de contrôler leur conformité à la réglementation en vigueur (essentiellement sur le plan technique). Les crédits de paiement alloués aux CSN représentent **5 % des crédits de l’action 1**.

– **le bureau d’enquêtes sur les événements de mer (BEAmer)** : ce service à compétence nationale placé auprès de l’Inspecteur général des Affaires maritimes a pour principale mission de rechercher et de déterminer les causes techniques des accidents, afin d’en tirer les enseignements pour l’amélioration de la sécurité maritime. Toutefois, le BEAmer ne cherche pas à établir les responsabilités civiles ou pénales. Les crédits de paiement alloués au BEAmer représentent **moins de 1 % des crédits de l’action 1**.

(1) CROSS Gris-Nez, Jobourg, Corsen, Etel et La Garde

(2) CROSS Antilles-Guyane et CROSS Réunion

(3) À Papeete et à Nouméa, les missions des CROSS sont exercées par les MRCC (Maritime Rescue Coordination Center) créés au sein des états-majors des forces armées de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie

(4) Les CSN sont implantés à Dunkerque, Boulogne, Le Havre, Rouen, Caen, Saint-Malo, Brest, Lorient, Concarneau, Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux, Marseille, Sète, Fort de France et Saint Denis de la Réunion ainsi qu’à Tahiti, à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Nouvelle-Calédonie.

CRÉDITS DE PAIEMENT AFFECTÉS AUX CROSS, AUX CSN, À L'APB ET AU BEAMER POUR 2018

Programme 205 - Action 1 - Crédits de paiement (en millions d'euros)	CROSS et MRCC	Centres de sécurité des navires	Service des phares et balises	BEA mer
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	5,82	1,60	11,61	0,10
<i>Dont dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel</i>	5,82	1,60	11,61	0,10
Titre 5 : dépenses d'investissement	2,98		2,78	
<i>Dont dépenses pour immobilisations corporelles de l'État</i>	0,63		2,41	
Titre 6 : dépenses d'intervention	0,05		0,25	
<i>Dont transferts aux autres collectivités</i>	0,05		0,25	
Total tous types de dépenses	8,95	1,60	14,64	0,10
% CP de l'action 1	30 %	5 %	49 %	0 %

Source : réponse à la question budgétaire n° 10.

Les crédits accordés à l'armement des phares et balises augmentent de 11 % par rapport à 2017 (ils passent de 13,1 à 14,6 millions d'euros). Votre rapporteur se réjouit de l'augmentation des moyens de l'armement des phares et balises, qui étaient très limités au regard de l'ampleur du parc à entretenir.

Cette augmentation permettra notamment la poursuite du plan de modernisation des moyens nautiques de l'armement des phares et balises qui prévoit l'acquisition d'un nouveau baliseur, en remplacement de deux navires, ainsi que l'acquisition d'un ponton pour permettre l'exploitation du navire baliseur situé à Dunkerque. En effet, ce navire est actuellement stationné sur quai d'attente, ce qui l'oblige à faire de très nombreuses manœuvres d'écluses et ne lui permet pas de manutentionner aisément les bouées.

Les **crédits accordés aux CROSS** sont en **légère augmentation** par rapport à 2017 (ils passent de 8,2 à 8,95 millions d'euros) mais ne retrouvent pas pour autant leur niveau de 2016 (un peu plus de 10 millions d'euros).

Votre rapporteur tient à rappeler toute l'importance des missions remplies par ces services et souhaite attirer l'attention de la représentation nationale sur le fait que certains matériels des CROSS commencent à présenter des signes d'**obsolescence** marqués et **devront être rapidement remplacés**. Il est en effet indispensable d'assurer aux CROSS les moyens de fonctionnement qui leur permettent de remplir avec efficacité des missions essentielles pour assurer la sécurité de la navigation.

15% des crédits de l'action 1 sont consacrés au **financement de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)**. Cette somme représente **4,6 millions d'euros** de crédits de paiement, et a **augmenté** de près d'un quart par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. Les subventions versées par l'État à la SNSM ont en effet augmenté considérablement au cours des dernières années pour

permettre à la société de faire face aux difficultés, comme l'indique le tableau ci-dessous :

**MONTANT DES SUBVENTIONS VERSÉES PAR L'ÉTAT À LA SNSM
DANS LE CADRE DE L'ACTION 1**

Programme 205 : Action 1 : Crédits de paiement de la SNSM	LFI 2010	LR 2010	LFI 2011	LR 2011	LFI 2012	LR 2012	LFI 2013	LR 2013	LFI 2014	LR 2014	LFI 2015	LR 2015	LFI 2016	LR 2016	LFI 2017
Titre 6 : dépenses d'intervention	2,4	2,3	2,3	2,4	2,3	2,2	2,3	2,2	2,3	2,2	2,3	2,2	3,7	3,9	3,7
<i>Dont transferts aux autres collectivités</i>	2,4	2,3	2,3	2,4	2,3	2,2	2,3	2,2	2,3	2,2	2,3	2,2	3,7	3,9	3,7
Titre 5 ou Titre 7	0,0	0,0	0,0												
<i>Subvention d'investissement</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total tous types de dépenses	2,4	2,3	2,3	2,4	2,3	2,2	2,3	2,2	2,3	2,2	2,3	2,2	3,7	3,9	3,7
% CP de l'action 1	9%	11%	10%	10%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	10%	14%	15%	14%

Source : réponse à la question budgétaire n° 14.

Votre rapporteur se réjouit de cette augmentation, qui est d'autant plus nécessaire que les **affectations d'une partie du produit** de la fiscalité sur les éoliennes en mer et sur les casinos embarqués sur les navires, qui avaient été présentées ces dernières années comme le moyen de résoudre les problèmes de financement de la SNSM, sont **loin de se concrétiser**.

En effet, selon les informations qui lui ont été communiquées, le produit de la taxe sur les éoliennes en mer affecté à la SNSM⁽¹⁾ pourrait rapporter 2,2 millions d'euros par an à l'horizon 2022, même si à ce jour, aucun parc éolien en mer n'est en exploitation. Par ailleurs, l'affectation du produit de la fiscalité sur les casinos embarqués sur les navires, rendue possible par la loi de finances rectificative pour 2016⁽²⁾ devrait représenter entre 150 000 et 200 000 euros par an, lorsque les principales compagnies potentiellement concernées auront installé des casinos à bord de leurs navires⁽³⁾.

(1) L'article 101 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a modifié l'article 1519 C du code général des impôts pour prévoir que 5 % du produit de la taxe sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent en mer serait affecté à la SNSM.

(2) L'article 97 loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 modifie les règles fiscales applicables aux casinos embarqués sur les navires (dont la loi pour l'économie bleue a étendu les possibilités d'installation) et permet l'affectation d'une partie du produit de cette fiscalité à la SNSM.

(3) Réponse à la question budgétaire n° 14.

Les difficultés de financement de la SNSM, pivot du dispositif de sauvetage en mer

La SNSM, une association qui joue un rôle essentiel dans le dispositif du sauvetage en mer

La SNSM est une association **créée en 1967** dont l'objet est de secourir bénévolement et gratuitement les vies humaines en danger, en mer et sur les côtes. Créée sous la forme d'une association loi 1901, elle a été reconnue d'utilité publique en 1970.

Il existe aujourd'hui **plus de deux cents stations de la SNSM sur le littoral**, maillage qui est globalement bien adapté aux besoins opérationnels des CROSS. La SNSM dispose également de centres de formation et d'intervention, d'un pôle national de formation et d'ateliers de réparation.

Le fonctionnement de la SNSM repose sur l'activité de 70 salariés et 7 000 bénévoles.

La SNSM dispose d'une flotte composée de près de 200 embarcations principales (réparties en 40 canots tous temps, 31 vedettes de 1^{re} classe, 72 vedettes de 2^e classe, 3 vedettes de 3^e classe, 20 vedettes légères et 105 embarcations semi-rigides) complétée de pneumatiques et de jet-skis ⁽¹⁾.

Les moyens nautiques de la SNSM constituent les **principaux moyens nautiques mobilisés par les CROSS** pour leur activité de coordination des opérations de sauvetage en mer (même si les CROSS peuvent aussi recourir aux moyens nautiques des sapeurs-pompiers).

Une augmentation des ressources indispensable pour faire face à l'évolution des conditions du sauvetage en mer, mais complexe à financer

L'accroissement du nombre de plaisanciers, la **diversification des loisirs nautiques**, le développement de nouvelles pratiques à risques et la judiciarisation de la société ont été à l'origine des **plans de modernisation Cap 2010 et Cap 2010+**, mis en œuvre par la SNSM à partir de 2008.

Ce processus a nécessité **une augmentation du budget de l'association**, qui a doublé sur les dix dernières années, passant de seize à trente millions d'euros.

Cette augmentation est principalement liée :

- au besoin de **formation des bénévoles** (qui sont de moins en moins souvent issus du secteur professionnel maritime et sont de plus en plus souvent des plaisanciers ou des amateurs de pratiques sportives en mer) ;
- à la nécessité de **renouveler les moyens nautiques hauturiers de la SNSM**, qui arrivent en fin de vie (ils ont été mis en service à la fin des années 1980) ;
- à un **accroissement des frais de structure** de l'association.

Cette augmentation des besoins de financement est d'autant plus problématique que, dans le contexte de la crise économique, une **importante réduction des dons et legs de particuliers**, qui représentent la part la plus importante des ressources de l'association (70 %) est constatée alors même que les contributions **financières des entreprises** pourraient ne pas être pérennisées.

(1) Données fournies par la réponse à la question budgétaire n° 14.

B. L'ACTION 2 « GENS DE MER ET ENSEIGNEMENT MARITIME »

Les crédits de paiement de l'action 2 représentent 20 % du budget des affaires maritimes soit **28 millions d'euros** et sont en légère augmentation par rapport au projet de loi de finances pour 2017 (dans lequel ils représenteraient 27,6 millions d'euros).

La **plus grande partie de l'action 2** (26 millions d'euros environ) **contribue au financement de la formation maritime** qui est un des leviers importants de la politique publique maritime car une meilleure formation garantit non seulement une meilleure sécurité maritime mais aussi une meilleure insertion dans l'emploi.

Le dispositif de formation repose sur un réseau de centres et d'établissements de formation secondaire et supérieure (assurant la formation initiale comme la formation continue), et notamment sur :

– 12 lycées professionnels maritimes qui dispensent une formation secondaire (CAP et baccalauréat professionnel en trois ans) et une formation supérieure (BTS) ;

– l'école nationale supérieure maritime (ENSM) qui offre quant à elle une formation supérieure qui prépare aux carrières d'officier de la marine marchande et permet la délivrance du titre d'ingénieur.

La plus grande partie de cette enveloppe de 26 millions d'euros est consacrée à l'ENSM qui bénéficie d'une subvention pour charges de service public de 18,5 millions d'euros, destinée essentiellement au financement de la masse salariale.

Enfin, les crédits de paiement de l'action 2 qui ne sont pas consacrés à la formation recouvrent une **série de dépenses diverses** telles que les subventions aux associations d'accueil des marins dans les ports, l'abondement du fonds de solidarité destiné aux marins abandonnés, le financement de la reproduction des titres de formation sécurisés des marins, qui doivent être revalidés tous les cinq ans, ou encore les dépenses de fonctionnement du service de santé des gens de mer et du centre de consultations médicales maritimes de Toulouse qui assure un service permanent et gratuit de consultations et d'assistance télé-médicales pour tout navire français en mer, partout dans le monde.

Par ailleurs, ces crédits permettront de financer des mesures de modernisation des systèmes d'information et notamment la mise en place d'un portail à destination des armateurs qui doit accompagner la réforme du rôle d'équipage prévue par la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

C. L'ACTION 3 « FLOTTE DE COMMERCE »

Le transport maritime est confronté 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 européenne et internationale et, par conséquent, maintenir et développer les activités maritimes dont le centre de décision effectif est situé sur le territoire français ;

– soutenir l'emploi maritime par des dispositifs d'allègement de charges sociales et fiscales ;

– favoriser la qualité du pavillon français et l'amélioration de la sécurité maritime grâce au rajeunissement et à la modernisation de la flotte de commerce.

Les crédits de l'action 3 s'intègrent dans cette politique en **finançant des dispositifs d'allègement de charges sociales**. En effet, **85 % des crédits de paiement de l'action 3** (54,7 millions d'euros) servent à financer :

– la compensation à l'**Établissement national des invalides de la marine** (ENIM) de l'exonération des charges sociales **maladie, vieillesse et accidents du travail** pour les gens de mer embarqués sur des navires de commerce battant pavillon français soumis à concurrence internationale ;

– les compensations à l'**Agence centrale des organismes de sécurité sociale** (ACOSS) et à **Pôle emploi** des exonérations de charges sociales relatives à la **famille** et à l'**assurance chômage** pour les marins embarqués sur certains navires de commerce battant pavillon français soumis à concurrence internationale.

Ces crédits étaient passés de 54 millions d'euros à plus de 73 millions d'euros entre le projet de loi de finances pour 2016 et le projet de loi de finances pour 2017 pour prendre en compte l'extension du champ des exonérations de cotisations sociales patronales prévu par l'article 43 de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue. Il est prévu dans le projet de loi de finances pour 2018 une forte diminution, du fait de la suppression, à l'article 53, de la mesure mise en place par la loi du 20 juin 2016 (cf. I de la deuxième partie).

Enfin, les **15 % restants** des crédits de paiement de l'action 3 (9,5 millions d'euros) servent à **financer le remboursement par l'État à la Compagnie générale maritime et financière** (CGMF) des **charges spécifiques de retraite et d'accident du travail** des personnels sédentaires de l'ancienne Compagnie générale maritime (CGM).

D. L'ACTION 4 « ACTION INTERMINISTÉRIELLE DE LA MER »

Les crédits de paiement de l'action 4 représentent **7,4 % des crédits du budget** des affaires maritimes et s'élèveront à 10,35 millions d'euros en 2018, ce qui constitue une augmentation de 1,1 million d'euros par rapport à 2017, année où les crédits de l'action 4 ne représentaient que 9,24 millions d'euros.

Il s'agit toutefois d'une **augmentation en trompe-l'œil** car, en 2017, les crédits de l'action 4 avaient diminué de 1,8 million d'euros par rapport à 2016, du fait de la nécessité de financer, dans le cadre de l'action 3, les compensations de l'extension des exonérations de cotisations sociales prévues par la loi pour l'économie bleue. Or la suppression de cette mesure n'a pas permis de rétablir le budget consacré à cette action dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018.

Près de **80 % des crédits** de paiement de l'action 4 (8,1 millions d'euros) seront affectés au **Dispositif de Contrôle et de Surveillance** (DCS) qui participe à l'exercice des missions de police en mer, missions qui vont de la police de la navigation maritime à la police des pêches maritimes.

Les crédits alloués au DCS dans le cadre de l'action 4 servent notamment à l'entretien et au renouvellement des moyens nautiques des services et au paiement des frais de carburant.

Un peu plus de **16 %** des crédits de paiement de l'action 4 (1,7 million d'euros) contribuent au financement du **dispositif POLMAR-terre** et notamment au financement des exercices d'entraînement et des stages de formation des personnels, de l'entretien et du renouvellement des matériels (achat de barrages flottants anti-pollution, récupérateurs pour produits visqueux) ou encore de l'entretien des sites de stockage de ces matériels.

E. L'ACTION 5 « SOUTIEN AU PROGRAMME »

L'action 5, qui représente **5,4 % des crédits du programme 205**, regroupe des crédits qui contribuent au développement de politiques transversales des services des affaires maritimes. Ces crédits représentent 7,5 millions d'euros et augmentent de 780 000 euros par rapport à 2017.

Un peu plus de 80 % des crédits de l'action 5 (6,1 millions d'euros) concernent le fonctionnement courant des services centraux, des services déconcentrés et du guichet unique du registre internationale français (RIF) situé à Marseille.

II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 AFFECTÉS AUX INFRASTRUCTURES PORTUAIRES

Si la plus grande partie du programme 203 n'entre pas dans le périmètre du présent avis car ce programme est surtout consacré aux infrastructures ferroviaires, routières et aéroportuaires, il convient toutefois d'évoquer ici les crédits de l'**action 43 « ports »**, qui représentent 2 % des crédits du programme.

Cette action reprend les crédits consacrés aux infrastructures portuaires qui étaient auparavant inclus dans l'action 11 « *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires* » du programme 203. Votre rapporteur se félicite de cette **évolution de la maquette budgétaire** qui améliore considérablement la lisibilité de ce programme en permettant de distinguer clairement les crédits qui sont affectés aux ports.

Les crédits de paiement de l'action 43 représentent près de 71 millions d'euros, somme à laquelle il faut ajouter le montant des fonds de concours attendus de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui est loin d'être négligeable, étant donné qu'ils représentent 36,5 millions d'euros ⁽¹⁾.

Au total, le budget alloué aux ports sur les crédits du programme 203 représente **107,5 millions d'euros**, ce qui constitue une **augmentation de 22 %** par rapport à 2017, année où le montant total des crédits n'était que de 88 millions d'euros.

Votre rapporteur se réjouit de cette augmentation, qui était **indispensable**, les crédits accordés aux ports dans le cadre du programme 203 ayant été réduits de plus de 20 % depuis 2012.

