

N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 17

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :

AFFAIRES MARITIMES

Rapporteur spécial : M. SAÏD AHAMADA

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE ET CHIFFRES CLÉS.....	5
RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
INTRODUCTION.....	9
PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2019	11
I. LE PROGRAMME 205 AFFAIRES MARITIMES	12
A. L'ÉQUILIBRE DU BUDGET REPOSE SUR DES FINANCEMENTS EXTRABUDGÉTAIRES AU VERSEMENT ALÉATOIRE.....	13
B. UN EFFORT SOUTENU POUR LA SÉCURITÉ ET LA SÛRETÉ MARITIMES	15
1. La deuxième année du plan quinquennal de modernisation des moyens.	16
2. Des dépenses stables pour les contrôles de sécurité à bord des navires	16
3. Une indemnisation exceptionnelle suite au drame des Sables d'Olonne.....	17
C. L'ENSM, EN PLEINE RESTRUCTURATION, TERMINE L'ANNÉE AVEC UNE TRÉSORERIE CONSÉQUENTE	18
1. De nouvelles recettes au titre de la fiscalité affectée	18
2. Des économies liées à la restructuration engagée en 2019	19
3. Un indicateur de performance à revoir	20
D. UNE SUREXÉCUTION DES CRÉDITS DÉDIÉS AU <i>NETWAGE</i>	21
E. UN NOUVEAU PATROUILLEUR POUR LA MÉDITERRANÉE	22
II. ACTION 43 PORTS DU PROGRAMME 203.....	23
A. 75 % DES CHARGES RÉGALIENNES DÉSORMAIS COMPENSÉES....	24
B. CPER PROLONGÉS JUSQU'EN 2022 : ACCENTUER L'EFFORT SUR LE VOLET PORTUAIRE	25

SECONDE PARTIE : L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES CRÉDITS DES AFFAIRES MARITIMES ET DES PORTS	29
I. L'IMPACT SUR LE BUDGET DES AFFAIRES MARITIMES	29
A. UN PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL DE LA CRISE.....	29
1. L'action du ministère	29
2. L'action du secrétariat général de la mer	30
B. L'ACTIVITÉ MARITIME FORTEMENT RALENTIE	31
1. L'administration déconcentrée a réduit son activité aux fonctions essentielles .	31
2. L'enseignement maritime a mis en place la continuité pédagogique	31
3. Certains pans de l'économie maritime sont durement touchés.....	32
a. La croisière à l'arrêt, l'activité ferries ralentie.....	32
b. Les chantiers navals en difficulté	33
c. Des mesures de soutien.....	33
C. UNE ÉCONOMIE DE 4 MILLIONS D'EUROS SUR LES EXONÉRATIONS DE CHARGES.....	34
II. L'IMPACT DE LA CRISE SUR LE BUDGET DES PORTS	35
A. UNE ACTIVITÉ PORTUAIRE MAINTENUE BIEN QUE RALENTIE	35
B. UN IMPACT NEUTRE À CE STADE SUR L'EXÉCUTION DU BUDGET 2020	36
III. SOUTENIR LA REPRISE PAR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	36
A. UN PLAN DE RELANCE MARITIME ET PORTUAIRE.....	36
B. UNE TENSION ENTRE ARMATEURS ET PORTS	37
C. LA QUESTION SENSIBLE DE LA CROISIÈRE	38
D. LES ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES PORTUAIRES : UNE MESURE DE RELANCE PORTÉE PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL ...	38
EXAMEN EN COMMISSION	41
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .	43
SOURCES UTILISÉES.....	45

SYNTHÈSE ET CHIFFRES CLÉS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION

Les points positifs soulevés par le rapporteur spécial :

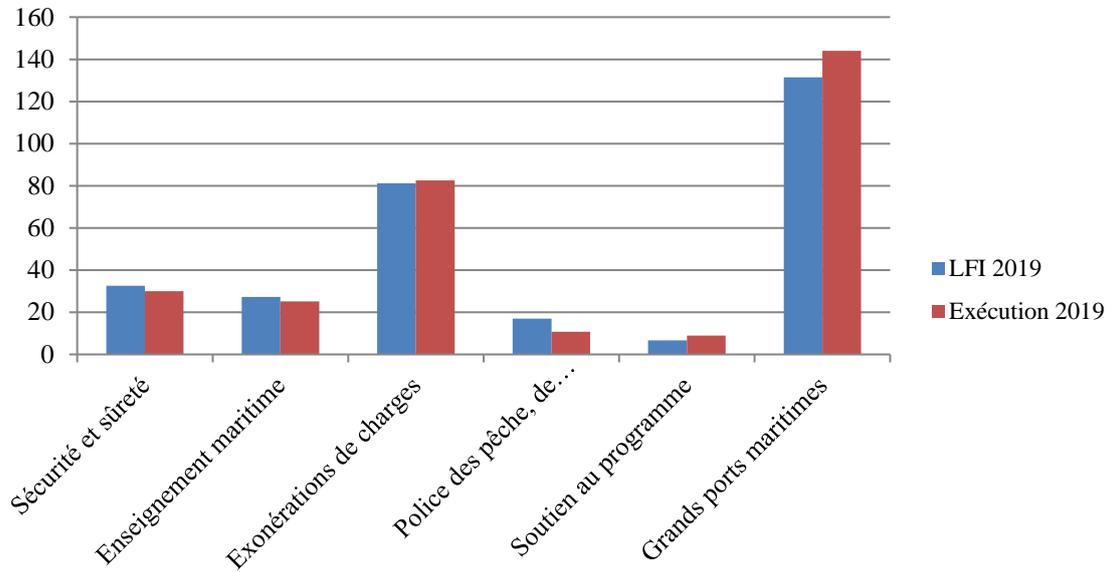
- ▶ l'indemnisation exceptionnelle versée aux familles des victimes de l'accident des Sables d'Olonne ;
- ▶ la poursuite de la modernisation de l'administration des affaires maritimes : déploiement du logiciel *Seamis* dans les CROSS pour la coordination des opérations de sauvetage en mer, nouveau navire patrouilleur en Méditerranée pour la police des pêches et de l'environnement en haute mer, nouveaux navires baliseurs à La Rochelle et en Corse, logiciel *Syssi* pour la gestion prévisionnelle des opérations de maintenance sur les phares et balises ;
- ▶ la diminution des infractions constatées aux normes de teneur en soufre dans les carburants : les contrôles, multipliés par quatre depuis 2013, portent leurs fruits ;
- ▶ la restructuration engagée par l'École nationale supérieure maritime (ENSM), qui permet à l'opérateur de s'engager sur la voie d'une plus grande efficacité et de partenariats bénéfiques pour son rayonnement, en France comme à l'international.

Les éléments critiques soulevés par le rapporteur spécial :

- ▶ la dépendance du budget des affaires maritimes à des fonds de concours dont le versement est difficile à anticiper ;
- ▶ la sur-exécution récurrente des dépenses de soutien au programme (action 5), qui témoignent d'une sous-budgétisation ;
- ▶ l'absence de laboratoires accrédités pour l'analyse des carburants marins en outre-mer, qui limite l'activité des centres de sécurité des navires en la matière à des contrôles documentaires, insuffisants en cas d'infraction suspectée ;
- ▶ de manière générale, les impacts budgétaires résultant de la conditionnalité de l'entrée en vigueur de dispositifs de soutien à l'économie maritime ou à la transition écologique à leur validation par la Commission européenne (réglementation relative aux aides d'État).

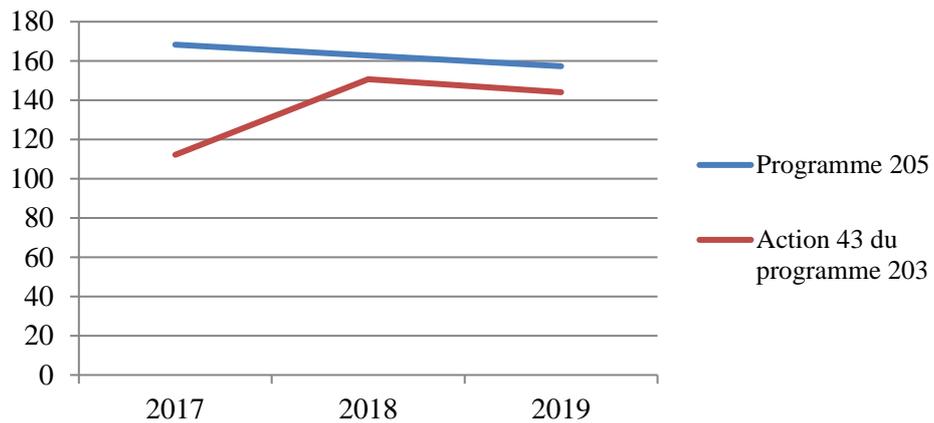
EXÉCUTION DU BUDGET DES AFFAIRES MARITIMES ET DES PORTS EN 2019

(en millions d'euros)



ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DEPUIS 2017

(en millions d'euros)



RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Désigner des laboratoires accrédités en outre-mer, pour les analyses des échantillons de carburants marins.
- Lors du prochain projet de loi de finances, revoir à la hausse les dépenses de soutien au programme (crédits de l'action 5), qui sont régulièrement exécutées au-delà de la prévision.
- Pour le calcul de l'indicateur de performance 2.2 *Évolution de l'emploi et de la flotte de commerce maritime*, restreindre le numérateur aux étudiants employés dans les domaines maritime et paramaritime trois ans après leur diplôme.
- Transférer la subvention CGMF vers la mission *Régimes sociaux et de retraite*, qui retrace l'ensemble des subventions de l'État à des régimes spéciaux d'assurance vieillesse.
- Clarifier rapidement les règles d'assujettissement des grands ports maritimes à la taxe foncière : enjeu de compétitivité et qui détermine leur capacité à soutenir la reprise.
- En 2020 et 2021, augmenter les financements de l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF) sur le volet portuaire, afin de couvrir les engagements pris dans le cadre des CPER 2015-2020.
- Publier la nouvelle stratégie nationale portuaire sous une forme plus lisible et opérationnelle que la précédente.
- Créer des zones économiques spéciales portuaires dans les grands ports maritimes, pour faire de la transition écologique un levier de la reprise du secteur maritime et portuaire.