CRÉDITS AFFECTÉS AUX PORTS DANS LE CADRE DE L'ACTION 11 PUIS DE L'ACTION 43 DU PROGRAMME 203

(crédits de paiement, y compris fonds de concours)

CP (en millions d'euros)	LFI	LR	LFI	LR	LFI	LR	LFI	LR	LFI	LR	LFI	PLF
	2012	2012	2013	2013	2014	2014	2015	2015	2016	2016	2017	2018
	130,6	141,7	120,1	124,0	114,2	91,9	105,1	101,5	102,2	72,6	88,0	107,5

Source : réponse à la question budgétaire n° 57.

Dans le cadre de l'action 203, près de **65 millions d'euros** sont consacrés à **l'entretien des accès et des ouvrages d'accès des grands ports maritimes** ⁽²⁾. Les travaux de dragage sont réalisés principalement, pour les ports métropolitains, à l'aide des moyens du groupement d'intérêt économique (GIE) Dragages-Ports. Créé en 1979, il rassemble l'État et les grands ports maritimes métropolitains pour

(1) Toutefois, le montant des fonds de concours attendus de l'AFITF ne constitue qu'une estimation, le budget initial de l'établissement n'étant pas élaboré à la date de rédaction du projet annuel de performances.

(2) Il y a sept grands ports maritimes en métropole (Dunkerque, Le Havre, Nantes-Saint-Nazaire, Rouen, La Rochelle, Bordeaux, Marseille) et quatre en outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion).

répondre, au meilleur coût, aux besoins de dragage des ports en optimisant l'emploi des dragues.

Ce budget **augmente de 19 millions d'euros** par rapport à 2017, évolution dont votre rapporteur se félicite car elle contribue à répondre au **sous-financement chronique des opérations de dragage** des grands ports maritimes sur lequel les rapporteurs successifs du budget des affaires maritimes pour la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, n'avaient cessé d'alerter le Gouvernement ⁽¹⁾.

Le dragage, une opération indispensable à la survie économique des grands ports maritimes sous-budgétisée

Le dépôt de sédiments dans les lits des fleuves, couplé à l'augmentation continue de la taille des navires (et donc de leur tirant d'eau), fait du dragage une condition de la survie économique des grands ports maritimes. Entretien régulièrement la profondeur des voies d'eau permet de garantir aux navires ayant un tirant d'eau important l'accès aux ports.

Or les grands ports maritimes subissent un « effet de ciseaux » entre des coûts de dragage sans cesse croissants (notamment du fait des surcoûts dus aux nouvelles contraintes qui affectent les opérations de clapage ⁽²⁾) et des dotations de l'État qui étaient en baisse constante jusqu'à cette année.

Or, comme l'a constaté la Cour des comptes dans un rapport rendu public en 2014, sur une année comme 2012 (où les dotations étaient encore assez élevées), l'État n'avait financé que la moitié des coûts du dragage (50,97 millions d'euros sur un total de 99,25 millions d'euros) ⁽³⁾. La situation avait empiré au cours des années suivantes et contraignait les grands ports maritimes à absorber les sommes non compensées sur leur budget propre ainsi que sur celui du groupement d'intérêt économique Dragages-Ports.

Cette sous-budgétisation des opérations de dragage est d'autant plus inconcevable que l'article R. 5313-69 du code des transports prévoit que l'État doit en supporter la totalité. Il dispose en effet que « *l'État supporte les frais de l'entretien et de l'exploitation des écluses d'accès, de l'entretien des chenaux d'accès maritimes, de la profondeur des avant-ports et des ouvrages de protection contre la mer* et précise également que « *pour l'exécution de ces travaux, il supporte dans les mêmes conditions les dépenses relatives aux engins de dragage dans les conditions fixées par l'article R. 5313-73* » qui prévoit que « *les dépenses relatives aux engins de dragage mentionnées à l'article R. 5313-69 que le port autonome assure aux frais de l'État comportent les dépenses d'acquisition, d'entretien, de grosses réparations, d'amélioration et de renouvellement du matériel affecté à ces opérations* ».

(1) Cf. notamment Jean-Christophe Fromantin, *Avis présenté au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2016 (n° 3116)*, tome VIII, *écologie, développement et mobilité durables affaires maritimes*, Assemblée nationale et Stéphane Demilly, *Avis présenté au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2017 (n° 4061)*, tome VIII, *écologie, développement et mobilité durables affaires maritimes*, Assemblée nationale.

(2) L'opération de clapage consiste à déverser en mer des substances (généralement, des déchets ou des produits de dragage), en principe à l'aide d'un navire dont la cale peut s'ouvrir par le fond.

(3) *Cour des comptes, Rapport particulier sur le Groupement d'intérêt économique Dragages-Ports pour les exercices 2005 à 2012, rendu public le 6 octobre 2014*, p. 23-26.

Par ailleurs, **250 000 euros** sont consacrés à l'entretien des infrastructures et à l'exploitation des ouvrages des **ports maritimes de Saint-Pierre-et-Miquelon** (qui sont les seuls ports relevant de l'État non gérés par un établissement public) et au fonctionnement technique des **capitaineries** des ports métropolitains dans lesquels l'État est resté l'autorité investie du pouvoir de police portuaire (ainsi que des capitaineries des ports de Saint Pierre, Miquelon et Mayotte). En outre, 150 000 euros sont consacrés à des dépenses d'informatique portuaire.

Enfin, les **fonds de concours versés par l'AFITF** pour l'entretien et le développement des infrastructures fluviales et portuaires (36,5 millions d'euros de crédits de paiement) sont destinés à financer :

– la part de l'État dans les contrats de plan, de projet ou de développement pour le volet portuaire ;

– le plan de relance portuaire qui complétait l'enveloppe dévolue aux ports dans le cadre des contrats de plan État-région 2007-2013 ;

– la participation de l'État aux opérations portuaires non contractualisées dans des contrats de projet ou de développement et relevant de l'État ou de ses établissements publics.

DEUXIÈME PARTIE : LE SECTEUR MARITIME, UN SECTEUR SUSCEPTIBLE DE CONTRIBUER AU DYNAMISME DE LA FRANCE DÉLAISSÉ PAR LES POLITIQUES PUBLIQUES

I. LA SUPPRESSION DU NETWAGE, UN CHOC POUR LE MILIEU MARITIME QUI RISQUE DE RÉDUIRE L'ATTRACTIVITÉ DU PAVILLON FRANÇAIS

Les crédits de l'action 3 « flotte de commerce » qui servent à financer les dispositifs d'exonérations de charges sociales avaient **augmenté de près de 37 % entre le PLF 2016 et le PLF 2017** (passant de près de 54 millions d'euros à plus de 73 millions d'euros) pour prendre en compte l'extension du champ des exonérations de charges sociales patronales prévu par l'article 43 de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

L'article 53 du projet de loi de finances pour 2018 redimensionne le dispositif, ce qui entraîne une réduction des **crédits de l'action 3** consacrés à la compensation des exonérations de charges sociales, qui **reviennent à leur niveau de 2016**.

A. LA LOI DU 20 JUIN 2016 POUR L'ÉCONOMIE BLEUE A MIS EN PLACE UN DISPOSITIF D'EXONÉRATION TOTALE DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES POUR LA MARINE DE COMMERCE

Cette mesure (parfois appelée « netwage ») répondait à une **demande forte que les armateurs** avaient exprimée lors des concertations menées par M. Arnaud Leroy, député membre de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire qui avait été chargé en 2013 par le Premier Ministre Jean-Marc Ayrault d'une mission parlementaire sur la compétitivité de la marine marchande. Cette mission avait été conclue par la publication du rapport « Osons la mer »⁽¹⁾ qui avait donné lieu au dépôt par M. Arnaud Leroy d'une proposition de loi le 8 juillet 2015⁽²⁾. Cette proposition de loi a été examinée par le Parlement au second semestre 2015 et au premier semestre 2016 et la loi pour l'économie bleue a été promulguée le 20 juin 2016⁽³⁾.

Le choix d'inscrire cette mesure dans la loi pour l'économie bleue s'explique par le fait que ce sont les **dépenses de personnel** qui sont **la principale variable ajustable des coûts d'exploitation** pour les armateurs. En effet, les coûts financiers (acquisition, affrètement et assurances) et les coûts de voyage

(1) Arnaud Leroy, *Rapport sur la compétitivité des transports et services maritimes français*, Paris, 23 octobre 2013, p.44-46.

(2) *Proposition de loi de MM. Bruno Le Roux, Arnaud Leroy et Jean-Paul Chanteguet et plusieurs de leurs collègues pour l'économie bleue*, n° 2964, déposée le 8 juillet 2015

(3) *Loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue*.

(carburant, frais de port, de canaux) sont les mêmes pour l'ensemble des opérateurs et, pour ce qui concerne le coût d'entretien des navires, la France est favorisée par l'âge moyen de la flotte⁽¹⁾. En revanche, en matière de coûts salariaux, les écarts constatés entre la France et d'autres pays « moins-disants » sont impressionnants.

L'article 43 de la loi du 20 juin 2016, qui récrivait l'article L. 5553-11 du code des transports⁽²⁾, **complétait le dispositif d'exonérations de cotisations sociales patronales pour la marine de commerce** mis en place par la loi du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (RIF)⁽³⁾ et la loi du 21 décembre 2006 de finances pour 2007⁽⁴⁾, dont les dispositions sont résumées dans le tableau ci-après.

(1) *Le coût d'entretien des navires augmente avec l'âge de la flotte. La flotte française bénéficie d'un avantage indéniable dans ce domaine car son âge moyen est de 8,5 ans alors que la moyenne mondiale est de 14 ans.*

(2) *L'article L. 5553-11 du code des transports dispose que « Les entreprises d'armement maritime sont exonérées de la contribution patronale mentionnée à l'article L. 5553-1 du présent code, de la cotisation d'allocations familiales mentionnée à l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale et de la contribution à l'allocation d'assurance contre le risque de privation d'emploi mentionnée à l'article L. 5422-9 du code du travail dues par les employeurs, pour les équipages et les gens de mer que ces entreprises emploient, qui sont affiliés au régime d'assurance vieillesse des marins et qui sont embarqués à bord des navires de commerce battant pavillon français affectés à des activités de transport ou à des activités de services maritimes soumises aux orientations de l'Union européenne sur les aides d'État au transport maritime, soumises à titre principal à une concurrence internationale. »*

(3) *Loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français.*

(4) *Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.*

DISPOSITIF D'EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES APPLICABLE À LA MARINE DE COMMERCE AVANT LA LOI DU 20 JUIN 2016

(ce dispositif concerne les navires de commerce battant pavillon français affectés à des activités de transport maritime soumises à titre principal à une concurrence internationale)

Type de contribution patronale faisant l'objet d'une exonération	Navires concernés	Personnel concerné	Texte applicable	Organisme destinataire de la compensation de l'exonération prévue par le programme 205
Contribution au régime d'assurance vieillesse	<i>Tous</i> les navires battant pavillon français de commerce affectés à des activités de transport maritime soumises à titre principal à une concurrence internationale	marins et autres gens de mer ⁽¹⁾	article L. 5553-11 du code des transports	Établissement nationale des invalides de la marine (ENIM)
Contribution à la caisse générale de prévoyance (qui couvre le risque « <i>Maladie, accident, invalidité, maternité et décès</i> »)	<i>Tous</i> les navires battant pavillon français de commerce affectés à des activités de transport maritime soumises à titre principal à une concurrence internationale	marins	second alinéa de l'article L. 43-1 du code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance ⁽²⁾	Établissement national des invalides de la marine (ENIM)
Cotisation d'allocations familiales	<i>Navires de transport de passagers</i> battant pavillon français de commerce affectés à des activités de transport maritime soumises à titre principal à une concurrence internationale	marins	article 137 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007	Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)
Contribution à l'allocation d'assurance contre le risque de privation d'emploi	<i>Navires de transport de passagers</i> battant pavillon français de commerce affectés à des activités de transport maritime soumises à titre principal à une concurrence internationale	marins	article 137 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007	Pôle emploi

Source : Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi pour l'économie bleue (n° 2964) par M. Arnaud Leroy, p. 97

L'article 43 de la loi du 20 juin 2016 **étend le champ des exonérations de la cotisation patronale d'allocations familiales** et de la **contribution à l'allocation d'assurance contre le risque de privation d'emploi** (qui ne concernait auparavant que les navires transportant des passagers) à tous les navires battant pavillon français qui sont affectés à des activités qui remplissent les deux critères suivants :

(1) *L'article L. 5511-1 du code des transports définit les « gens de mer » comme « toutes [les] personnes salariées ou non salariées exerçant à bord d'un navire une activité professionnelle à quelque titre que ce soit » et les « marins » comme « les gens de mer salariés ou non salariés exerçant une activité directement liée à l'exploitation du navire ».*

(2) *Cette exonération a été créée par l'article 10 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français qui a introduit un article L. 43-1 dans le code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance, dont seul le second alinéa est encore en vigueur aujourd'hui :*

« Les entreprises d'armement maritime sont exonérées, à compter du 1^{er} janvier 2006 [...] pour les équipages qu'elles emploient et qui sont embarqués à bord des navires de commerce battant pavillon français affectés à des activités de transports maritimes soumises à titre principal à une concurrence internationale effective [...] [des] contributions patronales dues [...] au titre des assurances sociales des marins français contre les risques d'accident, de maladie et d'invalidité versées à la caisse générale de prévoyance des marins français. »

– Il s’agit d’activités de **transport ou de services maritimes** (si ces dernières sont soumises aux orientations de l’Union européenne sur les aides d’État au transport maritime ⁽¹⁾) ;

– Ces activités sont soumises à titre principal à une concurrence internationale

Le nouveau dispositif s’applique tant aux navires immatriculés au **premier registre** ⁽²⁾ qu’aux **navires immatriculés au registre international français**.

Le registre international français

Le registre international français (RIF) a été **créé par loi n° 2005-412 du 3 mai 2005** pour renforcer la compétitivité des armements français et soutenir l’emploi maritime. Il avait vocation à remplacer le registre des Terres Australes et Antarctiques Françaises dont la création par le décret n° 87-190 du 20 mars 1987 n’avait permis ni d’enrayer le processus de dépavillonnement des navires français ni d’accroître le nombre de navigants français.

L’immatriculation au RIF permet de bénéficier d’une série d’**avantages** que n’offre pas l’immatriculation au premier registre comme l’exonération du droit annuel de francisation et de navigation ou encore l’exonération de TVA et de droits de douane pour certains biens. De plus, les marins embarqués sur des navires immatriculés au RIF sont exonérés de l’impôt sur le revenu en application de l’article 81 A du code général des impôts.

Enfin en application de l’article L. 5612-3 du code des transports, les navires immatriculés au RIF peuvent **employer jusqu’à 65 % de marins qui ne sont pas des ressortissants communautaires**. (Ce pourcentage passe à 75 % s’ils ne bénéficient pas ou plus du dispositif d’aide fiscale attribué au titre de leur acquisition.). Ces navigants peuvent être recrutés par l’intermédiaire d’une entreprise de travail maritime (dite société de « manning ») installée à l’étranger, agréée par l’État où elle est établie. Les règles applicables à ces marins en matière de droit social et de droit du travail sont plus souples que celles applicables aux marins français.

Tous les navires ne peuvent être immatriculés au RIF. Cette possibilité est réservée à une liste de navires fixée par l’article L. 5611-2 du code des transports :

- Navires de commerce au long cours ou au cabotage international, à l’exception des navires transporteurs de passagers assurant des lignes régulières intracommunautaires ou des lignes régulières internationales ;
- Navires de plaisance professionnelle de plus de 15 mètres hors tout ;
- Navires de pêche professionnelle armés à la grande pêche, classés en première catégorie et travaillant dans des zones définies par voie réglementaire.

(1) Cf. communication C(2004) 43 de la Commission — Orientations communautaires sur les aides d’État au transport maritime.

(2) Les navires immatriculés au premier registre sont surtout des transbordeurs et des vedettes à passagers, qui assurent des relations de cabotage et des navires de services auxiliaires. Ils représentent plus de 80 % du total des marins du commerce français.

Cette mesure vise à ce que le salaire perçu par le salarié converge avec le coût du travail pour l'employeur et doit permettre de réduire l'impact économique des prélèvements sociaux sur l'activité maritime, prélèvements sociaux dont le financement est alors pris en charge par la collectivité.

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur, les navires bénéficiaires de cette extension sont en grande partie des navires immatriculés au RIF utilisés pour le transport de fret ou des navires de services. Les principaux armements concernés sont le groupe Bourbon ⁽¹⁾ (dont 930 marins sont concernés par l'extension des exonérations), le groupe Louis-Dreyfus armateurs ⁽²⁾ (422 marins concernés) et le groupe CMA-CGM ⁽³⁾ (571 marins concernés).

RÉPARTITION DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES PAR TYPE DE NAVIRE

	Transport de marchandises	Services	Transport de passagers	Total
Part des exonérations	17 %	25%	58%	100%
Nombre total de navires concernés	86	212	91	389
<i>Dont navires immatriculés au premier registre</i>	9	26	85	120
<i>Dont navires immatriculés au RIF</i>	77	186	6	269

Source : Données actualisées au 16 octobre 2016 fournies par le ministère de la Transition écologique et solidaire

B. LA MISE EN ŒUVRE DIFFICILE D'UNE MESURE DONT LE COÛT AVAIT ÉTÉ CRITIQUÉ PAR LE GOUVERNEMENT LORS DE SON ADOPTION

1. Une mesure critiquée pour son coût

La perte de recettes pour les régimes de sécurité sociale résultant de l'exonération des cotisations patronales dues par les entreprises d'armement maritime est **compensée par le budget général** en application des dispositions des articles LO. 111-3 et L. 131-7 ⁽⁴⁾ du code de la sécurité sociale. Le budget relatif aux mesures de compensations est inscrit dans **l'action 3 du programme 205**, dont il représente plus de 80 % de crédits de paiement.

(1) Entreprise de services maritimes à l'offshore pétrolier et gazier qui exploite également des remorqueurs hauturiers.

(2) Ce groupe a notamment une activité de transport de vracs secs (charbon, minerais...), de pose et de réparation de câbles, d'exploitation de navires de recherche sismique (navires qui recueillent des données utilisées par les compagnies pétrolières et gazières pour la prospection et l'exploitation des hydrocarbures offshore).

(3) Groupe spécialisé dans le transport de marchandises conteneurisées.

(4) L'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale prévoit que « toute mesure [...] d'exonération de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 [...] donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application. »

En 2016, avant l'entrée en vigueur de la loi pour l'économie bleue, **près de 54 millions d'euros** (soit 83 % des crédits de paiement de l'action 3 du programme 205⁽¹⁾) étaient déjà consacrés au financement de ces exonérations. Près de 77 % de cette somme (41,18 millions d'euros) servaient à compenser à l'ENIM l'exonération des cotisations patronales « vieillesse » et « assurance maladie/accidents du travail »⁽²⁾. 33 % de la somme (12, 4 millions d'euros) servaient à compenser à l'ACOSS et à Pôle emploi l'exonération de cotisations patronales « famille » et de la contribution à l'allocation d'assurance contre le risque de privation d'emploi⁽³⁾.

Le **projet de loi de finances pour 2017** avait porté cette somme à **plus de 73 millions d'euros** (soit 88 % des crédits de l'action 3) pour prendre en compte l'extension du champ des exonérations prévu par la loi pour l'économie bleue. Cette **augmentation de 19 millions d'euros des crédits de l'action 3** avait entraîné une augmentation des crédits du budget des affaires maritimes de 17,3 millions d'euros, le complément de financement étant trouvé par une diminution des crédits de l'action 4 consacrée à l'action interministérielle de la mer (dont une grande partie sert à financer le « dispositif de contrôle et de surveillance » qui participe à l'exercice des missions de police en mer)⁽⁴⁾.

Les crédits consacrés à la compensation des exonérations des cotisations patronales « vieillesse » et « assurance maladie/accidents du travail » avaient légèrement baissé par rapport à 2016 (du fait de la conjoncture) et représentaient 40,9 millions d'euros. En revanche, les crédits consacrés à la compensation des exonérations de la cotisation « famille » et de la contribution à l'allocation d'assurance contre le risque de privation d'emploi avaient **augmenté de 160 %** par rapport à 2016 (soit une augmentation de 20 millions d'euros) pour atteindre 32,43 millions d'euros⁽⁵⁾.

(1) Jean-Christophe Fromantin, *Avis présenté au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2016 (n° 3116), tome VIII, écologie, développement et mobilité durables affaires maritimes, Assemblée nationale, p 15*

(2) Donnée issue du *bleu budgétaire de la mission : écologie, développement et mobilité durables pour le PLF 2016 qui indique que* « Des crédits (41,18 M€ en AE, 41,18 M€ en CP) sont prévus pour la compensation à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) de l'exonération des cotisations patronales à ce régime pour les navires battant pavillon français soumis à concurrence internationale prévue par l'article 10 de la loi du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (RIF). » *ce qui correspond aux exonérations de cotisations patronales « vieillesse » et « assurance maladie/accidents du travail ».*

(3) Donnée issue du *bleu budgétaire de la mission : écologie, développement et mobilité durables pour le PLF 2016.*

(4) En effet, le budget de cette action avait diminué de près de 1,8 million d'euros - soit environ 16 % des crédits de l'action - par rapport à 2016 (cf. Stéphane Demilly, *Avis présenté au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2017 (n° 4061), tome VIII, écologie, développement et mobilité durables affaires maritimes, Assemblée nationale, p. 5-6 et 15*)

(5) Donnée issue du *bleu budgétaire de la mission : écologie, développement et mobilité durables pour le PLF 2017.*

Au total, les crédits consacrés à la compensation des exonérations de cotisations sociales patronales dans le cadre de l'action 3 avaient augmenté de près de 37 % ⁽¹⁾ entre le PLF 2016 et le PLF 2017, portant à 73,33 millions d'euros le total du montant des crédits de paiement consacrés à la compensation des exonérations.

Le coût de cette mesure explique pourquoi l'étendue du champ qu'elle couvrait avait fait l'objet de **critiques de la part du Gouvernement** lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale ⁽²⁾ puis au Sénat, le Gouvernement ayant déposé une série d'amendements visant à restreindre ce champ.

À cette occasion, M. Alain Vidalies, secrétaire d'État aux transports avait indiqué que le champ couvert par les exonérations était trop large et notamment qu'il ne convenait pas d'étendre l'exonération aux gens de mer non marins ⁽³⁾ ou à des marins embarqués sur des navires n'effectuant pas des activités de transport maritime ⁽⁴⁾. Toutefois, le texte issu des travaux de la commission mixte paritaire avait conservé l'esprit initial de la proposition de loi ⁽⁵⁾.

2. Une absence de versement à l'ACOSS et à l'ENIM en 2017 des compensations qui leur étaient dues

Selon les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, la loi pour l'économie bleue ayant été promulguée le 20 juin 2016, les armateurs ont **cessé de verser** les cotisations sociales dont la loi les exonérait, dès le second semestre 2016 pour certains et en 2017 pour d'autres. La somme nécessaire pour compenser l'arrêt de ces versements représente environ **25 millions d'euros**.

Toutefois, les **crédits supplémentaires prévus par le PLF 2017 n'ont pas été versés** à l'ACOSS et à Pôle Emploi, la Commission européenne n'ayant pas donné encore de réponse définitive sur la conformité de la disposition à l'égard du droit européen.

En effet, si le dispositif prévu par la loi pour l'économie bleue a fait l'objet d'une notification auprès de la Commission européenne en août 2016, cette

(1) Ils étaient passés de 53,58 millions d'euros de crédits de paiement dans le PLF 2016 à 73,33 millions d'euros de crédits de paiement dans le PLF 2017

(2) Cf. *intervention en séance publique de M. Alain Vidalies, secrétaire d'État aux transports, sur l'amendement n° 230 rectifié de M. Arnaud Leroy (Assemblée nationale, Compte rendu de troisième séance du mardi 2 février 2016* (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2015-2016/20160117.asp#P714929>)

(3) *Intervention en séance publique de M. Alain Vidalies, secrétaire d'État aux transports, sur l'amendement n° 141 du Gouvernement (Sénat, Compte rendu de la séance du 23 mars 2016,* <http://www.senat.fr/seances/s201603/s20160323/s20160323013.html>)

(4) *Intervention en séance publique de M. Alain Vidalies, secrétaire d'État aux transports, sur l'amendement n° 123 du Gouvernement (Sénat, Compte rendu de la séance du 23 mars 2016,* <http://www.senat.fr/seances/s201603/s20160323/s20160323013.html>)

(5) Cf. *proposition de rédaction n° 15 de la commission mixte paritaire, adoptée le 6 avril 2016* (<http://www.senat.fr/rap/115-540/115-5400.html#toc0>).

dernière n'a pas encore statué⁽¹⁾ et sa réponse est attendue d'ici à la fin de l'année⁽²⁾.

Votre rapporteur **regrette** que le délai de réponse de la Commission européenne soit considéré comme un élément qui empêche le versement à l'ACOSS et à Pôle Emploi des crédits qui ont été budgétés pour financer les exonérations.

C. L'ABROGATION PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018 DU DISPOSITIF CRÉÉ PAR LOI DU 20 JUIN 2016 SUSCITE L'INQUIÉTUDE DU MONDE MARITIME FRANÇAIS

L'article 53 du projet de loi de finances pour 2018 réécrit l'article L. 5553-11 du code des transports pour « *redéfinir le périmètre de l'exonération afin que le coût de l'exonération demeure semblable au coût constaté jusqu'à fin 2016* », ce qui doit permettre « *une économie pérenne de 19 M€ à compter de 2018* » en réduisant :

– de 10 millions d'euros la somme versée pour compenser l'exonération de cotisations patronales d'allocations familiales ;

– de 9 millions d'euros la somme versée pour compenser l'exonération de la contribution à l'allocation d'assurance contre le risque de privation d'emploi versée par les employeurs⁽³⁾.

Cette modification **recentre le dispositif d'exonération totale de cotisations sociales patronales** sur les équipages de navires affectés au **transport de passagers** et revient donc à ce qui était prévu par l'article 137 de la loi du 21 décembre 2006, en supprimant l'extension qui avait été réalisée par la loi pour l'économie bleue.

Le but de cette modification est de « *concentrer le bénéfice des exonérations sur le secteur le plus intense en emplois moins qualifiés* »⁽⁴⁾. En effet, en **supprimant** l'exonération de cotisation d'allocations familiales et de contribution à l'allocation d'assurance contre le risque de privation d'emploi pour les **navires de services et les navires de transports de fret**, l'article 53 **exclut la quasi-totalité des navires immatriculés au RIF** du champ des exonérations. Or l'article L. 5612-3 du code des transports prévoyant que la plus grande partie de l'équipage des navires immatriculés au RIF peut être composée de personnes non ressortissantes de l'Union européenne, en pratique, seuls les postes les plus qualifiés sont occupés par des marins français sur ces navires. Votre rapporteur tient à rappeler que cette suppression concerne près de 3 000 marins qui travaillent sur des navires immatriculés au RIF, ce qui représente le tiers des effectifs de la

(1) *Projet de loi de finances pour 2018 - évaluations préalables des articles du projet de loi, p. 298*

(2) *Réponse à la question budgétaire I.*

(3) *Projet de loi de finances pour 2018 - évaluations préalables des articles du projet de loi, p 299, 301 et 302*

(4) *Projet de loi de finances pour 2018 - évaluations préalables des articles du projet de loi, p 299*

marine de commerce française actuellement concernés par le dispositif d'exonérations de cotisations sociales patronales ⁽¹⁾.

NOMBRE DE NAVIRES DE COMMERCE CONCERNÉS PAR LA SUPPRESSION DE LA MESURE PRÉVUE PAR L'ARTICLE 43 DE LA LOI POUR L'ÉCONOMIE BLEUE

	Nombre de navires concernés actuellement par le dispositif d'exonérations	Nombre de navires qui seraient concernés par la suppression de l'extension des exonérations
Navires immatriculés au 1 ^{er} registre	120	35
Navires immatriculés au RIF	269	263

Données fournies par le ministère de la Transition écologique et solidaire sur la base de chiffres actualisés au 16 octobre 2016

Votre rapporteur regrette le choix qui a été effectué dans le cadre du présent projet de loi de finances. En effet, l'extension du champ des exonérations de cotisations sociales visait à **renforcer l'employabilité de tous les marins, y compris les plus qualifiés**, qui naviguent sur les navires immatriculés au RIF et évoluent dans un contexte soumis à une forte concurrence internationale. Si la compétence des officiers français de la marine marchande est mondialement reconnue et que leur polyvalence est un atout indéniable, il convient de rappeler que les écarts salariaux entre les officiers français et les officiers venant d'autres pays peuvent être très élevés. Par exemple, les écarts de coûts observés au sein de compagnies de porte-conteneurs vont de un à trois entre un commandant français et un commandant philippin ⁽²⁾.

Au cours des auditions qu'il a menées, votre rapporteur a constaté que cette mesure suscitait **une grande incompréhension** chez les acteurs du monde maritime français. À **peine un an et demi après son adoption**, l'une des mesures les plus **emblématiques de la loi pour l'économie bleue**, qui visait à rendre le pavillon français plus attractif, est **supprimée, sans qu'une étude d'impact** précise ait été réalisée pour évaluer les pertes d'emplois potentielles ou encore les possibles dépavillonnements. L'évaluation préalable des articles du projet de loi se borne en effet à évoquer une « perte potentielle » pour « les entreprises armant des navires de fret ou de service » ⁽³⁾.

Votre rapporteur tient à alerter la représentation nationale sur les **effets délétères** que cette mesure peut avoir pour **l'attractivité du pavillon français**. En effet, on constate depuis plusieurs années une lente érosion de la flotte de transport sous pavillon français qui est due au ralentissement de l'économie, aux surcapacités qui pèsent sur les taux de fret dans la plupart des secteurs du transport

(1) Au 16 octobre 2016, le dispositif d'exonérations résultant de la loi pour l'économie bleue concernait environ 6100 marins travaillant sur des navires immatriculés au premier registre et environ 3 000 marins travaillant sur des navires immatriculés au RIF, selon les données fournies par le ministère de la Transition écologique et solidaire.

(2) M. Stéphane Demilly, Avis présenté au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2017 (n° 4061), tome VIII, écologie, développement et mobilité durables affaires maritimes, Assemblée nationale, p.17

(3) Projet de loi de finances pour 2018 - évaluations préalables des articles du projet de loi, p. 301.

maritime (vraquiers, tankers et porte-conteneurs) et à la concurrence intense qui affecte le secteur du transport de marchandises. Supprimer l'article 43 de la loi pour l'économie bleue, c'est altérer la lisibilité de la politique maritime française et **compromettre les efforts de promotion du pavillon français**. C'est aussi **renforcer l'instabilité du cadre législatif et réglementaire** dans un secteur où les investisseurs ont besoin de **prévisibilité** sur le long terme.

De plus, la remise en cause du dispositif adopté par la loi pour l'économie bleue conduit à **fragiliser l'employabilité des navigants français qualifiés**, alors même qu'une partie des compagnies dans lesquelles ils travaillent connaît **d'importantes difficultés économiques**.

Par exemple, la chute des cours du baril ayant entraîné une crise dans le secteur parapétrolier, le groupe Bourbon, entreprise de services maritimes à l'offshore pétrolier et gazier, a vu son chiffre d'affaires baisser considérablement et son résultat net devenir négatif. Ainsi, en 2016, le chiffre d'affaires a baissé de 23,3 % (pour atteindre 1,1 milliard d'euros) et le résultat net est une perte de 279,6 millions d'euros (en 2015, cette perte avait été limitée à 76,6 millions d'euros). Pour faire face à ce contexte, le groupe a dû considérablement réduire ses effectifs (les effectifs passant de 12 000 à la mi-2014 à 9 000 au début de l'année 2017) et a dû obtenir un allongement des échéances de remboursement d'une partie de sa dette. L'ampleur de la crise est illustrée par le taux d'utilisation moyen des navires, qui a chuté de 13 % en 2016, pour atteindre à 62,7 %⁽¹⁾.

Par ailleurs, fragiliser l'employabilité des marins français actuellement en activité, c'est aussi risquer de réduire les débouchés pour les jeunes actuellement en formation et, à terme, **déstabiliser la filière de l'enseignement maritime français**, qui est pourtant reconnue au niveau mondial pour son excellence. Ce choix semble d'autant plus **incohérent** que l'État a consenti d'importants efforts budgétaires pour moderniser la filière de l'enseignement maritime ces dernières années, notamment avec la réforme de l'ENSM.

Enfin, votre rapporteur **déplore** le fait que le **délai** mis par la Commission européenne à valider le dispositif soit **présenté comme un signe de non-conformité** de la mesure avec le droit européen et serve d'argument pour justifier sa suppression. En effet, le dispositif d'exonération totale appliqué depuis 2006 aux navires de transport de personnes a été validé par la Commission européenne en 2008⁽²⁾ et la loi pour l'économie bleue se borne à étendre ce dispositif à d'autres types de navires soumis à la concurrence internationale. Par ailleurs, votre rapporteur considère qu'il aurait été **opportun d'attendre la décision de la Commission européenne** avant de prendre la décision de modifier le dispositif,

(1) Cf. Thibaud Teillard, « Bourbon a perdu 279,6 millions d'euros en 2016 », *Le Marin*, 16 mars 2017 (<http://www.lemarin.fr/secteurs-activites/oil-gas/28033-bourbon-perdu-2796-millions-deuros-en-2016>) et Véronique Le Billon, « Bourbon durement touché par le tour de vis budgétaire des pétroliers », *Les Échos*, 17 mars 2017 (https://www.lesechos.fr/17/03/2017/LesEchos/22406-089-ECH_bourbon-durement-touche-par-le-tour-de-vis-budgetaire-des-petroliers.htm)

(2) Cf. décision de la Commission « Aide d'État NN 40/2008 – France » rendue le 5 décembre 2008.

d'autant que, dans le cas le dispositif serait non conforme avec le droit européen, il était toujours possible de le supprimer lors de l'examen de la loi de finances rectificative ou de la loi à venir sur la mobilité.