INTRODUCTION

La présente annexe au rapport sur le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2019 porte sur le budget dévolu par l'État aux affaires maritimes et aux ports, dont les crédits sont inscrits au programme 205 et à l'action 43 du programme 203 de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Le programme 205 *Affaires maritimes* porte les crédits alloués au fonctionnement – hors dépenses de personnel – des services déconcentrés de la direction des affaires maritimes, en particulier pour leur concours aux missions régaliennes regroupées sous l'intitulé d'Actions de l'État en mer : organisation du sauvetage en mer, visites de sécurité des navires, maintien en conditions opérationnelles des phares et balises, centres de stockage Polmar-Terre, police des pêches, de l'environnement marin, de la navigation et des activités de plaisance. Le programme verse aussi des subventions aux établissements chargés de la formation des marins (dont l'École nationale supérieure maritime, unique opérateur du programme). Enfin, il consacre plus de 50 % de ses crédits au financement d'un dispositif d'exonération de charges au bénéfice des armateurs dont les navires battent pavillon français et qui sont soumis à une forte concurrence internationale.

L'action 43 *Ports* du programme 203 verse des subventions aux grands ports maritimes, pour compenser les charges qui résultent de leurs missions régaliennes. Elle retrace aussi le montant des crédits ouverts par voie de fonds de concours de l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF), pour le financement des projets de développement des grands ports maritimes. Enfin, elle finance quelques actions relatives au transport fluvial.

En première partie, le présent rapport **analyse la consommation de ces crédits, ainsi que l'atteinte des objectifs de performance associés**, par rapport aux prévisions figurant dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2019.

En seconde partie, sont présentées les conclusions du travail mené par le rapporteur sur **les impacts de la crise sanitaire sur la consommation des crédits de l'exercice en cours**.

PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2019

En 2019, les dépenses consacrées aux affaires maritimes et aux ports maritimes sous tutelle de l'État sont de **301 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement**.

L'exécution du programme 205 est proche de la prévision, avec un taux de consommation des crédits de 98 % en autorisations d'engagement et de 95,5 % en crédits de paiement.

La consommation des crédits de l'action 43 *Ports* du programme 203, en revanche, s'en écarte davantage, à hauteur de 1,7 million d'euros en autorisations d'engagement et 12,6 millions d'euros en crédits de paiement, à la faveur de reports de crédits et de financements extrabudgétaires supérieurs à la prévision.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DES AFFAIRES MARITIMES ET DES PORTS EN 2019

(en millions d'euros)

	Crédits demandés <i>y.c. fdp et adp</i>		Crédits exécutés <i>y.c. fdp et adp</i>		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P205 – Action 1 <i>Sécurité et sûreté maritimes</i>	33,19	32,58	30,51	30,03	- 2,68 (- 8 %)	- 2,55 (- 7,8 %)
P205 – Action 2 <i>Gens de mer et enseignement maritime</i>	27,29	27,3	25,32	25,12	- 1,97 (- 7,2 %)	- 2,18 (- 8 %)
P205 – Action 3 <i>Flotte de commerce</i>	81,22	81,22	82,51	82,51	+ 1,29 (+ 1,6 %)	+ 1,29 (+ 1,6 %)
P205 – Action 4 <i>Action interministérielle de la mer</i>	21,99	16,99	19,85	10,79	- 2,14 (- 9,7 %)	- 6,2 (- 3,6 %)
P205 – Action 5 <i>Soutien au programme</i>	6,8	6,68	9,24	8,87	+ 2,44 (+ 35,9 %)	+ 2,19 (+ 32,8 %)
Sous-total P205	170,49	164,77	167,43	157,33	- 3,06 (- 1,79 %)	- 7,44 (- 4,5 %)
P203 – Action 43 Ports	132,12	131,4	133,84	144,01	+ 1,72 (+ 1,3 %)	+ 12,61 (+ 9,6 %)
Total	302,61	296,17	301,27	301,34	- 1,34 (- 0,44 %)	+ 5,17 (+ 1,74%)

Source : commission des finances, à partir des rapports annuels de performances des programmes 205 et 203, annexés au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2019.

Par rapport à 2018, les dépenses ont globalement augmenté de **21,9 millions d'euros en autorisations d'engagement**, ceci au titre de la deuxième année de financement du plan de modernisation de l'administration des affaires maritimes, mais également d'un effort supplémentaire de l'État pour mieux compenser les charges régaliennes des grands ports maritimes.

**ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES
(À MAQUETTE COMPARABLE)**

	Crédits exécutés en 2017 ⁽¹⁾		Crédits exécutés en 2018		Crédits exécutés en 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 205	172,01	168,3	160,4	162,8	167,43	157,33
Action 43 du programme 203	nc	112,2	119	150,7	133,84	144,01
Total	nc	280,5	279,4	313,5	301,27	301,34

Source : commission des finances, à partir des rapports annuels de performance annexés aux projets de loi de règlement et d'approbation des comptes pour les années 2017, 2018 et 2019

(1) La maquette budgétaire a été modifiée à l'occasion du projet de loi de finances pour 2018. Auparavant, les crédits dévolus aux grands ports maritimes étaient dispersés au sein du programme 203 : ils correspondaient à des sous-actions des actions 11 et 14.

I. LE PROGRAMME 205 AFFAIRES MARITIMES

En 2019, les dépenses du programme 205 *Affaires maritimes* ont atteint **167 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 157 millions d'euros en crédits de paiement.**

**ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 2019
PAR ACTION**

(en millions d'euros)

<i>y.c fdc et adp</i>	Crédits exécutés en 2017		Crédits exécutés en 2018		Crédits exécutés en 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 <i>Sécurité et sûreté maritimes</i>	23,89	25,42	32,11	31,85	30,51	30,03
Action 2 <i>Gens de mer et enseignement maritime</i>	25,8	25,71	25,38	25,63	25,32	25,12
Action 3 <i>Flotte de commerce</i>	72,03	72,03	85,23	85,23	82,51	82,51
Action 4 <i>Action interministérielle de la mer</i>	10,03	7,36	8,65	11,04	19,85	10,79
Action 5 <i>Soutien au programme</i>	8,76	8,66	8,97	8,96	9,24	8,87
Total P205	140,51	139,18	160,4	162,8	167,4	157,3

Source : commission des finances, à partir des rapports annuels de performance annexés aux projets de loi de règlement et d'approbation des comptes pour les années 2017, 2018 et 2019.

Par rapport à 2018, **la consommation des autorisations d'engagement augmente de 7 millions d'euros, tandis que les crédits de paiement sont en léger recul.** Cette hausse vise à poursuivre en 2019 le renouvellement des moyens informatiques et nautiques de l'administration des affaires maritimes, au titre du plan de modernisation 2018-2022. Par rapport à 2018, l'effort est davantage porté sur les moyens dédiés à la police des pêches, de l'environnement marin, de la plaisance et de la navigation, avec l'achat d'un nouveau navire patrouilleur pour en mer Méditerranée (action 4), tandis que les investissements dédiés à la sécurité et à la sûreté maritimes sont moindres qu'en 2018 (action 1).

Une analyse de l'exécution par nature de dépenses montre bien cette augmentation des dépenses d'investissement entre 2018 et 2019 (titre 5).

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 205
PAR NATURE DE DÉPENSE**

(en millions d'euros)

Prévision LFI, hors fdc et adp Consommation, y.c. fdc et adp	2018		2019	
	AE	CP	AE	CP
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	52,13 53,43	52,11 54,43	51,67 54,31	50,84 51,59
Titre 5 – Dépenses d'investissement	10,29 8,69	9,91 9,85	15,69 17,17	10,8 9,58
Titre 6 – Dépenses d'intervention	95,69 98,29	96,09 98,5	95,69 95,95	95,69 96,15
Total	158,12 160,41	158,12 162,78	163,05 167,43	157,33 157,33

Source : commission des finances, à partir des rapports annuels de performances du programme 205, annexés aux projets de loi de règlement et d'approbation des comptes pour les années 2018 et 2019.

Par rapport à la prévision, si l'exécution est satisfaisante au global, malgré une forte dépendance aux financements extrabudgétaires, **la budgétisation est éloignée des besoins réels sur certaines actions**. Ainsi, la diminution des dépenses de l'action 3 *Soutien à la flotte de commerce* a été surestimée, le besoin s'avérant supérieur de 1,3 million d'euros. À l'inverse, les dépenses de l'action 5 *Soutien au programme* sont, de manière récurrente, sur-exécutées.

**A. L'ÉQUILIBRE DU BUDGET REPOSE SUR DES FINANCEMENTS
EXTRABUDGÉTAIRES AU VERSEMENT ALÉATOIRE**

Le montant demandé en loi de finances initiale pour 2019 tenait compte de financements extrabudgétaires. Dans le projet annuel de performances du programme, les fonds de concours et attributions de produits avaient été évalués à 7,44 millions d'euros (AE=CP), en hausse par rapport à la réalisation 2018 (5,5 millions d'euros).

Ces financements extrabudgétaires se sont avérés supérieurs à la prévision. Le programme a bénéficié de 5,18 millions d'euros de crédits ouverts par fonds de concours au titre du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), ainsi que de 2,87 millions d'euros de crédits ouverts par voie d'attributions de produits (AE=CP), portant le montant total de ces recettes à 8,05 millions d'euros (AE=CP). Au total, ces versements ont excédé de 0,61 million d'euros la prévision.

En outre, des reports de crédits sont venus porter le montant total des ouvertures de crédits supplémentaires à 10,32 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit 6 % des crédits initiaux) et 8,85 millions d'euros en crédits de paiement (soit 5,6 % des crédits initiaux).

SYNTHÈSE DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS EN COURS D'EXERCICE

(en millions d'euros)

	AE	CP
Crédits initiaux hors fdc et adp	163,05	157,33
Fonds de concours	5,18	5,18
Remboursements obtenus d'organismes ayant utilisé le matériel Polmar-Terre	0,012	0,012
Rémunération de prestations fournies par les services des phares et balises en métropole	2,32	2,32
Rémunération de prestations fournies par les services des phares et balises en outre-mer	0,34	0,34
Produit de cessions de biens immobiliers	0,19	0,19
Recettes provenant de la vente d'ouvrages et de publications	0,006	0,006
Report de crédits non consommés en 2018	1,62	0,8
Décret de transfert vers le P150 (ENSM)	- 0,25	- 0,25
Crédits ouverts après ouvertures et annulations	172,4	165,9
Annulations en LFR 2019	3,63	4,3
Crédits ouverts après LFR 2019	168,8	161,6
Crédits consommés au 31 décembre 2019	167,43	157,33

Source : RAP 2019 du programme 205.

La dépendance du budget des affaires maritimes à ces recettes extrabudgétaires est un point d'attention. L'analyse des mouvements de crédits en cours d'exercice révèle que ces recettes étaient indispensables pour respecter la prévision de dépenses en AE. En CP, la situation est plus subtile. En effet, le montant des crédits de paiement consommés s'est avéré strictement identique au montant adopté en loi de finances initiale hors fonds de concours et attributions de produits, mais avant mise en réserve. Cela semble indiquer que la dépense en CP est moins dépendante de ces financements extrabudgétaires. Néanmoins, sans dégel de la réserve de précaution, si les fonds de concours, notamment, n'avaient pas été obtenus, le responsable de programme aurait été contraint d'arbitrer entre deux dépenses.

C'est ce que relève la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire d'avril 2020 sur les crédits de la mission *Écologie* : « le rattachement tardif de fonds européens au programme 205 a conduit à bloquer certaines dépenses métiers pour couvrir certaines dépenses prioritaires, telles que l'indemnisation des familles (*ndlr : de victimes de l'accident de la SNSM*) ».

La direction des affaires maritimes confirme que l'indemnisation des familles était une priorité et qu'elle a adopté une position plus attentiste sur d'autres dépenses dans l'attente d'un dégel de la réserve de précaution. Néanmoins, elle note que ce phénomène a été transitoire et qu'il a porté sur un faible montant.

Cette situation est d'autant plus inconfortable que la prévisibilité de ces recettes d'une année sur l'autre est faible. Le responsable de programme indique que la date de versement des fonds de concours affectés au programme, issus du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), est difficilement prévisible, compte tenu du décalage entre l'opération d'investissement donnant droit à un remboursement au titre de ce fonds et la perception effective de ce remboursement.

Du point de vue du rapporteur spécial, il serait préférable que le budget du programme 205, taillé chaque année au plus juste, soit conforté, notamment les crédits de l'action 5 *Soutien au programme* (cf. *infra*), pour qu'il soit moins dépendant de ces financements extrabudgétaires et apte à absorber des dépenses exceptionnelles de faible importance.

B. UN EFFORT SOUTENU POUR LA SÉCURITÉ ET LA SÛRETÉ MARITIMES

En 2019, les crédits retracés par l'action 1 *Sécurité et sûreté maritimes* ont été consommés à hauteur de **30,51 millions d'euros en AE et 30,03 millions d'euros en CP**. L'effort est resté soutenu en investissement, pour poursuivre la modernisation des moyens dédiés à la sécurité et à la sûreté maritimes, même s'il est moindre que pour les moyens de la police maritime (action 4).

L'écart à la prévision – plus de 2 millions d'euros en AE comme en CP – a permis par ailleurs de verser aux familles des victimes de l'accident de la SNSM, survenu en juin 2019, une indemnisation exceptionnelle imputée sur l'action 5, grâce à la fongibilité des crédits entre actions d'un même programme.

DÉTAIL DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE L'ACTION 1

(en millions d'euros)

	Demandés 2019		Consommés 2019		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses de fonctionnement (T3)	22,2	21,5	21,57	18,9	- 0,63	- 2,6
<i>Surveillance du trafic maritime*</i>	6,5	5,4	6,6	5,76		
<i>Contrôle des navires, BEA*</i>	1,7	1,7	1,16	0,94		
<i>Signalisation maritime*</i>	10,3	9,9	13,85	12,19		
Dépenses d'investissement (T5)	4,43	4,53	2,78	4,7	- 1,65	+ 0,17
<i>Surveillance du trafic maritime*</i>	1,55	0,99	1,04	1,64		
<i>Signalisation maritime*</i>	2,88	3,53	1,73	3,06		
Dépenses d'intervention (T6)	6,55	6,55	6,16	6,42	- 0,39	- 0,13
<i>Surveillance du trafic maritime*</i>	0,1	0,1	0,13	0,13		
<i>Signalisation maritime*</i>	0,25	0,25	-	-		
<i>SNSM*</i>	6,2	6,2	6,03	6,29		
Total	33,19	32,58	30,51	30,02	- 2,68	- 2,56

Source : PAP 2019 et RAP 2019 du programme 205.

* hors fonds de concours et attributions de produits

1. La deuxième année du plan quinquennal de modernisation des moyens.

En 2019, l'administration des affaires maritimes a poursuivi l'achat du logiciel *Seamis*, déployé dans les CROSS pour la gestion des opérations de sauvetage, ainsi que l'acquisition de nouveaux moyens nautiques pour les services des phares et balises : un navire baliseur pour La Rochelle (le pic d'AE a eu lieu en 2018, avec un engagement de 3 millions d'euros) et une vedette pour la Corse.

Toutes ces opérations ont été financées au titre de la deuxième année de mise en œuvre du plan de modernisation de l'administration des affaires maritimes, qui prévoit l'investissement de 40 millions d'euros pour le renouvellement des moyens nautiques et informatiques sur la période 2018-2022.

PRINCIPAUX INVESTISSEMENTS PORTÉS PAR L'ACTION 1

	Demandés 2019		Consommés 2019		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Poursuite paiement logiciel <i>Seamis</i>	0	0,7	0,03	1,14	+ 0,03	+ 0,44
Développement application Syssi ⁽¹⁾	nc	nc	0,62	0,28	nc	nc
Poursuite de la construction d'un nouveau navire baliseur « Chef de baie » pour La Rochelle	0,35	1	0,019	1,56	+ 0,22	+ 0,84
Acquisition vedette pour phares et balises « Giraglia » en Corse			0,55	0,28		

(1) Application destinée au suivi de l'activité des services de signalisation maritime.

Source : PAP 2019 et RAP 2019 du programme 205.

2. Des dépenses stables pour les contrôles de sécurité à bord des navires

Pa rapport à 2018, les dépenses de fonctionnements des centres de sécurité des navires sont restées stables. En 2019, 628 inspections destinées à contrôler la teneur en soufre dans les combustibles marins ont été réalisées à bord de navires amarrés dans les ports français (soit environ 1 navire sur 10 contrôlés) : 179 ont donné lieu à des prélèvements envoyés en laboratoire pour analyse ; 4 procès-verbaux d'infractions ont été dressés.

Depuis 2013, le nombre d'inspections a été multiplié par quatre ; en parallèle, le nombre d'infractions constatées a baissé ; on en déduit donc que les contrôles portent leurs fruits. La direction des affaires maritimes va accentuer ces contrôles en prévoyant qu'ils soient systématiques dès lors qu'une inspection obligatoire (demandée par l'UE) est réalisée sur un navire, ce qui concerne 1 000 inspections par an.

Sur cette question, dans le contexte du durcissement des normes depuis le 1^{er} janvier 2020, la direction indique qu'elle mène actuellement deux programmes d'expérimentation pour l'analyse des fumées à l'aide de drones (un programme conjoint avec l'Espagne dans le détroit de Gibraltar, et un programme dans le nord de la France).

On note que l'effort effectué par les armateurs pour se conformer à cette nouvelle norme est facilité par la chute des cours du pétrole, qui entraîne une baisse du prix des carburants, ayant pour objet de réduire considérablement le surcoût induit par l'achat d'un carburant désoufré (passé de 50 % en 2019 à 20 % cette année).

Le rapporteur est satisfait de ces résultats encourageants. Il rappelle qu'il est également impératif que les analyses des échantillons de carburant puissent être réalisées en outre-mer, où jusqu'à présent il n'existe pas de laboratoire accrédité, comme il l'avait relevé à l'occasion d'un déplacement en Martinique au mois de février 2019 ⁽¹⁾.

Recommandation : désigner des laboratoires accrédités en outre-mer, pour les analyses des échantillons de carburants marins.

3. Une indemnisation exceptionnelle suite au drame des Sables d'Olonne

En 2019, la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) a bénéficié, pour la deuxième année consécutive, d'une subvention de 6,2 millions d'euros. Elle avait été fixée à ce niveau dans la loi de finances initiale pour 2018, à la faveur d'un amendement du Gouvernement. Ce financement lui assure des recettes pérennes, pour investir dans le renouvellement de sa flotte : 140 navires à renouveler pour un budget prévisionnel de 100 millions d'euros sur dix ans ⁽²⁾. En loi de finances initiale pour 2020, sa subvention a d'ailleurs été rehaussée à 10,7 millions d'euros à cet effet.

En outre, les crédits disponibles sur l'action 1 – plus de 2 millions d'euros économisés sur les dépenses de fonctionnement – ont permis de financer le versement d'une **indemnisation exceptionnelle en direction des familles endeuillées suite à l'accident survenu aux Sables d'Olonne en juin 2019, qui avait coûté la vie à trois sauveteurs de la SNSM.** Ces crédits, versés par l'action 5 *Soutien au programme*, à hauteur de 1,1 million d'euros en AE comme en CP, sont d'ailleurs un facteur explicatif de la légère hausse observée par rapport à 2018 sur cette action (+ 0,27 million d'euros en AE).

(1) *Rapport spécial de M. Saïd Ahamada, annexé au rapport n° 1990 du rapporteur général sur le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2018 : « La procédure veut, lorsqu'un contrôle documentaire préalable (bons de livraison, registres des hydrocarbures, contrôle des quantités en soute) met en évidence une possibilité d'infraction, que le CSN puisse envoyer un échantillon du carburant dans un laboratoire accrédité, afin de confirmer ou d'infirmer cette infraction. Or, le rapporteur spécial a été surpris d'apprendre que la direction de la mer de Martinique se limitait, en pratique, à un contrôle documentaire et physique, faute de laboratoire accrédité sur place pour de telles analyses, et faute d'être équipé en matériel de collecte d'échantillons. »*

(2) *Rapport spécial de M. Saïd Ahamada, annexé au rapport n° 2301 du rapporteur général sur le projet de loi de finances initiale pour 2020.*

Sans cette dépense exceptionnelle, et si l'administration des affaires maritimes avait pu réaliser des économies comme elle le souhaitait à l'occasion du renouvellement des marchés publics de gaz et d'électricité, ce qui n'a pas été le cas, les dépenses retracées par l'action 5 (fonctionnement courant et immobilier, hors dépenses de personnel, de l'administration centrale et déconcentrée des affaires maritimes) auraient été conformes à la prévision. Le responsable de programme alerte cependant sur une surexécution chronique des crédits de l'action 5, liée à une sous-budgétisation.