Le choix de supprimer cette mesure avant que la Commission européenne n'ait rendu son verdict **conduit à voir dans l'article 53** du projet de loi de finances **une mesure d'économie budgétaire** dont la justification ne repose **sur aucun fondement juridique solide** et qui n'a fait **l'objet d'aucune étude d'impact**.

II. LA FLOTTE STRATÉGIQUE, UN OUTIL INDISPENSABLE QU'IL CONVIENT DE METTRE EN ŒUVRE AU PLUS VITE

L'article 58 de la loi du 20 juin 2016 a créé le concept de « flotte à caractère stratégique » en insérant dans le code de la défense un article L. 2213-9 qui prévoit que *« les navires battant pavillon français peuvent être affectés à une flotte à caractère stratégique permettant d'assurer en temps de crise la sécurité des approvisionnements de toute nature, des moyens de communication, des services et des travaux maritimes indispensables ainsi que de compléter les moyens des forces armées »*.

Cet article prévoit que *« la composition de cette flotte à caractère stratégique et les conditions de sa mise en place sont déterminées par voie réglementaire. »*

La **composition de cette flotte** a été fixée par un **décret du 9 mai 2017** ⁽¹⁾ dont l'article 1^{er} a recensé de manière particulièrement exhaustive les différentes composantes de cette flotte. En effet, cet article prévoit que la flotte à caractère stratégique comprend les navires et les emplois y afférents :

– susceptibles **d'assurer**, dans une logique de filières stratégiques et aux fins de préserver l'intégrité de celles-ci, la **sécurité et la continuité** :

- Des approvisionnements industriels, énergétiques et alimentaires du territoire métropolitain et des outre-mer ;
- Des transports opérant dans le cadre d'une délégation de service public ;
- Des services portuaires et des travaux maritimes d'accès portuaire ;
- De l'intervention et de l'assistance en mer des navires en difficulté ;
- Des communications par câbles sous-marins ;
- De la recherche océanographique ;

(1) Décret n° 2017-850 du 9 mai 2017 relatif à la composition et à la mise en œuvre de la flotte à caractère stratégique, pris pour l'application de l'article L. 2213-9 du code de la défense

- Des travaux de production énergétique et d'extraction en mer.

– **répondant, en temps de crise, aux besoins de l'État** en matière de **transport, de ravitaillement, de services ou de travaux.**

L'article 2 du décret détaille les **conditions à remplir** pour pouvoir être **affecté à la flotte stratégique**. Il prévoit que les navires doivent être immatriculés sous pavillon français ⁽¹⁾, que leur gestion technique, nautique et commerciale doit être réalisée en France et que leur armateur doit être en capacité de les armer, dans certaines circonstances spécifiques, avec des ressortissants nationaux.

En dehors de l'article 3 qui prévoit que « *la langue de communication entre les navires affectés à la flotte à caractère stratégique et les autorités publiques françaises est la langue française.* », le décret n'impose aucune obligation aux armateurs et marins de ces navires. En effet, la définition des missions de la flotte stratégique doit faire l'objet d'un processus défini par les articles 4 et 5 du décret.

En premier lieu, l'article 4 charge le commissariat aux transports et aux travaux publics et de bâtiment de :

– **définir** les **éléments** de formation initiale et de formation continue des personnels et les **prédispositions techniques des navires** nécessaires pour la conduite des missions de transport, de ravitaillement, de services ou de travaux qui doivent permettre de répondre aux besoins de l'État en temps de crise ;

– **préparer**, en accord avec les armateurs concernés, **des cadres de mise à disposition** des navires et des personnels requis pour la conduite de ces missions ;

– **évaluer la capacité** de transport et des personnels requis pour accomplir les missions visées à l'article 1^{er} du décret ;

En second lieu, **l'article 5** prévoit que le ministre chargé de la marine marchande **fixe par arrêté un plan d'action triennal** visant au maintien et au développement de la flotte à caractère stratégique. Cet arrêté est pris sur proposition du commissariat aux transports et aux travaux publics et de bâtiment et après avis du Conseil supérieur de la marine marchande.

Selon les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, ce travail devrait être réalisé **d'ici à juin 2018**.

(1) Tout en incluant les navires pour lesquels il y a eu gel du pavillon français

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 58 DE LA LOI DU 20 JUIN 2016

Étapes du processus et acteurs impliqués	Calendrier
Identification des scénarios de crise et détermination du niveau de service attendu pour répondre à chaque crise. Ce travail est effectué dans un cadre interministériel et s'appuiera sur l'expertise : – du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale ; – de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'intérieur ; – des préfets maritimes	Fin 2017
Identification des moyens pour répondre à ces attentes et analyse de la disponibilité des moyens (commissariat aux transports et aux travaux publics et de bâtiment et ministre en charge de la marine marchande)	mars 2018
Publication de l'arrêté portant liste des navires de la flotte à caractère stratégique par le ministre en charge de la marine marchande	avril 2018
Publication de l'arrêté définissant le plan triennal de développement de la flotte stratégique par le ministre en charge de la marine marchande	juin 2018

Source : ministère de la transition écologique et solidaire

Votre rapporteur souhaite ici **rappeler** toute l'**importance** que le monde maritime accorde à la mise en œuvre de ce dispositif, qui fait l'unanimité, chez les armateurs comme chez les syndicats. Il s'agit d'un dispositif **indispensable** pour permettre le maintien des capacités techniques et des compétences professionnelles de la marine marchande dont l'État peut avoir besoin en cas de crise majeure. La France a une **longue tradition maritime** et elle ne doit pas perdre cet atout, indispensable à sa protection dans un monde où les crises politiques, sanitaires ou encore environnementales se multiplient.

III. LE DÉVELOPPEMENT DES LOISIRS NAUTIQUES, UN LEVIER DE DÉVELOPPEMENT POUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE SOUVENT MÉCONNU

La plaisance est un secteur dans lequel les interlocuteurs professionnels et amateurs sont très divers. Si les associations constituées pour suivre ces activités ont une forte capacité de mobilisation, il n'existe aujourd'hui **aucun lieu d'expression institutionnelle** qui permettrait de faire la synthèse des problématiques du secteur et d'organiser la concertation avec l'État. En effet, les activités du Conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques, qui jouait auparavant ce rôle, sont suspendues depuis 2014.

L'absence de toute instance de concertation institutionnelle est d'autant plus regrettable que les acteurs du secteur ont l'impression de ne pas être suffisamment pris en considération par les pouvoirs publics alors que le développement du nautisme constitue un véritable atout pour l'économie française (cf. B). C'est pourquoi votre rapporteur appelle de ces vœux le **développement d'une concertation accrue** entre les différents acteurs du nautisme et l'État.

A. LES LOISIRS NAUTIQUES, DES LOISIRS PLUS POPULAIRES QU'ON NE L'IMAGINE ORDINAIREMENT

La vigueur économique du secteur du nautisme peut notamment s'expliquer par le fait que les activités nautiques sont des loisirs plus populaires qu'on ne l'imagine ordinairement.

Depuis cinquante ans, la plaisance a connu un essor sans précédent. Si, comme le rappelle Ewan Sonnic ⁽¹⁾, « *jusqu'à l'aube des années 1960 les yachts, présents dans plusieurs ports, constituaient l'essentiel des navires de loisir en France* », on a assisté à partir des années 1960 à un mouvement de **démocratisation de la plaisance** qu'il explique par une série de facteurs comme le développement des congés payés et la réduction du temps de travail, l'apparition d'embarcations de loisir de plus petite taille créées par une nouvelle génération d'architectes navals, la diffusion de progrès techniques (généralisation de la production en série, conception de nouveaux matériaux) mais aussi par l'action de certains pionniers comme les créateurs de l'école de voile des Glénans et la médiatisation des premiers exploits d'Eric Tabarly

Si, dans les années 1960-1970, ce mouvement est marqué par la domination de la **voile**, dans les années 1980 – 1990, la taille des bateaux augmente et l'utilisation de **bateaux à moteur** tend à se développer. Enfin, aujourd'hui, le nautisme couvre désormais **un champ d'activités très large** en

(1) Ewan Sonnic., *La navigation de plaisance : territoires de pratiques et territoires de gestion en Bretagne. Entre dualité et nécessité de fusion pour une évolution progressiste de l'activité*, thèse de géographie. Université Rennes 2, 2005, p. 62-63

profonde évolution⁽¹⁾. À côté des activités de yachting et de navigation de plaisance avec des voiliers et de petits bateaux à moteur, se sont développées des pratiques comme le jet ski, le kitesurf, le stand up paddle ou encore le flyboard, très prisées des nouvelles générations.

Le **nombre de plaisanciers** atteint aujourd'hui **13 millions** (9 millions de pratiquants occasionnels et 4 millions de plaisanciers réguliers⁽²⁾) et le nombre de permis délivrés est en augmentation constante depuis 10 ans, avec la délivrance d'environ 100 000 permis par an⁽³⁾.

Une grande partie des bateaux de plaisance sont des bateaux de **petite taille**. En effet, sur le million d'unités que représente la flotte de plaisance en mer⁽⁴⁾, les trois quarts des bateaux font moins de six mètres⁽⁵⁾. La moitié des immatriculations qui ont lieu chaque année⁽⁶⁾ correspond à des bateaux de moins de six mètres de long.⁽⁷⁾

Qu'elles soient individuelle, associative, sportive ou professionnelle, les **modalités d'exercice des activités nautiques** sont également très diverses. Des fédérations sportives permettent de regrouper les pratiquants de certains de ces sports comme la Fédération Française de Voile, la Fédération Française de Canoë-Kayak, la Fédération Française de Surf ou encore la Fédération Française Motonautique. Toutefois, la pratique sportive décline car les jeunes pratiquants ne cherchent pas tant à progresser dans une discipline qu'à pratiquer une série **d'activités variées** génératrices de sensations. Ainsi, 50 % des jeunes clients de l'UCPA en nautisme optent pour la pluriactivité⁽⁸⁾.

Cette évolution des pratiques affecte également la navigation de plaisance et a des répercussions sur la construction navale. Ainsi, les pratiquants ont besoin

(1) *Le nautisme rassemble l'ensemble des sports nautiques. Il concerne non seulement la navigation de plaisance mais aussi les sports de rame (comme l'aviron) ou de pagaie (comme le canoë-kayak) ou encore les sports de glisse sur l'eau (comme le surf, la planche à voile, le kitesurf...). Les activités nautiques ne sont pas forcément uniquement pratiquées en mer. Certaines sont pratiquées sur les lacs ou encore dans les torrents. La filière nautique est composée de trois secteurs interdépendants et complémentaires : les activités nautiques encadrées ; les ports de plaisance et les marinas : les industries, les commerces et les services.*

La navigation de plaisance est l'activité nautique qui est pratiquée pour les loisirs avec des véhicules nautiques de plaisance comme le voilier, le bateau à moteur, ...

(2) *Cluster maritime français (<http://www.cluster-maritime.fr/fr/les-secteurs-maritimes/583/industrie-et-services-nautiques>)*

(3) *Données fournies par la direction des affaires maritimes du ministère de la transition écologique et solidaire*

(4) *La navigation de plaisance concerne également les cours d'eau intérieurs.*

(5) *74,6 % de la flotte est composée navires à moteur et 75,2 % des navires font moins 6 mètres. (Ministère de la transition écologique et solidaire, fiche « Le secteur de la plaisance et des loisirs nautiques » - <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/secteur-plaisance-et-des-loisirs-nautiques>)*

(6) *Il y a 12 000 nouvelles immatriculations par an.*

(7) *Cluster maritime français (<http://www.cluster-maritime.fr/fr/les-secteurs-maritimes/583/industrie-et-services-nautiques>)*

(8) *Carole Lanzi, « Les pratiques du nautisme en pleine révolution », Le Marin, 20 septembre 2017, p. 30*

de bateaux plus faciles à utiliser et souhaitent bénéficier de davantage d'espace et de confort sur les bateaux.

Enfin, on constate une **évolution des usages, qui a elle aussi un impact sur la construction navale**. En effet, si, auparavant, les plaisanciers étaient très attachés au fait d'être propriétaires de leurs bateaux, les nouvelles générations semblent privilégier la **copropriété** ⁽¹⁾. Si, en 2005, seul un navire de plaisance neuf sur vingt était acquis en copropriété, ce ratio est passé en 2015 à un navire neuf sur trois ⁽²⁾. Le mode de financement des acquisitions a également évolué, avec le développement du **leasing**. Aujourd'hui, trois bateaux sur quatre sont achetés dans le cadre d'une « location avec option d'achat » ⁽³⁾.

Cette évolution des usages entraîne la mise en place de nouveaux services comme les **boats clubs** qui permettent à leurs adhérents de naviguer toute l'année sur des bateaux du club à partir des différents ports dans lesquels celui-ci est présent, en contrepartie du paiement d'un droit d'entrée pour une ou plusieurs années et de cotisations mensuelles. Le Boat club de France, qui a été créé en mai de cette année, estime que son offre revient 50 % moins cher que l'acquisition et l'entretien d'un bateau ⁽⁴⁾.

Par ailleurs, on assiste au développement depuis quelques années de **plateformes collaboratives** qui proposent des services de **co-baturage** ⁽⁵⁾, de **location de navire entre particuliers**, parfois susceptibles de faire une concurrence déloyale au secteur de la plaisance professionnelle.

B. LE SECTEUR NAUTIQUE, UN SECTEUR REGROUPANT UNE GRANDE DIVERSITÉ D'ACTIVITÉS QUI REPRÉSENTENT UN RELAIS DE CROISSANCE POUR LA FRANCE

1. Un atout pour l'économie nationale

Le secteur du nautisme est un secteur en **croissance** qui contribue au **dynamisme de l'économie nationale**. En 2015, la **filière nautique** comptait **5 319 entreprises** et représentait **40 166 emplois** et elle a généré **4,41 milliards d'euros de chiffre d'affaires** répartis de la manière suivante ⁽⁶⁾ :

(1) Toutefois, cette évolution est également liée à aux effets de la crise économique de 2008 et pourrait aussi s'expliquer par un alourdissement de la fiscalité - redevances portuaires, taxes foncières, taxes de séjour,...

(2) Données fournies par la direction des affaires maritimes du ministère de la transition écologique et solidaire

(3) Carole Lanzi, « Les pratiques du nautisme en pleine révolution », *Le Marin*, 20 septembre 2017, p. 31

(4) Carole Lanzi, « Les pratiques du nautisme en pleine révolution », *Le Marin*, 20 septembre 2017, p. 30

(5) « covoiturage » maritime

(6) Cluster maritime français (<http://www.cluster-maritime.fr/fr/les-secteurs-maritimes/583/industrie-et-services-nautiques>)

Type d'activité	Part dans le pourcentage du chiffre d'affaires de la filière nautique
Négoce et maintenance	32,5 %
Construction/importation de bateaux	21,2 %
Ports de plaisance et services associés	11,8 %
Services	9,5 %
Équipements	8,9 %
Moteurs	7,3 %
Location	6,1 %
Glisse	1,5 %
Pleine nature	0,9 %

Source : Cluster maritime français

L'industrie nautique est très tournée vers l'export et contribue donc à **assurer l'équilibre de la balance commerciale française**. En effet, le chiffre d'affaires réalisé à l'export de l'industrie nautique française (qui concerne 76,8 % de la production) a représenté 639 millions d'euros en 2014-2015 ⁽¹⁾.

a. La construction, la conception et la maintenance des bateaux de plaisance, des secteurs dynamiques où la France est championne

L'activité de construction et d'importation de bateaux de plaisance constitue l'une des principales composantes de la filière nautique⁽²⁾, dont elle représentait en 2015 plus de 21 % du chiffre d'affaires.

La France occupe le premier rang européen pour la fabrication des voiliers (grâce au groupe Bénéteau-Jeanneau) et est le **second fabricant mondial de bateaux de plaisance**.

En ce qui concerne la **construction navale de bateaux de plaisance**, 120 entreprises assurent cette **production** et emploient **7 000 personnes**. Elles sont essentiellement localisées dans l'Ouest de la France, notamment dans la région Pays de Loire ⁽³⁾.

(1) Les ventes sur le marché français ne représentent que 192,5 millions d'euros tandis que l'export vers le continent américain, l'Asie et le Moyen Orient génère un chiffre d'affaires de 353 millions d'euros et représente 42,5 % de la production selon le Cluster maritime français (<http://www.cluster-maritime.fr/fr/les-secteurs-maritimes/583/industrie-et-services-nautiques>)

(2) Cluster maritime français (<http://www.cluster-maritime.fr/fr/les-secteurs-maritimes/583/industrie-et-services-nautiques>)

(3) David Cayla, « L'industrie nautique de plaisance en France : une spécialisation dans les voiliers » ; INSEE Focus, n° 82, 23 mars 2017.

La production française a représenté 873 millions d'euros en 2015 et les voiliers ont représenté la plus grande partie de cette production (573 millions d'euros), ce qui constitue une spécificité au sein de l'Union européenne⁽¹⁾.