L'indemnisation des familles de victimes de l'accident doit se poursuivre en 2020. Un montant de 0,5 million d'euros reste à verser, dont 0,3 million d'euros au bénéfice des enfants des sauveteurs décédés et 0,2 million d'euros au bénéfice de la famille éloignée.

Recommandation : lors du prochain projet de loi de finances, revoir à la hausse les dépenses de soutien au programme (crédits de l'action 5), qui sont régulièrement exécutées au-delà de la prévision.

C. L'ENSM, EN PLEINE RESTRUCTURATION, TERMINE L'ANNÉE AVEC UNE TRÉSORERIE CONSÉQUENTE

En 2019, les crédits retracés par l'action 2 *Gens de mer et enseignement maritime* ont été consommés à hauteur de **25,32 millions d'euros en AE et 25,12 millions d'euros en CP**, ce qui est stable par rapport à 2018. L'écart à la prévision est de – 1,97 million d'euros en AE et de – 2,18 millions d'euros en AE.

1. De nouvelles recettes au titre de la fiscalité affectée

L'essentiel de la dépense concerne, comme chaque année, la subvention pour charges de service public versée à l'École nationale supérieure maritime (ENSM) en tant qu'opérateur budgétaire. Si l'on observe chaque année un écart entre le montant inscrit en loi de finances initiale et le montant réellement mandaté, dû à l'application de la réserve de précaution (4 % en 2019), la subvention a cette année également été amputée de 0,25 million d'euros. En effet, cette somme, destinée à la construction d'un nouveau bâtiment pour le relogement de l'antenne de Nantes au sein de l'École centrale, a été transférée du programme 205 vers le programme 150 de la mission *Recherche et enseignement supérieur*. Ainsi, au total, **17,8 millions d'euros ont été versés à l'établissement en 2019 au titre de la SCSP**, pour une prévision de 18,25 millions d'euros.

L'ENSM a bénéficié aussi de 34 248 euros au titre de la fiscalité affectée. Il s'agit d'une nouvelle ressource issue de la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants. L'article 12 de cette loi instaure en effet une contribution unique pour la vie étudiante, d'un montant de 91 euros, due par les étudiants au moment du règlement de leurs droits d'inscription (sauf pour les boursiers), et perçue au profit des établissements d'enseignement supérieur.

2. Des économies liées à la restructuration engagée en 2019

La restructuration des services, consistant à regrouper au Havre l'ensemble des services supports, jusque-là éparpillés sur quatre sites historiques de l'école, **a été engagée au début de l'année 2019.**

Une nouvelle directrice générale est arrivée le 3 novembre 2019, qui a repris le suivi des opérations. Elle met en œuvre une politique visant à rationaliser les implantations géographiques de l'école et sa gestion, mais également à développer les liens de celle que l'on surnomme l'« Hydro »⁽¹⁾ avec les acteurs économiques et à l'international, sur le modèle des grandes écoles du système français.

Trois grands chantiers sont en cours : la création d'une antenne à Nantes sur le site de l'École centrale (le déménagement a pris du retard et sera effectif en septembre 2021, voire 2022), la création de l'antenne de Saint-Malo sur le site du lycée professionnel maritime, et enfin l'implantation du centre de formation de CMA-CGM sur le site de Marseille (« Académie CMA-CGM »).

Ce dernier chantier est une véritable opportunité pour l'école. Le projet est né en mars 2018, à l'initiative de l'entreprise. Il s'est concrétisé en décembre 2019 par la signature entre les parties d'un contrat d'occupation temporaire, pour une durée de 50 ans. C'est une opération qui présente un triple intérêt du point de vue de l'ENSM : la présence sur le campus du leader mondial du transport de conteneurs est positive pour son image de marque, elle permet aussi un partenariat étroit au bénéfice des étudiants, enfin c'est une opportunité financière car la CMA-CGM versera un loyer annuel de 150 000 euros. Les travaux nécessaires à l'implantation du bâtiment ont démarré en février 2020. Ils seront suivis sur place par le directeur du site de Marseille.

La restructuration a des effets sur les dépenses de personnel. À ce stade, 75 % des mouvements d'effectifs ont été réalisés : une vingtaine d'agents anciennement positionnés à Marseille doivent encore rejoindre Le Havre et, à Nantes, quelques personnes doivent encore déménager de l'ancien site vers le site de l'École centrale. Au total, 27 ETP jusqu'alors positionnés à Marseille, Saint-Malo et Nantes ont refusé la mutation qui leur était proposée vers le siège : elles ont quitté l'ENSM (indemnités versées entre 10 000 et 12 000 euros par personne) et ont été remplacées. Les vacances de poste liées à ces départs et les quelques suppressions d'emplois à Saint-Malo et Nantes ont occasionné une économie de près d'1,5 million d'euros sur les dépenses de personnel par rapport au budget initial pour 2019.

Par rapport à l'autorisation votée en loi de finances initiale, le plafond d'emplois n'a pas entièrement consommé : seuls 234 ETPT ont été recensés pour une autorisation de 250 ETPT. Néanmoins, l'établissement souhaite conserver une autorisation d'emploi de 250 ETPT, ceci afin de pouvoir recruter des enseignants.

(1) L'école est surnommée ainsi depuis sa fondation en tant qu'École royale d'hydrographie.

En effet, ces derniers sont en sous-effectif et font des heures supplémentaires, tandis qu'en parallèle les armateurs demandent à l'école de former davantage d'élèves. L'objectif de la nouvelle direction est de recruter 15 professeurs supplémentaires en cinq ans.

Des économies de fonctionnement s'ajoutent aux économies réalisées sur les dépenses de personnel en 2019, de sorte qu'au total le compte de résultat de l'opérateur montre un solde excédentaire de 1,6 million d'euros en fin d'année, dont 1,3 million d'euros **abonderont la trésorerie de l'établissement pour la porter à plus de 7 millions d'euros.**

Le rapporteur spécial salue la restructuration engagée par l'ENSM, qui permet à l'opérateur de s'engager sur la voie d'une plus grande efficacité et de partenariats bénéfiques pour son rayonnement, en France comme à l'international.

3. Un indicateur de performance à revoir

S'agissant du dispositif de performance associé à ces crédits, le rapporteur note un changement de méthodologie dans le calcul de l'indicateur de performance 2.2 *Évolution de l'emploi et de la flotte de commerce maritime*, qui mesure le nombre d'actifs maritimes parmi les anciens élèves de l'ENSM, trois ans après leur diplôme : sont désormais exclus du dénominateur les étudiants qui n'ont pas répondu à l'enquête.

Ce nouveau mode de calcul, s'il est plus pertinent, ne tient cependant pas compte de la recommandation exprimée par le rapporteur spécial dans son rapport de juin 2019 ⁽¹⁾, puisque le numérateur continue de prendre en compte les étudiants en recherche d'emploi ou en poursuite d'études, de sorte qu'il traduit mal l'insertion dans l'emploi des jeunes diplômés de l'ENSM.

Recommandation : pour le calcul de l'indicateur de performance 2.2 *Évolution de l'emploi et de la flotte de commerce maritime*, restreindre le numérateur aux étudiants employés dans les domaines maritime et paramaritime trois ans après leur diplôme.

(1) Rapport spécial de M. Saïd Ahamada, annexé au rapport n° 1990 du rapporteur général sur le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2018, p. 23.

D. UNE SUREXÉCUTION DES CRÉDITS DÉDIÉS AU *NETWAGE*

L'action 3 *Soutien à la flotte de commerce* réalise essentiellement des dépenses d'intervention à destination des organismes sociaux (ENIM, ACOSS et UNEDIC) pour compenser les exonérations de charges consenties aux armateurs par l'article L. 5553-11 du code des transports. En 2019, ces dépenses ont été conformes à la prévision s'agissant des exonérations de cotisations à l'ENIM (41,8 millions d'euros en AE=CP), mais légèrement supérieures s'agissant des exonérations non-ENIM (32,02 millions d'euros en AE=CP, vs. 30,58 millions d'euros).

Cette surexécution s'explique par la validation tardive du dispositif d'exonération intégrale – ou *netwage* – par la Commission européenne. En effet, les exonérations de charges relatives aux risques chômage et famille (« non-ENIM ») datent de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue. Or, la Commission européenne n'a validé cette extension du dispositif que le 20 décembre 2018, plus de deux ans après son adoption. Dans l'intervalle, certains armateurs s'étaient exonérés de ces charges, sans attendre la validation européenne, mais l'État n'avait pas pu verser les compensations correspondantes. Il a rattrapé ce retard en fin d'année 2018, ce qui avait d'ailleurs été la cause d'une sur-exécution des crédits cette année-là comme le rapporteur spécial l'avait expliqué dans son rapport spécial du printemps 2019⁽¹⁾. De même, la validation étant intervenue en toute fin d'année, le budget 2019 ne pouvait en tenir compte. La surexécution observée est précisément liée au fait que de nouveaux armateurs aient utilisé ce dispositif d'exonération intégrale, désormais valide, en 2019, tels que le groupe Bourbon.

La validation du dispositif pourrait avoir un autre effet sur le budget. En effet, si cette mesure, qui fait partie des aides d'État autorisées par l'Union européenne, au même titre que la taxation au tonnage⁽²⁾ (dépense fiscale chiffrée à 32 millions d'euros en 2018⁽³⁾)⁴, a été autorisée en France, c'est à la condition qu'elle bénéficie à l'ensemble des pavillons européens (sont désormais aussi concernés les emplois de marins affiliés aux organismes sociaux français à bord d'un navire sous pavillon d'un autre État membre). Cette extension pourrait entraîner théoriquement une hausse de la dépense tendancielle. **Cependant, à ce stade, la direction des affaires maritimes n'a pas noté d'effet significatif sur la consommation des crédits.**

(1) Rapport spécial de M. Saïd Ahamada, annexé au rapport n° 1990 du rapporteur général sur le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2018, p. 14 à 17

(2) Ce dispositif, prévu à l'article 209-0 B du code des impôts, consiste à déterminer le résultat imposable des entreprises de transport maritime en fonction du tonnage de leur navire, ce qui est un mode de calcul plus favorable que le régime de droit commun.

(3) Rapport annuel de performances du programme 205 pour l'année 2019, p. 18.

(4) Les critères sur la base desquels la Commission européenne accorde ces dérogations au principe d'interdiction des aides d'États figurent dans ses Orientations sur les aides d'État au transport maritime.

En 2019, l'action 3 a également versé des crédits au titre de contribution au financement de compléments retraite et rentes d'accidents du travail de la compagnie générale maritime française, pour 8,76 millions d'euros. Ces crédits, destinés à la caisse de retraite et au comité de gestion des risques de cette ancienne entreprise publique privatisée en 1996, sont inférieurs de 0,09 million d'euros à la prévision. Le rapporteur considère qu'ils auraient davantage leur place au sein de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, qui retrace l'ensemble des subventions de l'État à des régimes spéciaux d'assurance vieillesse.

Recommandation : transférer la subvention CGMF vers la mission *Régimes sociaux et de retraite*.

E. UN NOUVEAU PATROUILLEUR POUR LA MÉDITERRANÉE

En 2019, les dépenses de l'action 4 *Action interministérielle de la mer*, qui financent le fonctionnement des services du littoral, chargés de pouvoirs de police administrative spéciale (police des pêches, police de l'environnement marin, police de la plaisance, police de la navigation) ont été de **19,8 millions d'euros en autorisations d'engagement** et de **10,8 millions d'euros en crédits de paiement**.

La hausse de plus de 11 millions d'euros en autorisations d'engagement par rapport à 2018 (8,65 millions d'euros en AE) **avait été anticipée**, avec des crédits demandés à hauteur de 21,99 millions d'euros en AE et 16,99 millions d'euros en CP (rehaussés par redéploiement au sein du programme 205 par rapport aux crédits figurant dans le PAP, d'où l'écart avec le total ci-dessous). **Ainsi, la prévision était sincère.**

Cette hausse des crédits a permis de financer en 2019 l'acquisition d'un nouveau navire patrouilleur pour la mer Méditerranée. Ce navire viendra renforcer le dispositif de l'administration des affaires maritimes pour assurer la police des pêches en haute mer, en portant à quatre le nombre des navires hauturiers. Il existe actuellement trois patrouilleurs actifs : Le Themis (basé à Cherbourg, façade Manche-mer du nord), l'Iris (basé à Lorient, façade atlantique) et l'Osiris II (anciennement baptisé « Ile-de-la-Réunion », il couvre l'ensemble de la zone économique exclusive, y compris dans les terres australes et antarctiques françaises).

II. ACTION 43 PORTS DU PROGRAMME 203

En 2019, les crédits inscrits à l'action 43 *Ports* du programme 203 ont été consommés à hauteur de **133,4 millions d'euros en AE** (+ 1,72 million d'euros par rapport à la prévision) et de **144,1 millions d'euros en CP** (+ 12,61 millions d'euros).

Cet écart s'explique par des **ouvertures de crédits en cours d'exercice qui ont permis à l'État d'aller au-delà de la prévision en PLF**, à la fois pour soutenir les projets de développement des grands ports maritimes (+ 10,2 millions d'euros pour la sous-action 01 en CP) et pour compenser certaines de leurs charges en vue de soutenir leur compétitivité (+ 2,34 millions d'euros pour la sous-action 02 en AE=CP).

S'agissant de la sous-action 02, ces ouvertures résultent du **transfert de 2,9 millions d'euros de CP en provenance de l'action 41 Ferroviaire** (diminution du besoin pour la compensation Fret).

S'agissant de la sous-action 01, ces ouvertures résultent de **fonds de concours supérieurs à la prévision**. En autorisations d'engagement, l'action devait recevoir 32,35 millions d'euros de l'Agence de financement des infrastructures de transports (AFITF) : elle a reçu 37 millions d'euros, auxquels se sont ajoutés 11,13 millions d'euros d'autres fonds de concours, soit 48,15 millions d'euros au total (+ **15,8 millions d'euros**). En crédits de paiement, elle devait recevoir 31,6 millions d'euros de l'AFITF : elle a reçu 32,95 millions d'euros, auxquels se sont ajoutés 4,8 millions d'euros d'autres fonds, soit 37,67 millions d'euros au total (+ **6,07 millions d'euros**).

De plus, en CP, l'action 43 a bénéficié du **report de 14 millions d'euros de crédits de paiement non consommés en 2018** (en comparaison, en 2018, l'action avait bénéficié du report de 34 millions d'euros de CP non consommés en 2017). Ces crédits non consommés peuvent faire l'objet d'un report en 2020.

EXÉCUTION DES CRÉDITS PORTUAIRES EN 2019 PAR SOUS-ACTION DE L'ACTION 43

(en millions d'euros)

y.c. fonds de concours	Crédits exécutés en 2018		Crédits demandés en 2019		Crédits exécutés en 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
43-01 – Infrastructures portuaires	31,23	63,16	32,35	31,6	31,79	41,86
43-02 – Compensation charges	80,93	80,92	93,85	93,85	96,19	96,19
43-03 – Transport fluvial maritime	1,81	1,66	0,89	0,89	0,86	0,95
43-04 – Pénibilité des métiers portuaires	5	5	5	5	5	5
P203 – Action 43 Ports	118,97	150,74	132,12	131,4	133,84	144,01

Sources : rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de règlement et d'approbation des comptes des années 2018 et 2019 ; Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances initiale pour 2019.

A. 75 % DES CHARGES RÉGALIENNES DÉSORMAIS COMPENSÉES

En 2019, l'action 43 du programme 203 était dotée, hors fonds concours, de 93,6 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement pour la prise en charge des dépenses régaliennes des grands ports maritimes (GPM). Ces crédits étaient en hausse de 29 millions d'euros par rapport à 2018, soit + 44,6 %, pour permettre à l'État de remplir intégralement ses obligations mentionnées à l'article R. 5313-69 du code des transports, enjeu majeur de compétitivité pour les ports.

Article R. 5313-69 du code des transports

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. 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. Le régime de propriété et les conditions d'exploitation de ces matériels de dragage sont précisés à l'article R. 5313-73.

Au 31 décembre 2019, la consommation s'établit à 96,2 millions d'euros (AE=CP). Le changement de mode de calcul des frais généraux et les gains de productivité sur les dépenses de dragage réalisées ont permis de réduire le financement strictement lié au dragage (87,4 millions) et d'y ajouter une prise en charge d'autres frais relevant de la mission régalienne des ports plutôt que de leur activité industrielle et commerciale : dépenses de personnel en matière de capitainerie, frais de personnel des agents de sûreté portuaire, équipements liés à la sécurité et à la sûreté portuaires, dépenses liées à la gestion d'espaces du domaine portuaire classé. Au total, selon l'Union des ports de France (UPF), l'État a couvert 75 % de ces charges régaliennes en 2019.

Pour déterminer le montant de ces charges, des enquêtes annuelles sont menées chaque année auprès des GPM. Ces charges peuvent varier beaucoup d'un grand port à un autre en fonction de leur configuration. Ainsi le GPM du Havre a reçu 20,6 millions d'euros en 2019, tandis que celui de La Rochelle n'a reçu que 1,6 million d'euros. Ces différences ne donnent pas lieu à contestations, puisque la mission CGEDD-IGF menée l'année dernière a pu déterminer la doctrine applicable.

Cette prise en charge des dépenses régaliennes est un enjeu de compétitivité pour les ports. De même, ils ont besoin de connaître les règles relatives à leur assujettissement à la taxe foncière. Or, celles-ci ne sont toujours pas clairement établies, ce qui est une réelle source d'inquiétude pour le monde portuaire, alors même que les grands ports maritimes voudraient pouvoir baisser leurs tarifs pour être plus compétitifs dans le contexte de la reprise.

Conformément aux décisions du comité interministériel de la mer en 2018, deux bulletins officiels des finances publiques-impôts (portant sur la taxe foncière sur le bâti et le non bâti) ont été publiés en mai 2019 et ont permis d'exonérer de taxe foncière tous les biens immobiliers non productifs de revenus (notamment les digues, plans d'eau, capitaineries...).

Parallèlement, une méthode forfaitaire pour le calcul de la taxe foncière des quais et terre-pleins attenants des ports de commerce et de pêche est en cours d'élaboration en lien avec le ministère de l'action et des comptes publics. Cette méthode vise à appliquer un barème par mètre linéaire de quai pour le calcul de la taxe foncière des quais et terre-pleins des ports.

Le secrétaire d'État aux transports indique que la mise en place de cette mesure pourrait être étudiée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021. Néanmoins, comme l'indique le secrétaire général de la mer, **se pose au préalable la question de savoir si une forfaitisation du montant pourrait être considérée comme une aide d'État par la Commission européenne**. Le Premier ministre a saisi la Commission à ce sujet, laquelle n'a pas encore rendu d'avis. La direction de la législation fiscale attend le feu vert de la direction européenne de la concurrence pour préciser la doctrine applicable aux grands ports.

Recommandation : clarifier rapidement les règles d'assujettissement des grands ports maritimes à la taxe foncière.

B. CPER PROLONGÉS JUSQU'EN 2022 : ACCENTUER L'EFFORT SUR LE VOLET PORTUAIRE

En 2019, selon le rapport annuel de performances du programme 203, **31,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 41,9 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés pour financer les projets de développement des GPM**, pour une autorisation de 32,35 millions d'euros d'AE en PLF. C'est, en crédits de paiement, un chiffre supérieur de plus de 10 millions d'euros à la prévision.

Les projets financés en 2019 relèvent des catégories suivantes :

– la mise en service de **nouveaux terminaux**, pour des activités qui vont générer des redevances domaniales et des droits de ports, donc du chiffre d'affaires : par exemple, la réhabilitation du terminal croisière au GMP du Havre (0,89 million d'euros en CP), l'aménagement des terminaux à conteneurs de la darse 2 au GPM de Marseille (4 millions d'euros en AE) ;

– l'amélioration de la **capacité d'accueil** des ports d'estuaires, qui va permettre de générer plus de trafic donc des droits de ports supplémentaires : par exemple, l'amélioration des accès nautiques des GPM de Rouen (4,4 millions d'euros en AE, 2,1 millions d'euros en CP – **projet le plus coûteux en 2019**) et de Bordeaux (0,9 million d'euros en CP) ;

– la mise en place de **services annexes** dans les ports : par exemple, la modernisation de l’outil de réparation navale « dock flottant » du GPM de Rouen (4 millions d’euros en AE) et l’aménagement du bassin de radoub à La Martinique (0,075 million d’euros) ;

– enfin, **l’amélioration de la desserte ferroviaire** : 1,5 million d’euros en CP pour le GPM de Dunkerque ; 0,54 million d’euros en AE pour le GPM du Havre, ou encore 0,3 million d’euros en CP pour le GPM de La Rochelle.