La construction de bateaux de plaisance est un **secteur dynamique qui a su rebondir après la crise** et constitue donc un **atout** pour l'économie française. En effet, si, dans l'Union européenne, la production de voiliers et de yachts a connu un repli au début des années 2010, elle a augmenté de 20 % en volume sur la période 2014-2015 en France tandis que les autres pays européens n'ont pas connu cette reprise des ventes : entre 2010 et 2015, en France, la production de voiliers et de yachts a crû de 8 % tandis qu'au niveau européen, en 2015, la production était en retrait de 18 % par rapport à celle de 2010⁽²⁾.

Si l'**activité de construction est importante** en France, il convient de ne pas négliger l'importance de l'**activité de maintenance et d'entretien** des bateaux qui atteignait un volume d'activité de 322 millions d'euros en 2015 (ce qui représente le tiers des activités de production).

Comme en matière de production de bateaux de plaisance, la France est **l'un des poids lourds** de l'Union européenne dans ce domaine : elle représente 21 % des facturations de la branche. À l'inverse, certains pays, comme l'Allemagne ou les Pays-Bas, pourtant très présents dans le secteur de la construction, sont peu présents dans celui de la maintenance.

b. La fourniture de services dans le cadre des activités de plaisance professionnelle, un secteur dont la croissance est entravée par le dumping social et réglementaire

La navigation de plaisance peut non seulement être une activité de loisir mais aussi une activité professionnelle. La plaisance professionnelle permet le transport de passagers à bord de navires de conception de plaisance exploités professionnellement. Les navires de plaisance professionnelle sont classés **en deux grandes catégories** :

(1) En effet, la France, qui représente 13 % de la production de l'Union européenne des bateaux de plaisance, assure 34 % de la production européenne de voiliers et seulement 5 % de la production européenne de yacht à moteur.

Les voiliers représentent 66 % de la production française (soit 573 millions d'euros) tandis que les yachts à moteur ne représentent que 27 % de la production (239 millions d'euros) et les autres bateaux de plaisance (bateaux pneumatiques, hors-bord, bateaux à rames...) seulement 7 % (62 millions d'euros).

Au niveau européen, au contraire, ce sont les yachts à moteur qui représentent la plus grande partie de la production (66 % de cette production soit 4,6 milliards d'euros sur les 6,9 milliards d'euros que représente la production de l'industrie nautique de plaisance au niveau européen) tandis que les voiliers ne représentent que 25 % de la production (environ 1,7 milliard d'euros). Ce sont l'Italie, l'Allemagne et les Pays-Bas qui dominent la production de yachts à moteur et ils assurent à eux trois 80 % de la production européenne. (cf. David Cayla, « L'industrie nautique de plaisance en France : une spécialisation dans les voiliers » ; INSEE Focus, n° 82, 23 mars 2017.)

(2) David Cayla, « L'industrie nautique de plaisance en France : une spécialisation dans les voiliers » ; INSEE Focus, n° 82, 23 mars 2017

– les navires à utilisation commerciale (NUC) dont la longueur de coque est inférieure ou égale à 24 mètres ;

– les navires dont la longueur de coque est supérieure à 24 mètres et dont la jauge brute inférieure à 3 000 (dits « navires de grande plaisance »).

Les activités de plaisance professionnelle sont particulièrement développées dans les **départements d’outre-mer, en Méditerranée** mais tendent également désormais à se développer sur l’ensemble des côtes françaises.

Les membres de l’équipage embarqué à bord ont un **statut de marin professionnel** : la plaisance professionnelle est donc un secteur **potentiellement générateur d’emplois** pour les marins.

En effet, si les marins français employés dans le secteur de la plaisance professionnelle sont **moins nombreux** que ceux employés dans la pêche ou dans la marine de commerce, la plaisance professionnelle est un **secteur en croissance**⁽¹⁾.

Par ailleurs, si on ne compte qu’environ 1 500 marins employés dans le secteur de la plaisance professionnelle, ce secteur **recouvre des activités** allant de l’armement de super yachts en passant par la location de navires, les offres de services côtiers⁽²⁾ ou le convoiage et, au total, il emploierait environ **2 600 personnes** et générerait près de 22 000 emplois directs ou indirects selon le comité français des professionnels du yachting. Le chiffre d’affaires généré par la filière représenterait quant à lui de plus de **1,75 milliard d’euros**⁽³⁾.

Même si le secteur de la grande plaisance est un secteur porteur, il est **affecté par une forte concurrence internationale** et les marins français sont aujourd’hui victimes d’un **dumping social et réglementaire**, qui est à l’origine de la crise qui a affecté le secteur du yachting l’été dernier.

En effet, une **baisse importante de la fréquentation des ports de plaisance de la côte d’Azur** a été constatée l’été dernier, limitant les possibilités d’embauche des marins pour la saison et conduisant à l’annulation de chantiers de réparation ou de maintenance. Cette baisse de la fréquentation semble être liée à l’évolution de la **fiscalité sur le gasoil** et à la mise en œuvre du **décret du 9 mars**

(1) Au 31 décembre 2015, seulement 4,6 % de 31 000 marins actifs travaillaient dans la plaisance professionnelle tandis que 44 % des marins travaillaient dans la pêche, 42,3 % dans la marine de commerce et 12,9 % dans la conchyliculture (Conseil supérieur des gens de mer, Rapport sur les axes possibles d’adaptation du régime de protection sociale des marins (article 46 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l’économie bleue), p. 9).

(2) Service des navires au mouillage

(3) Données fournies par le comité français des professionnels du yachting citées dans Conseil supérieur des gens de mer, Rapport sur les axes possibles d’adaptation du régime de protection sociale des marins (article 46 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l’économie bleue), p. 9.

2017⁽¹⁾ qui oblige les armateurs étrangers employant des marins résidant en France à les affilier à l'ENIM. Nombre d'exploitants de yachts se sont tournés vers l'Espagne et l'Italie (où le gasoil est moins cher du fait d'une fiscalité plus avantageuse et la réglementation sociale différente). Cette situation a conduit certains élus locaux à adresser début août une lettre ouverte au Président de la République pour l'alerter sur la situation⁽²⁾.

Par ailleurs, les acteurs de la filière, reprochant au décret du 9 mars 2017 d'alourdir les charges sociales supportées par les employeurs de marins résidant en France, ont déposé le 20 juin 2017 une requête auprès du **juge des référés** du Conseil d'État en vue de faire suspendre l'exécution du décret. Cette requête a été rejetée par une ordonnance du 10 juillet dernier. Toutefois, les mêmes requérants ont également déposé, devant le Conseil d'État un **recours en annulation du décret du 9 mars 2017**, qui n'est pas jugé à ce jour.

Toutefois, **cette situation pourrait évoluer**, l'Assemblée ayant adopté lors de la première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 un amendement de Mme Monica Michel⁽³⁾ qui modifie l'article L. 5551-1 du code des transports qui régit l'affiliation au régime d'assurance vieillesse des marins.

Cet amendement prévoit notamment qu'il n'est **pas obligatoire** d'affilier au régime d'assurance vieillesse des marins les gens de mer résidant en France de manière stable et régulière et embarqués sur un navire battant pavillon d'un État étranger s'ils **sont couverts par une protection sociale au moins équivalente** à celle prévue par l'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale⁽⁴⁾. (Toutefois, l'affiliation à la sécurité sociale française ne peut être remise en cause qu'à la demande expresse des gens de mer si ceux-ci y sont déjà affiliés au 31 décembre 2017).

(1) Décret n° 2017-307 du 9 mars 2017 relatif à l'affiliation des gens de mer marins, résidant en France et embarqués sur un navire battant pavillon d'un État étranger, mentionnés à l'article L. 5551-1 du code des transports, aux régimes gérés par l'Établissement national des invalides de la marine

(2) Cf. « Yachting : la filière coule-t-elle ? », *La Provence.com*, 3 septembre 2017 (<http://www.laprovence.com/article/sorties-loisirs/4602353/yachting-la-filiere-coule-t-elle.html>) ; « La Côte d'Azur se vide de ses yachts, s'inquiètent les élus locaux », *Le Point*, 2 août 2017, (http://www.lepoint.fr/societe/la-cote-d-azur-se-vid-e-de-ses-yachts-s-inquietent-les-elus-locaux-02-08-2017-2147572_23.php) et « La filière française du yachting en eaux troubles », *Le Point*, 24 septembre 2017 (http://www.lepoint.fr/art-de-vivre/la-filiere-francaise-du-yachtisme-en-eaux-troubles-24-09-2017-2159392_4.php)

(3) Amendement n° 1192 (<http://www.assemblee-nationale.fr/15/amendements/0269/AN/1192.asp>)

(4) L'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale prévoit que :

« La sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale.

Elle assure, pour toute personne travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille.

Elle garantit les travailleurs contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leurs revenus. Cette garantie s'exerce par l'affiliation des intéressés à un ou plusieurs régimes obligatoires.

Elle assure la prise en charge des frais de santé, le service des prestations d'assurance sociale, notamment des allocations vieillesse, le service des prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles ainsi que le service des prestations familiales dans le cadre du présent code, sous réserve des stipulations des conventions internationales et des dispositions des règlements européens. »

2. Un élément permettant de redynamiser les régions littorales

Outre cette **contribution au dynamisme de l'économie nationale**, le secteur du nautisme et de la plaisance a permis de **revitaliser l'économie de certains territoires littoraux frappés par le déclin des activités industrielles traditionnelles**, comme cela a par exemple été le cas en Bretagne.

Selon une étude publiée par la région Bretagne en 2015 qui a cherché à « *mesurer les retombées économiques de la filière nautique bretonne en analysant le poids économique de trois pôles : les ports de plaisance ; les sports nautiques et de bord de mer ; les industries, commerces et services* » ⁽¹⁾, le secteur, qui concerne 7 440 emplois, a généré au total plus d'un milliard d'euros de chiffre d'affaires et 745 millions d'euros de retombées indirectes.

En 2015, les **1 235 entreprises** exerçant des activités liées à la **réparation et à la maintenance des bateaux** ⁽²⁾, à leur **construction**, à leur **équipement** ⁽³⁾ ou encore des activités de **prestation de services** comme la location de bateaux, la vente de bateaux et d'accessoires ou l'enseignement pour le passage du permis bateau ont réalisé **838 millions d'euros de chiffre d'affaires** liés au nautisme et induit plus de 680 millions d'euros d'achats et de services dont 45 % ont profité à l'économie bretonne. (ces entreprises représentent **5 541 emplois**.) ⁽⁴⁾.

Les **ports de plaisance** (qui sont plus de 160) et les **zones de mouillage** (qui sont plus de 400) ont engendré un chiffre d'affaires de 52,3 millions d'euros et ont généré 15 millions d'euros de retombées indirectes dont 85 % ont bénéficié à l'économie bretonne (ils représentent près de 400 emplois) ⁽⁵⁾.

Enfin, les **612 prestataires de sport nautiques et de bord de mer** ⁽⁶⁾ ont généré un chiffre d'affaires de **119,9 millions d'euros** et engendré plus de 50 millions d'euros de retombées indirectes, dont 73 % ont bénéficié à l'économie bretonne (ils représentent 1 517 emplois) ⁽⁷⁾.

(1) Région Bretagne, Fédération des industries nautiques, *Les retombées économiques du nautisme en Bretagne, Synthèse, Données 2015*, p. 4

(2) *Manutention, levage, mécanique marine, hivernage, menuiserie...*

(3) *Voilerie, accastillage, sellerie, gréement, électricité, électronique, sécurité*

(4) Région Bretagne, Fédération des industries nautiques, *Les retombées économiques du nautisme en Bretagne, Synthèse, Données 2015*, p. 6-7

(5) Région Bretagne, Fédération des industries nautiques, *Les retombées économiques du nautisme en Bretagne, Synthèse, Données 2015*, p. 8-9

(6) *Les prestations les plus fréquemment proposées concernent la pratique du canoë kayak, du stand up paddle, du catamaran, du dériveur, du voilier de croisière, de la planche à voile, du surf, de la plongée bouteille ou encore du kite surf.*

(7) Région Bretagne, Fédération des industries nautiques, *Les retombées économiques du nautisme en Bretagne, Synthèse, Données 2015*, p. 10-11

TROISIÈME PARTIE : LE SECTEUR MARITIME, UN SECTEUR QUI DOIT S'ADAPTER AUX DÉFIS ENVIRONNEMENTAUX DE DEMAIN

I. LA RÉDUCTION DE LA POLLUTION, UN IMPÉRATIF POUR LE TRANSPORT MARITIME

A. LE GNL, UNE RÉPONSE À L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE RÉDUIRE LA POLLUTION DUE AUX CARBURANTS MARITIMES

1. Une réglementation des émissions atmosphériques qui a été récemment durcie

Depuis une vingtaine d'années, les **études scientifiques** pointent la nocivité de des émissions dues aux carburants maritimes pour l'environnement et la santé humaine. Toutefois, la **sensibilisation du grand public** à cette question demeure cependant encore très récente et partielle.

En juin 2015, une étude conjointe de l'université de Rostock et du centre de recherche sur l'environnement Helmholtz Zentrum de Munich établit un lien entre les émissions polluantes issues des gaz d'échappement des navires et le risque de développer des maladies pulmonaires et cardiovasculaires graves. Ces rejets seraient ainsi à l'origine de **60 000 décès prématurés par an au sein de l'Union européenne**, et représenteraient **un coût de 58 milliards d'euros annuels** pour les services de santé des États-membres.

Les populations les plus exposées à ces pollutions sont celles résidant à proximité des ports, ainsi que dans les zones côtières et fluviales riveraines des grandes voies de trafic maritime. À Marseille par exemple, les transports maritimes sont à l'origine de 70 % des émissions d'oxydes de soufre (SO_x), 20 % des émissions d'oxydes d'azote (NO_x), et 2 % des émissions primaires de particules fines PM10.

a. Le fioul lourd, un carburant fortement polluant

La **plupart des navires de commerce** utilisent le **moteur diesel** comme propulsion principale. (Le diesel est également utilisé pour les groupes électrogènes auxiliaires).

Les **points forts** de cette technologie sont notamment la simplicité d'entretien, la fiabilité et la robustesse. Le moteur diesel est très économe en combustible ⁽¹⁾, en particulier lorsqu'il est optimisé pour les basses vitesses, ce qui le rend particulièrement adapté aux navires de fret.

(1) Les moteurs diesel utilisent différents types de carburant : le HFO (Heavy fuel oil), le MDO (Marine diesel oil) et le DO (diesel oil).

L'**inconvé**nie

Une problématique spécifique est liée aux carburants employés par les grands navires de commerce (tankers, ferries, vraquiers). En effet, ceux-ci utilisent comme carburant du **fioul lourd** ⁽¹⁾, qui a **une très forte teneur en soufre**.

Pour comparaison, quand la directive du 23 avril 2009 ⁽²⁾ fixe la limite pour les carburants diesel à 10 ppm (parties par million) de soufre depuis 2009, MARPOL VI limite cette proportion à 3,5 % pour les carburants marins depuis 2012, soit **un taux 3 500 fois plus élevé que pour le carburant diesel**. Cette teneur élevée provoque d'importantes émissions d'oxydes de soufre (SO_x).

La fabrication du fioul lourd

En raffinerie, la **distillation du pétrole brut** sépare dans une colonne différentes « coupes » ou fractions. On obtient ainsi, de la coupe la plus légère à la plus lourde :

- le butane et le propane ;
- le naphta (avec lequel on produit notamment les essences) ;
- le kérosène ;
- le gazole (qui se subdivise lui-même en plusieurs coupes dans lesquelles on trouve le fioul domestique).

Cette première distillation laisse en fond de colonne un résidu très visqueux (dont une partie peut être valorisée comme asphalte). Une **deuxième distillation** sous vide permet d'en réduire la quantité. Pour créer du **fioul lourd**, on **mélange ce résidu** à des produits de coupe moins visqueux (comme le gazole) ainsi qu'à divers additifs.

Le carburant obtenu contient **beaucoup d'impuretés** (eau, sables, métaux, silicium et soufre). Il nécessite à bord du navire **plusieurs traitements** afin de ne pas endommager les moteurs (décantation, chauffage, centrifugation...).

(1) Appelé aussi « Heavy fuel oil » ou « bunker oil ».

(2) Directive 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 98/70/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, modifiant la directive 1999/32/CE du Conseil en ce qui concerne les spécifications relatives aux carburants utilisés par les bateaux de navigation intérieure et abrogeant la directive 93/12/CEE

b. La mise en place d'une réglementation internationale contraignante

La **Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires** (dite « Convention MARPOL ») du 2 novembre 1973⁽¹⁾, élaborée dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI) est la première réglementation contraignante mise en place pour répondre à l'enjeu des pollutions causées par les navires. Initiée dans le contexte de catastrophes pétrolières marquantes (naufrages du Torrey Canyon en 1967 et de l'Amoco Cadiz en 1978), la convention MARPOL cible dans sa première annexe les risques de pollutions par les hydrocarbures⁽²⁾.

Son **annexe VI**, adoptée le 26 septembre 1997⁽³⁾, traduit la **prise de conscience** qui a eu lieu dans les années 1990 au sujet de la question des **pollutions atmosphériques causées par les navires**.

Toutefois, si elle traite de la **limitation des émissions** de SO_x (oxydes de soufre), de NO_x (oxydes d'azote), de VOC (composés organiques volatiles) ainsi que des substances appauvrissant la couche d'ozone, elle **n'aborde pas le problème des particules fines**.

Le calendrier de réduction des émissions de SO_x et de NO_x est fixé dans deux cadres distincts, avec d'une part des **objectifs de réduction appliqués au niveau mondial**, et par ailleurs la possibilité pour les États parties à la convention de demander la mise en place de **zones de contrôle des émissions** (dites « ECA »⁽⁴⁾) plus contraignantes, dédiées aux émissions de SO_x (« **SECA** ») ou de NO_x (« **NECA** »).

(1) Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires adoptée le 2 novembre 1973 à l'OMI dans le cadre de l'OMI (révisée en 1978 et 1997) et entrée en vigueur le 2 octobre 1983.

(2) Les quatre annexes suivantes demeurent liées à la question des rejets en mer (produits chimiques et substances toxiques, eaux usées, ordures).

(3) Cette annexe est entrée en vigueur le 19 mai 2005.

(4) Emission Control Areas

Calendrier des limitations de la teneur en soufre et en oxydes d'azote des combustibles

Calendrier des limitations de la teneur en soufre

- 1% dans les zones de contrôle des émissions de soufre à partir du 1^{er} juillet 2010 ;
- 3,5% au niveau mondial (en dehors des zones de contrôle des émissions de soufre) à partir du 1^{er} janvier 2012 ;
- 0,1% dans les zones de contrôle des émissions de soufre à partir du 1^{er} janvier 2015 ;
- 0,5% au niveau mondial (en dehors des zones de contrôle des émissions de soufre) à partir du 1^{er} janvier 2020.

Calendrier des limitations de la teneur en oxyde d'azote

Le calendrier de limitation des émissions d'oxyde d'azote se fonde quant à lui sur **trois niveaux d'émissions de référence** auxquels doivent se conformer les navires en fonction de **l'année de l'installation de leur moteur**. En effet, **les émissions de NO_x** dépendent de la motorisation installée et non de la qualité du carburant.

Le niveau 3, le plus contraignant, s'applique systématiquement dans les zones de contrôle des émissions d'oxyde d'azote.

Deux SECA ont été approuvées par l'OMI et sont entrées en vigueur, couvrant la zone USA/Canada pour la première, et la zone Manche/Mer du Nord/Baltique pour la seconde.

La **France** prépare une étude pour proposer à l'OMI une SECA doublée d'une NECA en Méditerranée.

Actuellement une seule **NECA** a été mise en œuvre en zone USA/Canada. La demande de classement en NECA de la zone Manche/Mer du Nord/Baltique a par ailleurs été approuvée par l'OMI et devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

c. L'application des normes au secteur maritime impose une adaptation à court terme

L'adaptation des grands navires de commerce à la norme de niveau 3 pour les **émissions de NO_x** ne peut être atteinte, même avec les moteurs diesel les plus récents, sans l'intégration de **dispositifs additionnels d'atténuation des émissions** tels les dispositifs de recirculation des gaz d'échappement (EGR).

Concernant la teneur en soufre des combustibles marins, le seuil de 0,5 % fixé pour 2020 constitue un tournant, qui **exclut à brève échéance le HFO (fuel lourd) comme carburant** au profit du MDO (« Marine diesel oil »), plus léger, qui emploie des proportions de gazole plus élevées.

L'utilisation de dispositifs de **lavage des gaz d'échappements** (« scrubber »), est également une option qui se pose, et que privilégieront peut-être certains armateurs. Cette dernière est cependant peu satisfaisante sur le plan environnemental, du fait des rejets d'eaux de lavage polluées.

La fin programmée du HFO pose de multiples **défis**. D'une part, **l'industrie pétrolière** doit faire face à la très forte baisse programmée de la demande en fiouls lourds, et trouver les moyens de valoriser les résidus de distillation, ce qui passe par d'importants investissements pour rénover le parc de raffineries.

D'autre part, l'entrée en application des normes pose la question de leur **contrôle** de la part des États. Dans le cadre d'un projet porté par l'Agence européenne de sécurité maritime, la France s'est portée candidate pour expérimenter un dispositif de contrôle des émissions par drone aérien. Le contrôle de la teneur en soufre des carburants nécessite par ailleurs une meilleure traçabilité dans leur composition et leur suivi, de la raffinerie à la soute.

Enfin, pour les **armateurs**, le défi sera de composer avec des **carburants plus chers**. Ils devront également anticiper les futures contraintes d'un cadre normatif appelé à évoluer. Car s'il n'existe pour l'heure aucune réglementation sur les particules fines, par exemple, la Direction des affaires maritimes (DAM) et la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) ont mis en place avec les professionnels du secteur et les ONG un groupe de travail sur la question, avec en perspective le dépôt de soumissions à l'OMI. Concernant les émissions de CO₂, si la réglementation européenne actuelle se contente d'encadrer des dispositifs de collecte de données, celles-ci ont bien pour finalité d'agir à l'avenir sur ces émissions.

2. Le GNL, une solution de transition vers des transports maritimes propres

a. Les avantages du GNL comme solution de court et moyen terme

Le gaz naturel liquéfié (GNL), utilisé comme combustible, présente de grands avantages en termes de **réduction des émissions atmosphériques** par rapport aux carburants conventionnels. En particulier, il ne provoque **aucune émission de dioxydes de soufre ni de particules fines**. Il permet de **réduire les émissions d'oxydes d'azote d'environ 85 %**, ce qui le place d'entrée dans la norme MARPOL VI de niveau 3, sans qu'il y ait besoin d'avoir recours à des dispositifs additionnels d'atténuation des émissions. Enfin, il réduit de 25 % les **émissions de CO₂** ⁽¹⁾.

Ces avantages font du GNL à la fois une option efficace pour **réduire significativement les impacts du trafic maritime sur la santé humaine** ainsi qu'un vecteur **d'atténuation des émissions de CO₂** en attendant l'émergence de solutions décarbonées viables.

Le **principal atout** de la technologie GNL est d'être **connue, maîtrisée**, et d'ores et déjà applicable. La turbine à gaz, efficace pour les vitesses élevées, est

(1) Royal Academy of Engineering, « Future ship powering options, exploring alternative methods of ship propulsion », July 2013

employée par certains bâtiments de guerre ainsi que par des paquebots comme le *Queen Mary 2*.

De plus, si, pour le **secteur du fret**, la turbine à gaz ne présente pas un rendement avantageux, la récupération de chaleur par une turbine à vapeur pourrait en améliorer l'efficacité énergétique. Il existe par ailleurs une autre solution éprouvée pour obtenir une consommation plus modérée à basse vitesse : injecter le GNL dans des moteurs diesel modifiés dits « dual-fuel ». Le gaz liquéfié peut être utilisé, selon les cas, simultanément avec des carburants classiques, ou bien comme carburant principal.

Nombre de navires existants peuvent être rétrofités avec ce type de motorisation⁽¹⁾. Par ailleurs, si l'acquisition de navires neufs peut représenter un surcoût, il a été observé que ces moteurs voient la durée de vie de leurs composants rallongée, avec des intervalles plus espacés entre deux maintenances.

Le GNL a souffert, à partir de 2014, de la chute du cours du baril qui l'a rendu moins compétitif face aux carburants issus du pétrole. Cependant, **l'application dès 2020** des normes restreignant les restrictions d'émissions d'oxydes de soufre au niveau mondial change la donne. Par rapport aux coûts élevés des fiouls légers, accentués par l'accroissement de la demande, le GNL peut désormais apparaître comme une **solution économique à long terme**. Par ailleurs, jusqu'ici principalement adoptée pour les liaisons en ferries au sein des zones de contrôle des émissions⁽²⁾, la propulsion GNL s'impose comme une option sérieuse pour les armateurs au long cours.

Par exemple, en avril 2015 a été baptisé le porte-conteneurs Barzan de la compagnie UASC, de 18 000 EVP, certifié « prêt au gaz » par la société de classification DNV-GL. En octobre 2016, le groupe français CMA-CGM, qui étudie depuis plusieurs années l'option GNL⁽³⁾, a passé un protocole d'accord avec la société ENGIE pour réaliser une étude économique et technique conjointe sur l'utilisation du GNL comme carburant.

Le **principal facteur** limitant le développement du GNL dans la flotte de commerce mondiale est le besoin de **renforcement des infrastructures d'approvisionnement** qui nécessiterait d'importants investissements.

Le port d'Anvers, qui assure depuis 2012 l'approvisionnement des navires en GNL via des rotations de camions depuis le terminal gazier de Zeebrugge a lancé en 2015 un appel à candidatures en vue de trouver un concessionnaire susceptible d'investir dans une **station de soutage** en GNL (l'installation est

(1) Cela a par exemple été le cas du chimiquier MV Bit Viking (qui est le premier navire à avoir opéré la conversion au GNL, en 2010-2011) ou du porte-containers Wes Amélie (qui est le premier porte-containers à avoir été converti pour fonctionner au GNL et a été remis en service en août 2017).

(2) Le Stavangerfjord, de la compagnie norvégienne Fjord Lines, est le premier ferry mis en service avec une propulsion exclusivement au GNL. Il assure des liaisons dans le Kattegat entre Norvège et Danemark.

(3) En 2012, Bureau Veritas approuve un projet de porte-conteneurs de 14 000 EVP propulsé au GNL porté par CMA-CGM et Daewoo Shipbuilding.

principalement destinée à la navigation fluviale et aux petits caboteurs, dragueurs et remorqueurs). ENGIE a signé en juin 2016 une convention avec l'autorité portuaire d'Anvers pour acquérir et exploiter le nouveau quai.

Une autre option pour l'avitaillement en GNL est le **soutage de navire à navire**, qui permet via des unités spécialisées de faire le lien entre terminaux gaziers et navires clients sans recourir à une installation fixe. En France, le projet LNG'Trust, porté au sein du Pôle Mer Méditerranée par le groupe CNIM et labellisé en 2016, développe une solution de transfert entre navires par bras articulé. En août 2017, le premier navire de soutage en GNL de la Shell, le *Cardissa*, est déjà en service dans le port de Rotterdam.

b. Le bio-GNL, une solution d'avenir pour un GNL décarboné ?

Le gaz naturel liquéfié, s'il présente d'importants avantages en termes de réduction des émissions de NO_x, de SO_x, de particules et de VOC, n'apporte qu'une **solution partielle** pour ce qui est des émissions de CO₂.

On pourra faire remarquer que le **fret maritime constitue déjà en soi une solution pour la réduction des rejets de gaz à effet de serre** (GES) dans le secteur des transports. Grâce à un très bon rendement énergétique par tonne transportée, il ne représente que 3 % des émissions de CO₂ mondiales alors qu'il assure le transport de 95 % des biens échangés dans le monde⁽¹⁾. C'est le constat qui avait conduit à la mise en place de la politique des « autoroutes de la mer ».

Néanmoins, avec des échanges mondiaux de marchandises plus que triplés à l'horizon 2050⁽²⁾, l'impact du transport maritime sur le réchauffement climatique deviendra nécessairement un sujet de préoccupation. L'avenir du maritime passe donc par les énergies décarbonées. Il apparaîtrait logique dès lors d'envisager, comme étape consécutive à la conversion au GNL, l'utilisation du **biométhane** comme source d'énergie pour les navires.

(1) Royal Academy of Engineering, « Future ship powering options, exploring alternative methods of ship propulsion », July 2013

(2) OCDE, « L'économie de la mer en 2030 » ; 2017

Le biométhane

Le biométhane **résulte de l'épuration du biogaz** en vue d'atteindre la qualité du gaz naturel, ce qui le rend compatible pour l'injection dans le réseau. Il peut également être liquéfié pour être transformé en un carburant de qualité équivalente à celle du GNL, appelé bio-GNL.

La filière biogaz connaît un **développement accéléré depuis quelques années en France**, car ce dernier a été identifié comme un moyen efficace d'atteindre les objectifs fixés quant à la contribution des énergies renouvelables au mix énergétique national. Il est également mis en avant comme source complémentaire de revenu pour les agriculteurs.

En faisant entrer la production d'énergie dans un cycle de captation/émission et en évitant certains rejets atmosphériques liés à la décomposition des déchets organiques, le biométhane présente une **empreinte carbone réduite** par rapport à son équivalent fossile. Ce niveau peut varier suivant la source d'énergie utilisée lors de la liquéfaction. Il faut également tenir compte des risques de fuites de méthane au cours du processus de méthanisation, de l'acheminement et du stockage du carburant. Le méthane étant un GES au fort pouvoir réchauffant, l'évaluation des aléas liés à la méthanisation fait actuellement l'objet d'études au sein de l'Irstea.

Généraliser le recours au biogaz dans le transport maritime implique un **accroissement de la production** dans des proportions considérables. La question centrale est de savoir si le potentiel de la filière peut répondre aux besoins envisagés. SOLAGRO a évalué le gisement national mobilisable à l'horizon 2030 à 56 TWh (térawattheures), sur un gisement net disponible qui atteindrait les 185 TWh. Il faut par ailleurs tenir compte du fait que 100 % de la production de biogaz ne sera pas affectée aux carburants marins. Il est d'ailleurs probable qu'une part importante de cette manne énergétique soit d'abord valorisée pour le chauffage, notamment en cogénération (électricité et chaleur). Une partie serait injectée dans le réseau. Enfin, pour ce qui est des carburants, le transport routier par poids lourds viendrait constituer une concurrence supplémentaire.

Et surtout, parce que 80 % du potentiel de la méthanisation est lié à l'agriculture, il serait nécessaire de s'appuyer sur une étude approfondie afin d'appréhender l'impact global qu'un développement poussé de la filière biogaz aurait sur celle-ci (enjeux économiques et sociaux, modèle agricole, durabilité, capacités des territoires).

S'il **ne remplace pas à 100 % le GNL** comme carburant des grands navires de commerce, le bio-GNL pourra **participer à atténuer le bilan carbone** du transport maritime, en combinaison avec d'autres sources d'énergie d'appoint (algorcarburants, kite tractor, photovoltaïque...), et d'autres innovations améliorant l'efficacité énergétique des navires (logiciels, matériaux, formes et revêtements de coques...).

B. UN SOUTIEN À L'INNOVATION INDISPENSABLE, QUI IMPOSE DE FACILITER L'EXPÉRIMENTATION EN MER

L'effort de recherche autour du navire du futur, les problématiques de propulsion alternative et d'écoconception ouvrent des perspectives nouvelles, et laissent entrevoir l'avènement de navires de très haute technicité.

Toutefois, les contours définitifs d'un navire du futur sans rejets polluants et sans empreinte carbone ne semblent pas devoir être fixés tout de suite. Par exemple, l'**hydrogène** apparaît aujourd'hui comme un vecteur de stockage prometteur mais doit encore franchir de nombreux obstacles techniques pour investir le domaine naval.

S'ouvre devant nous une **période de course à l'innovation** pour lever les verrous technologiques et expérimenter les solutions techniquement et économiquement viables qui façonneront l'avenir de la navigation marchande.

Cette nouvelle donne pourrait **rebattre les cartes de la répartition géographique globale des industries de construction navale**⁽¹⁾, ainsi que des emplois de personnels d'exploitation.

Fort d'un outil de recherche scientifique, technique et de formation d'excellence, de savoir-faire encore mobilisables, la **France doit se doter de stratégies de filière ambitieuses** pour renforcer ses compétences maritimes⁽²⁾. Cette stratégie peut s'appuyer sur le rôle structurant de pôles urbains spécialisés mais elle doit également favoriser la mise en réseau des PME porteuses d'innovation dans tous les territoires.

Cette mise en avant de l'innovation à tous les niveaux **nécessite une réflexion** autour des **facilités d'expérimentation** et de tests de prototypes en conditions réelles dont bénéficient les entreprises du secteur de la construction navale.

Le préfet maritime, en application de ses prérogatives au titre de l'action de l'État en mer⁽³⁾ **peut désigner une zone** pour la réalisation d'expérimentations présentant des risques pour les autres usagers⁽⁴⁾.

Par ailleurs, le décret n° 84-810 du 30 août 1984⁽⁵⁾ permet la **délivrance d'un permis de navigation** pour un engin non certifié ainsi que la possibilité de délivrer un **titre de sécurité provisoire** pour un navire en essai.

(1) Philippe Deboudt, Catherine Meur-Ferec, Valérie Morel, Géographie des mers et des océans, Armand Colin, Paris, 2014.

(2) Laurent Carroué, La France – Les mutations des systèmes productifs, Armand Colin, Paris, 2013.

(3) Cf. décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer.

(4) Cf. par exemple arrêté n° 2016/134 du préfet maritime de l'Atlantique portant réglementation des activités maritimes au sein du parc démonstrateur hydrolien du site Paimpol-Bréhat et au-dessus de portions du câble sous-marin de raccordement (Côtes d'Armor).

(5) Décret n° 84-810 du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à la prévention de la pollution, à la sûreté et à la certification sociale des navires.

Toutefois, face à la nécessité de faciliter les innovations, une réflexion est en cours, portée par la direction des affaires maritimes, autour de la logique au fondement de la réglementation. Face à une réglementation qui prescrit, et donne la possibilité de déroger, **émerge l'idée d'un cadre plus souple** édictant des objectifs à respecter en matière de sécurité, et laissant au constructeur et à l'armateur l'initiative des dispositions propres à s'y conformer au mieux.