Les AE consommées jusque-là pour respecter les engagements pris dans le cadre des CPER 2015-2020 n’atteignent que 56 % des AE contractuelles. L’écart à la prévision ne dépend pas des grands ports maritimes, qui sont tous prêts à lancer les projets inscrits dans les CPER, mais de la disponibilité des crédits de l’AFIFT. **Le rapporteur souhaite que l’AFITF augmente son enveloppe dédiée aux projets portuaires.**

Recommandation : en 2020 et 2021, augmenter les financements de l’Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF) sur le volet portuaire.

Il reste cependant un peu de temps pour honorer les engagements restants, puisqu’il est actuellement prévu que les volets « transport » des CPER actuels soient prolongés jusqu’en 2022 – tout en pouvant faire l’objet d’avenants, par exemple sur le volet portuaire pour intégrer de nouveaux enjeux.

Quant à la préparation des prochains CPER, elle n’est pas encore lancée, mais le contenu actuel des nouveaux projets stratégiques donne des pistes quant aux projets qui pourraient y figurer. En effet, sur le volet portuaire, ces CPER seront préparés sur la base des nouveaux programmes d’investissement des GPM, lesquels intègrent d’ores et déjà les enjeux de la transition écologique, en lien avec les orientations de la stratégie nationale portuaire (voir notamment les projets stratégiques des GPM de Marseille et de Dunkerque). Ces enjeux seront structurants dans le cadre de la définition des projets d’infrastructures portuaires pour les cinq prochaines années, avec une dimension très importante en termes de transition écologique et en particulier énergétique.

Les nouveaux projets stratégiques des grands ports doivent être élaborés en cohérence avec la nouvelle stratégie nationale portuaire. Or, celle-ci, si on en connaît déjà les grandes lignes, devra nécessairement tirer les conséquences de la crise actuelle. Plusieurs pistes devront être discutées, comme l’accélération du renforcement des axes logistiques et portuaires à partir des trois points d’entrée maritimes (Le Havre, Marseille et Dunkerque), l’accélération de la transition écologique - et en particulier énergétique – des ports, et une meilleure connexion au réseau ferré.

Les acteurs attendent avec impatience que cette nouvelle stratégie leur soit présentée. Selon le secrétaire d'État aux transports, afin de donner un rayonnement international à cette nouvelle impulsion et d'envoyer un signal fort aux acteurs économiques, un événement d'envergure internationale pourrait être organisé à cet effet par Business France en marge du prochain comité interministériel de la logistique.

Recommandation : publier la nouvelle stratégie nationale portuaire sous une forme plus lisible et opérationnelle que la précédente.

Ces nouveaux projets stratégiques, quel qu'était leur niveau d'avancement, devront être revus pour tenir compte de la stratégie ainsi amendée. Les programmes d'investissements seront sans doute revus en fin d'année pour tenir compte d'une prévision actualisée de la perte de chiffre d'affaires. Ils seront soumis aux commissions d'investissement. Il est donc probable que le calendrier soit décalé, avec une présentation des nouveaux projets stratégiques aux conseils de surveillance en fin d'année. Un point de satisfaction pour le rapporteur est de savoir que ces nouveaux projets stratégiques devront désormais définir les modalités d'association des riverains aux décisions stratégiques des grands ports.

SECONDE PARTIE : L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES CRÉDITS DES AFFAIRES MARITIMES ET DES PORTS

La direction générale des infrastructures de transport et de la mer (DGITM) évalue actuellement l'impact de la crise sanitaire sur l'exécution des crédits prévus en loi de finances initiale pour 2020. Ces éléments serviront de base de discussion avec la direction du budget dans le cadre des conférences de budgétisation dédiées à la préparation du projet de loi de finances pour 2021.

I. L'IMPACT SUR LE BUDGET DES AFFAIRES MARITIMES

Si les surcoûts directement liés à la crise semblent limités, hormis une perte de recettes à prévoir compte tenu de l'arrêt des opérations de maintenance sur les phares et balises, l'État pourrait en revanche faire des économies sur la compensation des exonérations de charges.

A. UN PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL DE LA CRISE

Pour gérer la crise sanitaire, le Gouvernement s'est appuyé sur la cellule interministérielle de crise (CIC). Les questions maritimes et portuaires ont été traitées dans le cadre de la cellule thématique « transports », qui s'est réunie tous les jours pendant l'état d'urgence sanitaire, associant tout à la fois la secrétaire générale du ministère de la transition écologique et solidaire, Haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère, et le Secrétaire général de la mer.

1. L'action du ministère

En parallèle de cette organisation interministérielle, l'action du ministère a été multiple.

Il a d'abord fallu organiser le maintien des infrastructures stratégiques – ports et CROSS notamment – dans le cadre des plans de continuité de l'administration (PCA). Les ports sont tous restés ouverts, mais leur trafic a été impacté de l'ordre de 30 % et les activités connexes ont fortement baissé, qu'il s'agisse des industries portuaires ou des chantiers navals.

Des recommandations sanitaires ont dû être établies puis actualisées pour les salariés, notamment les marins qui sont dans une situation spécifique.

Le ministère a également apporté une aide aux navires de croisière en difficulté : débarquement des passagers et évacuation des malades.

Il a travaillé à une adaptation de la réglementation pour réguler les déplacements de passagers vers les îles, tout en veillant à leur alimentation logistique, ainsi qu'en prorogeant de six mois la validité des titres des navires et des marins, pour sécuriser leur activité.

Le ministère a œuvré pour faciliter les déplacements internationaux de marins dans le cadre des relèves d'équipage, en France, en Europe et hors Europe, en lien avec le ministère des affaires étrangères,

Il a accompagné les filières transports sur le plan économique, en complément des mesures générales (chômage partiel, prêts), pour les entreprises touristiques ou particulièrement affectées (transmanche)

Il a également accompagné les marins pêcheurs, avec la mise en place d'un dispositif spécifique d'activité partielle et d'une organisation dans les services déconcentrés pour gérer les dossiers d'arrêt temporaire financés sur le fonds européen affaires maritimes et pêche (FEAMP).

Le ministère s'est ensuite attaché à préparer le déconfinement de l'administration à partir du 11 mai, avec des précautions à prendre pour certaines missions (salariés sur les baliseurs, contrôleurs des pêches, lycées maritimes, inspecteurs des navires...).

Le secrétaire d'État aux transports, de son côté, a réuni de manière régulière les acteurs du monde maritime en audioconférence : Armateurs de France, l'Union des ports de France (UPF)⁽¹⁾, le Comité maritime français, l'Union des ports fluviaux... Le secrétaire d'État au tourisme a fait de même et abordé dans ce cadre la question de la croisière.

2. L'action du secrétariat général de la mer

Chargé du pilotage interministériel de l'action de l'État en mer depuis le décret du 22 novembre 1995, le Secrétaire général de la mer prépare les décisions du comité interministériel de la mer, assure le suivi de leur mise en œuvre et pilote l'action des préfets maritimes en métropole et des délégués du Gouvernement en outre-mer. Il a aussi une mission d'évaluation et de prospective et assure un dialogue régulier avec les acteurs du monde maritime.

Pendant la crise sanitaire, le secrétaire général de la mer a assisté aux deux réunions quotidiennes du centre interministériel de crise : celle de la cellule « transports » et celle associant les préfets de région et les ARS. Il a porté dans ce cadre les spécificités de la politique maritime.

Le secrétaire général de la mer a par ailleurs animé des réunions régulières avec les préfets maritimes et les préfets des régions littorales, auxquels il a communiqué les orientations du Gouvernement. Il a aussi assuré des échanges réguliers avec le monde économique (Cluster maritime français, CMF), en animant une réflexion sur ce que pourrait être un plan de relance, et sollicité le Comité France Océan pour connaître son point de vue sur « le monde d'après » en matière maritime.

(1) Cette organisation compte 45 adhérents, dont 4 GPM métropolitains et 5 GPM ultramarins.

B. L'ACTIVITÉ MARITIME FORTEMENT RALENTIE

Si les administrations publiques ont pu maintenir leurs activités essentielles dans le contexte de la crise, l'économie maritime est durement touchée, en particulier le secteur du transport de passagers.

1. L'administration déconcentrée a réduit son activité aux fonctions essentielles

La crise sanitaire a mis à l'arrêt la plupart des services déconcentrés chargés de mission de sécurité. Seuls ont fonctionné en présentiel les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) ainsi que les équipes POLMAR-Terre d'astreinte. Les unités littorales des affaires maritimes ont également effectué quelques sorties pour assurer la police de la plaisance et de la navigation (respect des prescriptions relatives aux pratiques nautiques) ; en revanche, elles n'ont pas fait de contrôle des pêches ni de l'environnement marin. Les patrouilleurs ne sont pas sortis.

Quand cela était possible, les services déconcentrés ont poursuivi leurs missions en télétravail, mais l'inefficacité des systèmes informatiques a été un handicap lourd.

Les services de santé des gens de mer ont adapté leur action au contexte sanitaire, en mettant en œuvre les dispositions de l'ordonnance du 1^{er} avril 2020 prise dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire : recentrage de l'activité sur la diffusion des messages de prévention, appui aux entreprises dans la mise en œuvre de ces consignes, prescription d'arrêts de travail en lien avec le covid-19 et dépistage des salariés contaminés. Ils ont aussi accompagné les marins bloqués à l'étranger (assistance psychologique).

De son côté, l'administration centrale a poursuivi l'ensemble de ses activités à distance, avec une réelle surcharge de travail, pour toutes les catégories. Elle a dû repousser le lancement d'une campagne de communication relative au passage à la nouvelle norme de 0,5 % de soufre dans les carburants marins (contre 3,5 %), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2020.

2. L'enseignement maritime a mis en place la continuité pédagogique

Les locaux des lycées professionnels maritimes et de l'École nationale supérieure maritime (ENSM) ont été fermés pendant toute la période du confinement, de sorte que seule la formation initiale restait assurée dans un premier temps, dans le cadre de la continuité pédagogique. L'ENSM a travaillé en étroite collaboration avec l'inspecteur de l'enseignement maritime et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour la mise en place de son plan de continuité d'activité (PCA), puis d'un plan de reprise.

En application de son PCA, l'ENSM a mis en place un enseignement à distance pour les cours théoriques de la formation initiale ainsi que, à compter du 11 mai, pour ceux de la formation continue. La totalité des cours académiques (hors travaux pratiques) a pu être délivrée à distance. L'école a aussi adapté les modalités du concours d'entrée : un arrêté a dû être pris en urgence. Si le confinement devait durer, selon la direction, il serait utile d'investir dans des outils plus professionnels pour garantir la stabilité des systèmes et empêcher la fraude aux évaluations. En attendant, l'école a investi 1 000 euros dans l'acquisition de matériel informatique pour les étudiants qui en manquaient, notamment à Saint-Malo.

3. Certains pans de l'économie maritime sont durement touchés

Si l'ensemble du secteur maritime est affecté par la crise, les segments d'activité le sont toutefois de façon différenciée : la croisière est entièrement à l'arrêt et le transport de passagers proche de la paralysie, mais le transport de marchandises, lui, a bien résisté, qu'il s'agisse de transport conteneurisé ou d'hydrocarbures. Toutefois, même les secteurs les plus résistants pourraient rencontrer de sérieuses difficultés à l'avenir, et ce pour plusieurs raisons : baisse des flux commerciaux, baisse des taux de fret, relèves d'équipages complexes, concurrence exacerbée.

a. La croisière à l'arrêt, l'activité ferries ralentie

Concernant la croisière, un décret pris le 30 mars 2020 ⁽¹⁾ **a interdit à tout navire de croisière, avec ou sans passagers, de faire escale**, de s'arrêter ou de mouiller dans les eaux intérieures et la mer territoriale française. Cette interdiction a été réaffirmée par l'article 3 du décret n° 2020-545 du 11 mai 2020. Les navires à passagers avec hébergement sont également interdits (ferries croisières).

Ce décret du 30 mars a également posé, jusqu'à son abrogation par le décret du 11 mai, un principe d'interdiction de transporter plus de 100 passagers, valable pour tous les autres navires de la marine marchande (hors croisière). Cette réglementation a fortement impacté l'activité ferries. On estime qu'environ 50 % des ferries ont continué à tourner durant les deux derniers mois. Cet arrêt met les compagnies en difficulté dans la mesure où l'activité fret ne permet pas de maintenir seule un équilibre économique.

L'article 3 du décret du 11 mai 2020 a supprimé cette interdiction de principe : désormais, pour les seuls navires à passagers, le préfet de département peut limiter le nombre maximal de passagers transportés. Néanmoins, à bord de tout navire qui transporte des passagers, les personnes de plus de 11 ans devront désormais porter un masque, une attestation d'absence de symptôme d'infection au covid-19 pourra être demandée avant l'embarquement, des informations sur les mesures barrières devront être communiquées par affichage et annonces sonores, et enfin il devra y avoir un accès à un point d'eau et de savon ou de gel.

(1) Décret n° 2020-370 du 30 mars 2020 complétant le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Si certaines compagnies, qui assurent des transits réguliers (Corse) pourraient retrouver des passagers prochainement grâce à cet allègement des contraintes, d'autres, plus orientées vers le loisir, risquent de souffrir faute de passagers touristiques, notamment britanniques (l'entreprise Brittany ferries notamment, dont 7 des 12 navires sont à l'arrêt). Toutes ces compagnies sont dépendantes de la saison estivale qui demeure une inconnue à ce stade.

b. Les chantiers navals en difficulté

La mise à l'arrêt de la croisière a eu pour corollaire celle des chantiers navals. Si l'industrie de la croisière ne repart pas, que des commandes sont annulées, les chantiers de l'Atlantique, à Saint-Nazaire pourraient faire face à de graves difficultés.

Selon les acteurs économiques, trois conditions devront être réunies pour favoriser la reprise du secteur : les déplacements intracommunautaires de travailleurs européens, l'accélération par la Marine nationale de ses commandes publiques (investissements prévus par la loi de programmation militaire), et enfin une politique de préférence nationale consistant à confier à nos chantiers navals la construction des navires du futur.

c. Des mesures de soutien

Comme toutes les entreprises françaises, les armateurs ont pu bénéficier des mesures de droit commun mises en place par le Gouvernement pour soutenir l'économie pendant la crise (report de charges, activité partielle et prêts et garanties de l'État). Le décret n° 2020-522 du 5 mai 2020 complétant le décret n° 2020-435 du 16 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle prévoit les modalités spécifiques de mise en œuvre de ces mesures pour les marins pêcheurs rémunérés à la part.

À ce titre, le 13 mai, l'État a octroyé à l'entreprise d'armement maritime CMA-CGM, leader mondial du transport de porte-conteneurs, un prêt garanti de 1,05 milliard d'euros, à hauteur de 70 %.

Des mesures sectorielles ont aussi été prises. Ainsi, l'ensemble des titres professionnels maritimes ont été prolongés pour une durée de six mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire.

C. UNE ÉCONOMIE DE 4 MILLIONS D'EUROS SUR LES EXONÉRATIONS DE CHARGES

Les répercussions budgétaires de ce ralentissement de l'activité ne sont pas immédiates. Cependant, la direction des affaires maritimes, qui évalue actuellement l'impact de la crise, s'attend à divers effets à court terme.

Les dépenses de fonctionnement des services suspendus ou ralentis pourraient s'écarter de la prévision sous l'effet de deux tendances opposées : la diminution des dépenses de formation des agents, d'entretien des équipements et de carburant pour les navires affectés au service et, parallèlement, la hausse des dépenses pour l'achat de matériels destinés à la protection individuelle (masques et gel hydroalcoolique) pour les agents qui continuent le travail.

Les attributions de produits versées au programme devraient être moins importantes en 2020. En effet, ces recettes non fiscales sont issues de la rémunération, par les collectivités territoriales et les ports, d'opérations de maintenances effectuées par les services des phares et balises pour l'entretien des établissements de signalisation maritime dont elles sont propriétaires. Or, cette activité a été suspendue.

Certains investissements programmés pour 2020 pourraient être reportés à la fin de l'année ou au début de l'année 2021, tels que le renouvellement des moyens nautiques destinés à la police des pêches et de l'environnement marin, l'acquisition d'équipements pour les CROSS ou encore le développement de logiciels. L'ENSM pourrait aussi reporter certains investissements programmés dans le cadre de sa restructuration.

Enfin, les crédits de l'action 3, qui financent des exonérations de charges sociales au bénéfice des armateurs, pourraient être sous-consommés. En effet, de nombreux armateurs ont dû recourir au chômage partiel pour leurs salariés (50 % des salariés de l'activité ferries, 100 % des salariés de la croisière, entre 10 et 20 % des salariés des autres secteurs). Les cotisations patronales n'étant pas dues pour ces périodes non travaillées, l'État n'aura pas à les compenser aux organismes sociaux. Selon les premières estimations de la direction des affaires maritimes, l'économie pourrait être de 4 millions d'euros en 2020, néanmoins cette estimation reste à confronter avec celle des organismes sociaux eux-mêmes.

II. L'IMPACT DE LA CRISE SUR LE BUDGET DES PORTS

La crise sanitaire ne devrait pas avoir de conséquence sur l'exécution des crédits portuaires inscrits au budget 2020.

A. UNE ACTIVITÉ PORTUAIRE MAINTENUE BIEN QUE RALENTIE

Les ports ont mis en œuvre leurs plans de continuité d'activité. Toutes leurs missions essentielles ont été maintenues, de même que pour la très grande majorité des entreprises portuaires (lamanage, logistique, manutention, et aussi administrations (douanes, police aux frontières...)). **Ces PCA ont consisté à faire travailler en présentiel les collaborateurs essentiels au service public portuaire** : capitaineries, sûreté, paiement des fournisseurs... À Marseille, 15 % des effectifs du grand port maritime étaient présents, le reste des personnes étant en télétravail, en position d'activité partielle ou en congé spécial pour garde d'enfants.

Pendant toute cette période, selon l'Union des ports de France (UPF), le dialogue social a été très serein. Les travailleurs portuaires ont été très mobilisés, ce qui contraste avec les mouvements de grève du début d'année. Ils ont montré une grande fierté à assurer la continuité du service.

Les ports n'ont pas été le lieu de foyers d'infection au covid-19. Seulement six cas ont été recensés à Marseille.

L'UPF estime que le nombre d'escales dans les ports a reculé de 25 % depuis le début de la crise sanitaire (entre 15 et 20 % selon la sous-direction des ports au ministère de la transition écologique et solidaire). La situation est contrastée d'une activité à l'autre : – 0 % pour le vrac liquide, – 25 % pour le transport de conteneurs, – 100 % pour la croisière. Ce n'est sans doute qu'un début, selon le président de l'UPF : « L'activité portuaire reflète bien la situation économique, mais toujours avec un effet retard » (en effet, les navires qui arrivent aujourd'hui dans nos ports sont partis d'Asie il y a 8 semaines). Ainsi, pour l'activité conteneurs, la perte de trafic portuaire pourrait atteindre – 30 % à – 50 % en mai-juin (plus de 20 millions d'EVP vides).

La sous-direction des ports fait le point toutes les semaines avec le centre interministériel de crise au sujet des approvisionnements par la voie portuaire. C'est notamment fondamental en outre-mer, comme le rappelle le rapporteur spécial.

Le déconfinement des ports se fait avec prudence. Ont été installés des vitres en plexiglas, des marquages au sol, fournis des masques et du gel (commandes groupées avec CMF), établis des règles de circulation dans les couloirs et mis en place des nettoyages deux fois par jour. Une grande partie des salariés va revenir travailler début juin.