Par ailleurs, dans le cadre de la **relance du Conseil d'orientation de la recherche et de l'innovation pour la construction et les activités navales (CORICAN)**, la direction des Affaires maritimes a interrogé les industriels autour de leurs **besoins de zones expérimentales**. De telles zones existent en Finlande et en Norvège, sans qu'il soit cependant possible d'en obtenir des retours d'expérience.

II. LA MISE EN PLACE D'UNE FILIÈRE DE RECYCLAGE DES NAVIRES DE PLAISANCE, UNE MESURE INDISPENSABLE DONT LA MISE EN ŒUVRE DE HEURTE À DE NOMBREUX OBSTACLES

A. LA MISE EN PLACE D'UNE REP POUR LA FILIÈRE PLAISANCE PAR LA LOI DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE

Les **navires de plaisance mis en service dans les années 1970 arrivent aujourd'hui en fin de vie** et la grande majorité d'entre eux ne retrouvera pas de repreneurs, en particulier parce que la nouvelle génération de plaisanciers privilégie l'usage à la propriété. Le problème déjà préoccupant des navires laissés en déshérence ou abandonnés risque ainsi de s'amplifier considérablement dans les années à venir.

Il est **difficile d'évaluer précisément le stock** des navires de plaisance qui se trouvent dès aujourd'hui dans ce cas. Une étude conduite sous la direction de l'ADEME ⁽¹⁾ dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ⁽²⁾ estimait qu'au 1^{er} janvier 2017, le nombre de navires à déconstruire était compris entre 40 000 ⁽³⁾ et 145 000 ⁽⁴⁾ unités.

La nécessaire déconstruction de ces navires se heurte à plusieurs **obstacles majeurs**, parmi lesquels le **coût**. Les dépenses de transport, de dépollution, de démantèlement, d'élimination des déchets non valorisables, etc. font s'élever le montant de la déconstruction entre 500 et 4 500 euros l'unité. Ces frais varient

(1) *Étude préalable à la mise en place de la filière de collecte et de traitement des navires de plaisance ou de sport hors d'usage sous la responsabilité des producteurs (REP), Septembre 2016, Rapport réalisé pour le compte de l'ADEME par Deloitte Développement Durable, Nautique Conseil et Horizons Experts.*

(2) *Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte*

(3) *Estimation de terrain*

(4) *Estimation statistique*

considérablement en fonction du mode de propulsion principale du navire (bateau à moteur ou voilier) ainsi que de sa taille.

Autre problème de poids, les matériaux composites dont sont faites les coques de ces unités sont aujourd'hui **très mal recyclés**. Il n'existe pas à l'heure actuelle de réelle filière de valorisation de ces déchets.

C'est pour faire face à ce défi majeur que la **loi du 17 août 2015** relative à la transition énergétique pour la croissance verte a prévu la mise en place d'un dispositif de « responsabilité élargie au producteur » (REP)⁽¹⁾. Elle a été complétée par un décret du 23 décembre 2016⁽²⁾ qui en détermine notamment le champ d'application. Ainsi la REP s'appliquera à tout bateau de conception plaisance, de même qu'à tout véhicule nautique à moteur « construit et équipé pour la navigation maritime ».

Afin de tenir compte des spécificités du secteur de la plaisance (longue durée d'utilisation des bateaux) et d'accompagner le déploiement de la filière REP, cette dernière bénéficiera, fait exceptionnel, d'une part de **financement public** en complément de l'éco-participation (coût ajouté au prix de vente). Elle sera assurée par le reversement de 2 % du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN), obligatoire pour la possession d'un navire de plaisance ou de sport de plus de sept mètres ou d'une motorisation supérieure à 22 chevaux administratifs.

Cette REP permettra ainsi d'internaliser au sein de la filière construction de plaisance les coûts externes et les impacts environnementaux liés à la gestion des déchets. Le rôle de l'éco-organisme dédié sera également de travailler à la revalorisation des matériaux.

Toutefois, la **mise en œuvre de la filière REP n'a pas encore eu lieu**. Prévue initialement pour la 1^{er} janvier 2017, elle a été décalée d'un an par la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue⁽³⁾ et, lors de la réunion de commission élargie consacrée à l'examen des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du 31 octobre 2017, Mme Elisabeth Borne, ministre des transports, a indiqué que cette mise en place pourrait être reportée d'une année encore.

B. DES DIFFICULTÉS POUR METTRE EN PLACE DES SOLUTIONS DE VALORISATION ET PROMOUVOIR DES ALTERNATIVES

Les **matériaux composites** se sont imposés depuis les années 1970 dans la fabrication des coques des navires de plaisance, et cela en raison de leur coût

(1) Cf. article 89 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

(2) Décret n° 2016-1840 du 23 décembre 2016 relatif au recyclage et au traitement des déchets issus des bateaux et navires de plaisance ou de sport

(3) Cf. article 55 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue

modéré, allié à d'indéniables qualités de légèreté et de robustesse. Ces matériaux s'articulent autour de la combinaison d'un renfort en fibre (verre, carbone) inséré dans une matrice en résine liquide thermodurcissable (résine époxyde, polyester insaturé). C'est le couple fibre de verre/polyester qui domine largement la production de navires de plaisance, notamment en raison de son coût modique (environ 2 euros le kilogramme).

Les **difficultés liées à la gestion de ces déchets** posent un problème environnemental de premier plan, qui dépasse largement le seul secteur de la plaisance. Les autres secteurs impliqués sont le BTP/génie civil, l'automobile, les équipements électriques/électroniques, l'aéronautique. Les composites thermodurcissables généreraient chaque année en France **30 000 tonnes de déchets**, parmi lesquels une écrasante majorité de composites fibre de verre/polyester. Or, selon Frédéric Ruche, « à ce jour, **90 % des déchets de production en composites à matrice thermodurcissable sont mis en décharge** »⁽¹⁾.

La **principale voie de valorisation actuelle** est la **co-incinération en cimenterie**, qui valorise les matières minérales et génère de l'énergie avec la combustion des composés organiques. Peu satisfaisante sur le plan environnemental, elle impose par ailleurs des contraintes d'homogénéité des lots traités.

Comme solutions de long terme, les modes de valorisation alternatifs autour **du recyclage des matériaux** doivent prévaloir. Le projet porté dans le cadre du pôle de compétitivité EMC2 avec des financements de l'ADEME par la société AB VAL COMPOSITES est à ce titre exemplaire. Il se propose de créer une nouvelle matière première en substitut du béton à partir des composites verre/polyester ainsi que de plastiques en mélange.

Mais outre le développement de solutions de recyclage, la voie d'avenir à privilégier réside dans le **développement de matériaux tirés de sources renouvelables**, plus écologiques et plus facilement recyclables. Le pôle mer Bretagne, avec le **projet NAVECOMAT** labellisé dès 2006, a démontré qu'il était possible de construire des navires à partir de biocomposites entièrement biosourcés et compostables.

Le **projet EcoTransat**, porté par l'association Déferlante Océane, parrainé par des personnalités comme Kito de Pavant et Jérôme Poncet, a comme objectif de tester lors de différents raids la durabilité de navires éco-conçus. Une transatlantique France-Brésil est planifiée pour 2019. Le premier prototype réalisé a été mis à l'eau le 7 octobre 2017.

(1) Frédéric Ruche, Les matières plastiques, recyclabilité et éco-conception, – CETIM-CERMAT, 2011

III. INSCRIRE LE DRAGAGE DES PORTS DANS UN PROCESSUS D'ÉCONOMIE CIRCULAIRE, UNE SOLUTION AUX COÛTS DE TRAITEMENT DES DÉCHETS ?

A. LE DRAGAGE, UNE OPÉRATION NÉCESSAIRE POUR LE FONCTIONNEMENT DES PORTS MAIS CÔTEUSE

Tous les ports sont soumis au phénomène **d'envasement**, c'est-à-dire l'accumulation de particules (sédiments) en suspension dans l'eau qui finissent par se déposer et s'accumuler sous l'effet de la gravité.

Cette sédimentation nécessite **l'entretien des chenaux d'accès et des darses** via le recours au dragage. Le dragage est généralement réalisé par l'emploi d'une élinde, un tuyau qui utilise l'aspiration pour remettre les sédiments en suspension et les pomper. Dans certains cas, une action mécanique comme l'injection d'eau peut être nécessaire pour remettre les sédiments en suspension. Une fois pompés, les sédiments sont **stockés à bord de la drague** (navire) puis sont soit **rejetés en mer** (clapage) soit **traités à terre**.

Le **coût du dragage** varie en fonction du volume traité (qui peut générer des économies d'échelles) et de la destination des sédiments (immersion en mer ou gestion à terre). Le coût du clapage est estimé entre 2 et 4 euros par mètre cube pour les ports gérant de gros volumes de sédiments, et entre 15 et 30 euros pour les ports traitant de petits volumes. Le stockage à terre coûte entre 80 et 200 euros en moyenne.

À ce coût, il faut ajouter le **coût** d'éventuels traitements physico-chimiques pour la **gestion des sédiments pollués**. Ces pollutions viennent principalement des activités humaines à proximité immédiate (carénages des navires au port) et dans l'ensemble du bassin-versant. La seule façon de gérer à long terme le problème des sédiments de dragage pollués est de limiter les facteurs de pollution en amont. À ce titre, on semble observer une amélioration de la situation à l'échelle des vingt dernières années.

Le **volume dragué annuellement en France** est estimé à 30 millions de mètres cubes.

C'est l'**État** qui est censé financer le dragage des grands ports maritimes, ce qu'il ne fait en réalité que partiellement (cf. II de la première partie).

Pour les compagnies qui gèrent les **petits ports de plaisance**, et dont les capacités d'investissement sont limitées, le dragage représente une charge difficile à assumer intégralement. Si ces opérations sont généralement peu fréquentes pour les ports de plaisance, le montant peut tout de même se chiffrer en centaines de milliers d'euros, d'où la nécessité du recours aux financements des collectivités territoriales.

B. LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX DE LA DISPERSION DES SÉDIMENTS DE DRAGAGE

La **quasi-totalité des sédiments dragués est immergée**. Quand ces derniers ne sont pas pollués ou très peu, le **clapage à la côte** est généralement considéré comme le mode de réemploi le plus efficace sur le plan environnemental car il permet d'alimenter le transit littoral des sédiments et de lutter contre l'érosion marine des côtes.

Cependant, même en l'absence de contaminants chimiques, le recours à des zones de dispersion des sédiments n'est pas anodin. Il doit notamment prendre en considération la présence éventuelle à proximité d'activités conchylicoles ou de cultures marines.

Pour les écosystèmes aquatiques en général, la dispersion des sédiments pose des problèmes de turbidité (diminution de la transparence de l'eau) et est susceptible d'entraîner des contaminations microbiologiques, voire la colonisation des milieux par des espèces phytoplanctoniques toxiques.

Si les études sur l'impact des clapages doivent permettre d'améliorer l'état des connaissances disponibles, il semble cependant admis que le **rejet des sédiments au large**, quant à lui, est rarement une solution souhaitable sur le plan environnemental.

Il demeure encore aujourd'hui nécessaire de rassembler les éléments nécessaires à la comparaison entre les impacts de l'immersion et le recours à des solutions alternatives à terre.

C. LES OBSTACLES AU RÉEMPLOI DES SÉDIMENTS DE DRAGAGE

Les sédiments gérés à terre pour transit ou stockage sont généralement placés dans des installations classées IPCE (installations classées pour la protection de l'environnement).

Les **sédiments sableux de bonne qualité** peuvent être utilisés pour le rechargement des plages ou valorisés dans le BTP.

Les **produits les plus pollués** (par la présence de métaux lourds, hydrocarbures, « PCB ») doivent faire l'objet soit d'un **retraitement** (criblage, drainage, hersage...) soit d'un **stockage comme déchets définitifs**, et ce au sein d'un espace clos assurant le confinement des volumes présentant des risques pour l'environnement.

Si des **expériences** ont pu être réalisées pour le réemploi de certains sédiments (assises routières, matériaux de construction, buttes paysagères, remblais de carrières) il n'existe **pas de filière établie** à l'échelle industrielle.

Cela s'explique par **plusieurs causes**. Les cas de réutilisation portent sur de **petits volumes**, avec une forte hétérogénéité des matériaux en termes caractéristiques physico-chimiques et de niveaux de pollution qui déterminent les possibilités de réemploi.

Par ailleurs, la systématisation du prélèvement des sédiments de dragage pour une valorisation à terre pourrait générer un risque d'accélération de **l'érosion marine des côtes**.

Enfin, les sédiments marins **comportent du sel**, élément potentiellement néfaste pour l'environnement, et qui accentue donc les contraintes liées à leur réutilisation. Lors de leur dépôt à terre, les sédiments de dragage sont considérés comme des déchets et soumis à la réglementation afférente. Or, pour qu'un déchet puisse être réutilisé, la réglementation exige qu'il soit inerte. Ce n'est pas le cas des sédiments marins qui contiennent du sel, un élément actif.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur les rapports pour avis de *MM. Fabrice Brun, Christophe Bouillon, Yannick Haury, Mme Jennifer De Temmerman, M. Damien Pichereau, Mme Zivka Park, M. Jimmy Pahun*, les crédits de la **mission « Écologie, développement et mobilité durables »** (voir *compte rendu officiel de la commission élargie du mardi 31 octobre 2017*, sur le [site Internet](#) de l'Assemblée nationale) ⁽¹⁾.

*

* *

À l'issue de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a délibéré sur les crédits de la mission « **Écologie, développement et mobilité durables** ».

Article 29 : crédits du budget général

La commission examine l'amendement n°II-CD82 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Je retire l'amendement.

L'amendement n°II-CD82 est retiré.

La commission examine l'amendement n°II-CD81 de M. Matthieu Orphelin.

M. Mathieu Orphelin. L'amendement n°II-CD81 est un amendement d'appel, pour inciter le Gouvernement à faire basculer les éventuels surplus de recettes du compte d'affectation spéciale « Transition écologique » en 2018 vers le Fonds Chaleur.

*La commission **adopte** l'amendement n°II-CD81.*

Puis elle examine l'amendement n°II-CD72 de M. Jimmy Pahun.

M. Jimmy Pahun, rapporteur pour avis. La loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a étendu le champ des exonérations de la cotisation patronale d'allocations familiales et de la contribution à l'allocation d'assurance contre le risque de privation d'emploi. Cette extension a conduit à augmenter, en 2017, le budget du programme 205 « Affaires maritimes » de 19 millions d'euros, afin de

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/c014.asp

compenser la perte de recettes pour les organismes de Sécurité sociale et pour Pôle Emploi. Mais dans le projet de loi de finances pour 2018, l'article 53 prévoit la suppression de l'extension du champ des exonérations. Le présent amendement vise à transférer 19 millions d'euros du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », sans que cette somme soit prélevée sur les crédits de personnel de ce programme, vers le programme 205.

M. Christophe Bouillon, rapporteur pour avis. Je comprends votre préoccupation, mais le programme 217, qui est un programme « support », a déjà fait l'objet de rationalisations et de réductions de crédits : on arrive à l'os ! Opérer une nouvelle ponction risque de compromettre des actions. Je suis donc défavorable à cet amendement.

La Commission rejette l'amendement n°II-CD72.

Sur l'ensemble des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », MM. Christophe Bouillon, Yannick Haury, Mme Jennifer De Temmerman, MM. Damien Pichereau, Zivka Park et Jimmy Pahun, rapporteurs pour avis, expriment un avis favorable. M. Fabrice Brun, rapporteur pour avis, émet un avis défavorable.

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

Article 30 : Crédits des budgets annexes

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Article 31 : Crédits des comptes d'affectation spéciale

La commission examine l'amendement n°II-CD83 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Cet amendement vise à rendre possible la mise en place, par décret, d'un dispositif d'aide à l'achat des vélos à assistance électrique, en identifiant une somme de 30 millions d'euros au sein du compte d'affectation spéciale pour le financer.

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis. Avis favorable

M. Vincent Thiébaud. Le groupe La République En Marche soutient cet amendement.

La commission adopte l'amendement n°II-CD83. Elle donne ensuite un avis favorable à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » ainsi qu'à l'adoption de ceux du compte

d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Article 53 : Réforme du dispositif d'exonération de cotisations sociales pour les entreprises d'armement maritime

La commission est saisie de l'amendement n° II-CD71 de M. Jimmy Pahun.

M. Jimmy Pahun, rapporteur pour avis. Quand j'ai présenté le rapport pour avis sur le budget des affaires maritimes, j'ai souligné l'importance de la flotte française, l'importance du trafic dans la Manche, l'importance de la formation des marins français. J'avais évoqué les différences de coûts salariaux entre les marins français et ceux d'autres pays, différences qui avaient conduit à l'adoption d'une mesure de réduction des cotisations sociales patronales dans le cadre de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

L'article 53 du projet de loi de finances supprime cette mesure, qui était une des mesures les plus emblématiques de la loi pour l'économie bleue, et ce, à peine un an et demi après son adoption.

Cette mesure d'allègement des charges sociales visait à réduire le coût du travail, ce qui était indispensable pour permettre au pavillon français de résister à la concurrence internationale très vive des pavillons de pays où les salaires sont très bas. Cette mesure visait aussi à favoriser l'employabilité des marins français.

Aucune étude d'impact précise n'a été réalisée pour évaluer les pertes d'emplois potentielles ou encore les dépavillonnements que pourrait provoquer la suppression du « *netwage* ». En effet, l'évaluation préalable de l'article 53 publiée par le Gouvernement se borne à évoquer une « perte potentielle » pour « les entreprises armant des navires de fret ou de service » !

Par ailleurs, je remarque que les arguments employés pour justifier la suppression du « *netwage* » sont assez surprenants.

Tout d'abord, le délai mis par la Commission européenne à valider le dispositif est présenté comme un signe de non-conformité de la mesure avec le droit européen. Toutefois, l'avis de la Commission est attendu pour la fin de l'année et rien n'indique qu'il sera négatif !

De plus, l'étude d'impact de l'article 53 indique que les entreprises d'armement maritime pourront bénéficier à partir de 2019 du renforcement des allègements de charges sociales, contrepartie de la suppression du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE). Les armements ne bénéficient pas aujourd'hui du CICE et ces exonérations de charges sociales étaient vues comme une contrepartie.

Toutefois, la réforme prévue n'est pas encore appliquée et il convient de trouver une solution pour l'année à venir !

C'est pourquoi le présent amendement propose simplement de repousser d'un an l'entrée en vigueur de l'article 53 du projet de loi de finances, de manière à ce que la décision de conserver ou non le « netwage » puisse être fondée sur une véritable étude d'impact socio-économique précise reposant sur une analyse juridique solide.

La commission rejette l'amendement n° II-CD71 puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 53.

Article 54 : Création d'une contribution des agences de l'eau au bénéfice d'opérateurs de l'environnement

La commission est saisie de l'amendement n° II-CD63 de Mme Mathilde Panot.

M. Loïc Prud'homme. L'amendement de suppression qui vous est proposé est lié au fait que les ressources des agences de l'eau servent trop souvent de variable d'ajustement pour le budget de l'État. Et en 2018, c'est une double peine qui risque de leur être appliquée avec l'effet combiné des articles 19 et 54 du projet de loi de finances pour 2018. L'écêtement des ressources tel qu'il était prévu à l'article 19 a été reporté à 2019 mais un prélèvement de 200 millions d'euros sera opéré en 2018. En outre, l'article 54 prévoit une contribution directe des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité (AFB), aux parcs nationaux et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), pour un total de 260 à 297 millions d'euros. C'est une trop grande contrainte budgétaire que l'on fait peser sur les agences de l'eau, alors même que leurs responsabilités et missions s'accroissent. Le Gouvernement persiste dans la logique des beaux discours en rabaissant les ressources essentielles à la protection des milieux aquatiques. Nous ne sommes pas dupes, cela ne vise qu'à compenser les coupes franches effectuées par le Gouvernement dans le budget de la mission sur le dos de la biodiversité, de l'eau et des paysages, dont les crédits ont été divisés par deux. Le Gouvernement doit prendre ses responsabilités face à l'urgence climatique et financer les politiques du paysage, de l'eau et de la biodiversité.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. J'émet un avis défavorable car l'article 54 ne peut être supprimé car cela revient également à supprimer tout versement de l'équivalent des subventions pour charges de service public à l'Agence française pour la biodiversité (AFB), aux parcs nationaux et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

La commission rejette l'amendement n° II-CD63.

La commission est ensuite saisie de l'amendement n° II-CD76 de M. Vincent Thiébaud.

M. Vincent Thiébaud. Il est proposé que l'arrêté prévu par l'article 54 détermine également les modalités de versement de la contribution des agences de l'eau. Un premier versement de chacune des agences de l'eau serait opéré avant le 15 février 2018, d'un montant minimal de 10 millions d'euros par agence pour l'Agence française pour la biodiversité et de 1,5 million d'euros par agence pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. L'article 54 instaure en effet un financement annuel par les agences de l'eau d'autres établissements publics de l'environnement, l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Cette évolution traduit l'aboutissement de la politique de rapprochement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, confortée par la loi relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016.

En cohérence avec cette mesure, les établissements publics chargés des parcs nationaux seront également financés par les agences de l'eau, par l'intermédiaire de l'AFB. Le montant de la contribution des agences de l'eau à l'AFB, prévu au I de l'article 54, permet à cette dernière d'assurer ce financement. Toutefois, la répartition de cette contribution sera fixée par arrêté par le ministre chargé de la tutelle.

Afin de ne pas remettre en cause l'équilibre financier d'établissements qui ne disposent pas d'une trésorerie importante, et notamment de couvrir leurs dépenses obligatoires en début d'année, le présent amendement précise les modalités de versement des agences de l'eau à l'AFB et l'ONCFS.

Cet amendement vise également à interroger le Gouvernement sur le montant minimal du versement qu'il entend faire engager, à travers l'AFB, aux établissements publics chargés des parcs nationaux, ainsi que les modalités dudit versement.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. J'émet un avis favorable.

La commission adopte l'amendement n° II-CD76 puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 54 ainsi modifié.

Après l'article 54

Mme Barbara Pompili. Nous sommes à présent saisis d'amendements portant article additionnel après l'article 54.

La commission examine l'amendement n° II-CD64 de Mme Mathilde Panot.

M. Loïc Prud'homme. L'amendement est défendu.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. J'émet un avis défavorable, compte tenu des travaux déjà engagés au sein de notre commission, avec l'avis budgétaire sur le programme 113 et la mission d'information relative à

l'application de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dont Mmes Nathalie Bassire et Frédérique Tuffnell sont rapporteuses. Il convient également de ne pas multiplier les demandes de rapport qui ont un coût en termes de personnel et ne sont pas toujours très utiles.

La commission rejette l'amendement.

La commission examine l'amendement n° II-CD66 de Mme Mathilde Panot.

M. Loïc Prud'homme. Deux tiers de nos réacteurs sont actuellement à l'arrêt ou en panne. Certains tuyaux des circuits de refroidissement sont rouillés. Quel est le coût, tant financièrement que sur le plan de la sûreté et de la sécurité de cette gestion ? Par ailleurs, faire une lumière totale sur ce que va coûter la prolongation des réacteurs nucléaires au-delà de 40 ans, si toutefois cette décision irresponsable était prise, est d'une absolue nécessité. En effet, les dépenses liées au démantèlement des centrales ont coutume d'être systématiquement sous-provisionnées par EDF. Le cabinet d'analyse financière AlphaValue avait souligné en 2016 le sous-provisionnement massif relatif aux dépenses prévisionnelles liées au démantèlement des réacteurs nucléaires et du traitement des déchets nucléaires. Le sous-provisionnement, à horizon 2025, était estimé entre 57,3 et 63,4 milliards d'euros. Il n'y a pas de raison pour que le coût de réhabilitation de certaines centrales ne le soit pas de la même façon. L'Assemblée nationale doit donc impérativement saisir cette occasion pour produire une information indépendante à ce sujet. Il s'agit de savoir ce qu'il peut en coûter aux finances publiques, lorsqu'il sera demandé à l'État de renflouer EDF comme il a déjà dû renflouer Areva à hauteur de 3,3 milliards d'euros. Le nucléaire est un gouffre financier. Ce rapport d'information est de nature à en estimer l'ampleur, et opérer une comparaison entre le coût de la gestion actuelle et le coût d'une sortie du nucléaire à horizon 2035.

M. Fabrice Brun, rapporteur pour avis. Vous soulevez de vraies questions mais « trop de rapports tuent le rapport ». Je serais d'ailleurs curieux de savoir combien de demandes de rapports ont été formulées au cours de l'examen de cette loi de finances. Il y a une sorte d'inflation. Je vous invite plutôt à travailler sur le sujet en vous saisissant des outils mis à disposition des parlementaires en demandant des auditions ou des missions d'information sur ce sujet ou en effectuant des visites sur le terrain auprès de l'ANDRA ou d'autres structures dont les portes sont ouvertes comme elles l'étaient au cours des législatures précédentes. Pendant mes travaux, nous avons auditionné notamment l'IRSN et la Direction générale de la prévention des risques et je regrette que vous n'ayez pas participé à ces auditions.

Mme Barbara Pompili, présidente de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Je vous précise, chers collègues, que notre commission réalisera très prochainement des auditions sur ces questions.

M. Loïc Prud'homme. Comme vous le savez, l'article 40 de la Constitution nous empêche de déposer des amendements plus concrets. Les rapports que nous demandons s'adressent au gouvernement et ne sont pas en concurrence mais en complément des travaux que peut conduire l'Assemblée. Nous le faisons pour avoir des éléments financiers précis et chiffrés sur des sujets qui nous préoccupent. Il n'y a pas de désinvolture de notre part.

La commission rejette l'amendement n° II-CD66 puis elle examine l'amendement n° II-CD67 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Il s'agit encore d'une demande de rapport d'information. Le projet de loi de finances pour 2018 appelle, dans le paragraphe relatif à l'Agence Nationale de Gestion des Déchets Radioactifs (ANDRA), qui aborde le cadre du projet de contrat d'objectifs 2017-2021, « à réussir Cigéo collectivement ». Il n'est pas possible de faire réussir un projet voué à l'échec, ou à tout le moins, qui suppose tant de risques qu'il serait inconséquent de le poursuivre en l'état. Les risques ont été soulignés par l'institut de radioprotection et de sûreté nationale (IRSN) dans des conclusions rendues publiques en juillet dernier. En effet, les déchets nucléaires présentent un risque fort d'inflammation lors de leur enfouissement. Le risque est d'autant plus grand que l'incendie pourrait se propager aux autres types de déchets présents dans la centrale d'enfouissement. Ce problème pose, plus généralement, la question des déchets nucléaires radioactifs, pour le traitement desquels aucune solution n'a pour l'heure été trouvée et, en toute hypothèse, ne sera jamais trouvée. Nous exprimons les mêmes inquiétudes à l'égard du projet d'enfouissement de déchets ultimes « Stocamine », soit 44 000 tonnes de déchets ultimes stockés sous la plus grande nappe phréatique d'Europe. Cette demande de rapport d'information sur Cigéo et sur Stocamine est l'occasion de soulever le problème central qui est celui de la politique de traitement des déchets ultimes, et de renouveler une position raisonnable et seule adaptée pour résoudre une fois pour toutes le problème : la sortie du nucléaire d'ici 2035.

M. Fabrice Brun, rapporteur pour avis. Je comprends votre argumentaire relatif à l'article 40 et loin de moi l'idée de considérer votre démarche comme désinvoltée. Mais pour les mêmes raisons que celles expliquées précédemment, j'émet un avis défavorable à cet amendement en vous invitant à vous rendre sur le terrain et à échanger avec les acteurs concernés.

La commission rejette l'amendement n° II-CD67.

Elle examine ensuite l'amendement n° II-CD36 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Cet amendement demande un rapport sur la privatisation des aéroports. Les aéroports sont un secteur stratégique pour l'État qui rapporte chaque année aux finances publiques plusieurs dizaines de millions d'euros de dividendes par l'intermédiaire de l'Agence des participations de l'État. Les aéroports jouent un rôle majeur pour la souveraineté de la Nation. En

revendant ses parts dans les aéroports français, l'État délègue la gestion des sites à des entreprises privées. Alors que plusieurs privatisations ont eu lieu et que d'autres sont en cours, à l'image du sort fait aux Aéroports de Paris, un bilan d'étape s'impose pour évaluer combien d'argent ont réellement rapporté ces cessions d'actifs publics, quels coûts directs et indirects elles ont induit pour les administrations publiques et l'intérêt de la Nation. Les aéroports de Paris ont été les premiers, en 2005, à passer sous un statut privé. Ainsi, la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports cède aux collectivités territoriales et aux Chambres de commerces et d'industrie (CCI) la propriété et la gestion d'une grande majorité des aéroports provinciaux. L'État ne reste présent que sur les sites présentant un « potentiel national et international ». À ce titre, les aéroports de Lyon, Bordeaux, Marseille ou Strasbourg pourraient un jour être également concernés par le processus de privatisation pour financer notamment la filière nucléaire et le désendettement. La privatisation de Toulouse-Blagnac s'est faite à ce titre dans des conditions nébuleuses. Les parties refusent de dévoiler le pacte d'actionnaires et l'actionnaire majoritaire Chinois (49,9 %) agit en prédateur sur les profits. Ce rapport visera notamment à déterminer si cette orientation politique de marchandisation des infrastructures publiques poussée par l'Union européenne est judicieuse au regard de la perte de souveraineté nationale sur des éléments stratégiques.

Mme Zivka Park. Cet amendement demande un rapport sur « la privatisation en cours de plusieurs aéroports français ». Or, je constate que les privatisations des aéroports de Toulouse, Nice et Lyon, réalisées en 2015 et 2016, n'auront pas d'incidence financière sur le projet de loi de finances pour 2018 ; l'éventuelle décision relative à la cession de parts d'AdP n'est pas encore prise et n'aura donc pas d'incidence, non plus, sur le présent projet de loi de finances. Mon avis est donc défavorable.

La commission rejette l'amendement n° II-CD36 puis elle examine l'amendement n° II-CD39 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, qui stagne depuis plusieurs années, a un coût initial estimé à 565 millions d'euros, coût qui sera probablement dépassé dans des proportions importantes si le projet est mis en œuvre. Mais un coût encore plus important serait celui de son impact carbone, avec l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre due au trafic. Aucune stratégie d'aménagement et d'accessibilité au site en transports en commun n'a été pensée. Le car et la voiture individuelle seront privilégiés. Par ailleurs, beaucoup d'agriculteurs sont opposés à ce projet qui supprimerait près de 2000 hectares de terres agricoles. 731 hectares de bocages et zones humides sont par ailleurs menacés. Une étude effectuée en 2013 par la Direction générale de l'aviation civile estimait en retour qu'un maintien de l'activité à Nantes Atlantique impliquait la construction de nouvelles aérogares, la réfection de la piste et la fermeture de l'aéroport pendant trois à six mois.

Du fait de l'enlisement du dossier, les parlementaires doivent être en mesure de bénéficier des conclusions d'une étude actualisée, intégrant les données les plus récentes sur le volet économique mais également environnemental, pour pouvoir évaluer de manière pertinente les coûts inhérents à toutes les potentialités. Quelle facture pour l'État et les collectivités locales de l'abandon du projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ? Quel montant pour les travaux d'extension de l'aéroport actuel ? Quel montant pour l'indemnisation de Vinci en cas de renoncement au projet ? Quelle part de prise en charge de l'État et des collectivités locales des coûts prévisionnels ? Il reste bien des zones d'ombre dans ce dossier : les parlementaires comme les citoyens ont le droit de bénéficier d'informations objectives pour en mesurer le poids sur les finances publiques.

Mme Zivka Park. Comme vous le savez peut-être, un rapport d'experts doit être remis à l'exécutif en décembre et une décision gouvernementale sera prise ensuite sur la base de ce rapport. Plutôt que de demander au gouvernement un rapport sur ce rapport, je vous propose plutôt de demander la publication de ce rapport ou, tout au moins, de ses conclusions. À défaut, rien ne vous empêchera de proposer, le moment venu, une audition de la ministre des transports ou des experts ayant rendu le rapport. Mon avis est donc défavorable.

La commission rejette l'amendement n° II-CD39.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de la transition écologique et solidaire

Cabinet de Mme Elisabeth Borne, ministre des transports

M. Marc Papinutti, directeur de cabinet

M. Yoann La Corte, conseiller chargé de la mer

Mme Charlotte Leroy, conseillère chargée des relations avec le Parlement

Direction des affaires maritimes

M. Thierry Coquil, directeur

M. Hervé Brûlé, directeur-adjoint

Ministère de l'action et des comptes publics – Direction du Budget – Bureau des transports

M. Vincent Chip, chef de bureau

Armateurs de France

M. Jean-Marc Roué, président d'Armateurs de France et président du Conseil de surveillance de Brittany Ferries

M. Marc Etcheberry, directeur général de GEOGAS

M. Gildas Maire, directeur général de Louis Dreyfus Armateurs

M. Jean-François Tallec, conseiller institutionnel pour la politique maritime de CMA-CGM

M. François Vielfraure, directeur d'exploitation de la Compagnie du Ponant

M. Hervé Thomas, délégué général d'Armateurs de France

Mme Laurène Niamba, responsable juridique d'Armateurs de France

Compagnie des ports du Morbihan

M. Michel Le Bras, directeur

Fédération des industries nautiques

M. Fabien Métayer, délégué général

M. Guillaume Arnauld des Lions, délégué général adjoint

M. Eric Mabo, délégué général adjoint

Mme Maud Dugourd, responsable institutionnel et développement durable

Fédération française de voile

M. Jean Kerhoas

FNSM-CGT (Fédération nationale des syndicats maritimes-CGT)

M. Michel Le Cavorzin, secrétaire général de la FNSM-CGT

M. Jean-Philippe Chateil, secrétaire général de la Fédération des Officiers de la Marine Marchande- CGT

Union fédérale maritime – CFDT

Mme Delphine De Franco, secrétaire générale adjointe

M. Jean Paul Corbel, secrétaire national en charge des personnels d'exécution

CONTRIBUTION ÉCRITE REÇUE

Syndicat National des Cadres Navigants de la Marine Marchande - CFE-CGC MARINE