B. UN IMPACT NEUTRE À CE STADE SUR L'EXÉCUTION DU BUDGET 2020

L'UPF a travaillé sur trois scénarios pour chiffrer la perte de recettes liée à la crise pour les grands ports maritimes. En cas de retour à la normale en septembre, les ports ne perdraient que 15 % de chiffre d'affaires. En revanche, dans le scénario le plus sombre, c'est-à-dire si un deuxième confinement devait avoir lieu, la perte de chiffre d'affaires pourrait atteindre – 50 %. Un scénario médian l'estime entre – 25 % et – 30 %.

Malgré ce manque à gagner en recettes, les grands ports maritimes devraient pouvoir mener à bien leurs projets d'investissements. Presque tous les chantiers de travaux publics ont été arrêtés au mois de mars, mais ils ont rapidement été relancés. À ce stade, les GPM confirment le niveau de consommation des crédits de l'AFITF inscrit en loi de finances initiale pour 2020.

III. SOUTENIR LA REPRISE PAR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Le Gouvernement travaille à l'élaboration d'un plan de relance maritime et portuaire pour aider les entreprises du secteur les plus affectées par la crise. Les premières pistes mettent à jour des tensions entre ports et armateurs. Il faudra aussi traiter le délicat sujet de la croisière.

A. UN PLAN DE RELANCE MARITIME ET PORTUAIRE

Le transport maritime a une forte plus-value indirecte, en termes d'emplois à terre, de maîtrise des chaînes logistiques et de positionnement géopolitique. Il doit donc pouvoir bénéficier d'un accompagnement post-crise sanitaire à la hauteur des enjeux. En outre, la flotte maritime française ne se résume pas au transport : elle est diversifiée, avec des entreprises leaders en termes de service, dans la pose de câbles ou de travaux off-shore.

À ce stade, il subsiste beaucoup d'incertitudes quant à l'ampleur de la crise et sa durée. Le Gouvernement analysera finement la situation avant de définir des outils de relance structurels.

Pour les nombreuses compagnies travaillant dans le cadre d'une délégation de service public, des échanges ont lieu avec l'autorité organisatrice de transport et c'est dans ce cadre, au plus près de la réalité économique, qu'une solution devra être prioritairement trouvée.

Il sera aussi essentiel de préserver les capacités de financement de l'industrie de la construction navale, fortement capitalistique, car les coûts financiers représentent l'essentiel des charges des armateurs.

Pour les ferries, la promotion touristique de la destination France, une fois la crise passée, sera un moyen de relancer la demande de transport.

Enfin, une réflexion sur le financement de l'innovation, orientée vers la transition écologique du transport maritime, est engagée au niveau ministériel.

Le secrétaire général de la mer travaille avec les acteurs publics et privés de l'économie maritime, représentés par le Comité France Maritime, pour élaborer une quarantaine de propositions. Certaines pourront être soumises au prochain comité interministériel de la mer.

Le secrétaire général de la mer dit percevoir des attentes très différentes selon les filières, quant aux mesures de soutien attendues pour le redémarrage de l'activité. Néanmoins, il identifie une volonté commune de relocaliser le fret français dans les ports français, et la construction navale en France. En 1992, avec la loi sur la logistique portuaire, on a su donner la priorité aux armateurs français pour le transport des hydrocarbures. **Ainsi, la résilience passera à la fois par des approvisionnements plus souverains et plus verts.**

Pour le Cluster maritime français, représentant des acteurs privés de l'économie maritime, la transition écologique est « la seule voie de résilience porteuse de succès ». Toute la filière, des chantiers navals aux armateurs, doit être mobilisée dans cette direction. L'hydrogène est une solution d'avenir, mais il faudra le soutien de l'État pour financer la recherche. Le Cluster maritime français dit vouloir œuvrer pour coordonner le travail de l'ensemble des acteurs.

B. UNE TENSION ENTRE ARMATEURS ET PORTS

Dans le contexte de crise, les armateurs demandent un soutien spécifique de la part des grands ports maritimes, consistant en l'exonération des droits de ports et/ou en la mise en place d'un moratoire sur le paiement des redevances domaniales au bénéfice des armateurs qui occupent le domaine public portuaire. Le monde portuaire y est fermement opposé.

Pour l'Union des ports de France, les GPM ne pourront pas continuer leurs opérations d'investissement s'ils octroient de tels avantages. Tout d'abord, de telles pertes de recettes dégraderaient le ratio ressources / charges, de sorte que les ports ne seraient plus dans les ratios prudentiels demandés en cas de recours à l'emprunt.

Ensuite, en tant qu'établissements publics à caractère industriel et commercial, les grands ports fonctionnent comme des entreprises, ils ne sont donc pas là pour octroyer des aides publiques mais pour faire du commerce : il serait plus pertinent pour eux de mettre en place des mesures commerciales pour attirer les armateurs lors de la reprise (*vs.* les soutenir pendant le confinement quand l'activité est réduite). Enfin, certaines entreprises présentes sur le domaine portuaire, telles que les entreprises de stockage de pétrole, tirent très bien leur épingle du jeu. Il faut donc éviter toute mesure globalisante, en privilégiant plutôt des mesures locales.

Le ministère de la transition écologique et solidaire approuve : il faut une réflexion à l'échelle de chaque place portuaire, et tenir compte de la dimension commerciale des grands ports maritimes. D'ailleurs, plusieurs ports ont déjà suspendu les redevances domaniales pendant cette période : faut-il pour autant généraliser ? Il faut trouver un équilibre entre la trésorerie des ports, très sollicitée, et la demande légitime des armateurs.

Le rapporteur spécial adhère à l'idée de raisonner à l'échelle de chaque port.

C. LA QUESTION SENSIBLE DE LA CROISIÈRE

Les croisiéristes ne demandent pas d'aide publique, mais souhaitent reprendre leur activité à l'hiver 2020/2021. Ils travaillent actuellement à l'élaboration d'un protocole partagé par tous les professionnels du secteur (et couvrant tout le parcours du client, depuis la réservation du voyage jusqu'au retour à la maison). Pour eux, la croisière est le grand oubli de la relance, ce qu'ils regrettent compte tenu de son poids dans l'industrie touristique.

Ils indiquent avoir engagé des dépenses importantes pour la transition énergétique (commande de paquebots au GNL), craignant qu'une mise à l'arrêt prolongée de leur activité ne mette en péril leur capacité à assurer ces engagements.

Une solution pour le redémarrage pourrait être d'autoriser les croisières sans escale : 6 jours à bord avec des activités de clubs de vacances, pour que l'activité ne participe pas à la relance à l'étranger mais en France. La température pourrait être prise à l'accueil avec un bilan médical. Le remplissage du bateau pourrait être limité.

Les croisiéristes ont montré leur sérieux avec le débarquement réussi du *MSC Magnifica* (rentré d'Australie en urgence pour débarquer 1 700 passagers français à Marseille) et en donnant des conseils à l'équipage du navire porte-avions de la Marine nationale, le *Charles de Gaulle*.

D. LES ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES PORTUAIRES : UNE MESURE DE RELANCE PORTÉE PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le rapporteur spécial plaide pour la mise en place dans les ports de zones économiques spéciales portuaires (ZESP), zones industrialo-portuaires dans lesquelles s'appliquerait une fiscalité attractive pour les entreprises de la transition écologique, avec également des exonérations de cotisations patronales. Il avait écrit au Premier ministre à ce sujet en novembre dernier.

Cette mesure fait consensus : tous les acteurs veulent relancer l'économie maritime et portuaire par la transition écologique. Sont aussi anticipées de nombreuses relocalisations d'activités en France. Cette mesure pourrait être un axe majeur du plan de relance.

Comme le secrétaire d'État aux transports l'a indiqué au rapporteur, le ministère de la transition écologique et solidaire, le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'action et des comptes publics travaillent ensemble au **lancement d'une mission destinée à établir un état des lieux de l'implantation des entreprises relevant du secteur de la transition écologique dans la zone industrialo-portuaire**, à identifier les limites actuelles à leur développement et à proposer les mesures facilitant et simplifiant leur installation. **L'examen de la création de zones économiques spéciales portuaires pourrait être envisagé dans le cadre de cette mission.**

Cette mission confiée au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ainsi qu'à l'inspection générale des finances (IGF) visera à évaluer l'opportunité de mettre en œuvre des dispositifs notamment fiscaux adaptés aux réalités industrialo-portuaires. **La crise a impacté le lancement de cette mission, mais elle le sera dès que possible.**

Recommandation : créer des zones économiques spéciales portuaires dans les grands ports maritimes, pour faire de la transition écologique un levier de la reprise du secteur maritime et portuaire

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le mercredi 3 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Saïd Ahamada, rapporteur spécial, sur les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables : affaires maritimes.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail dédié](#) de l'Assemblée nationale. Le compte rendu est également lisible [en ligne](#).

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de la transition écologique et solidaire : M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État aux transports ; direction des affaires maritimes : M. Thierry Coquil, directeur, Mme Laure Dassonville, sous-directrice en charge du budget ; direction des services de transports : M. Nicolas Trift, sous-directeur en charge des ports, M. Éric Vachet, chef du bureau des ports

Secrétariat général de la mer : M. Didier Robin, secrétaire général de la mer

École nationale supérieure maritime : M. Frédéric Moncany de Saint-Aignan, président, Mme Caroline Grégoire, directrice générale

Union des Ports de France (UPF) * : M. Hervé Martel, président, M. Jean-Pierre Chalus, délégué général

Armateurs de France * : M. Jean-Emmanuel Sauvée, président, M. Jean-Marc Roué, président sortant, M. Jean-Marc Lacave, délégué général, M. Alain Mistre, président du comité marseillais

Cluster maritime français * : M. Frédéric Moncany de Saint-Aignan, président

Cruises Lines International Association (CLIA) – France : M. Erminio Eschena, directeur des relations institutionnelles de MSC Cruises, président du CLIA.

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

SOURCES UTILISÉES

Note d'analyse de l'exécution budgétaire des crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* en 2019, Cour des comptes, avril 2020 ;

Rapports annuels de performance des programmes de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* annexés aux projets de loi de règlement et d'approbation des comptes des années 2017, 2018 et 2019 ;

Projets annuels de performance des programmes de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* annexés aux projets de loi de finances initiale des années 2017, 2018, 2019 et 2020 ;

Fiches thématiques transmises par la direction de l'École nationale supérieure maritime, mai 2020 ;

Fiches thématiques transmises par Armateurs de France ;

Communication C (2004) 43 de la Commission européenne – Orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime.