

N° 771

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

N° 345

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1997-1998

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 6 mars 1998

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 5 mars 1998
Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 mars 1998

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES POLITIQUES PUBLIQUES

RAPPORT

sur

LES ACTIONS MENÉES EN FAVEUR DE LA POLITIQUE MARITIME
ET LITTORALE DE LA FRANCE,

par

M. Philippe MARINI,
Sénateur

Déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale
par M. Augustin BONREPAUX,
Président de l'Office.

Déposé sur le Bureau du Sénat
par M. Christian PONCELET,
Vice-Président de l'Office.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	4
I. UNE SITUATION FRAGILE DANS UN CONTEXTE DE CONCURRENCE ACCRUE ..	6
<i>A. LE POTENTIEL ECONOMIQUE DU SECTEUR MARITIME A BEAUCOUP DIMINUE</i> ...	6
<i>B. ...ET LA FILIERE MARITIME FRANCAISE RESTE TRES FRAGILE VIS-A-VIS DE SES CONCURRENTES</i>	7
II. LE NIVEAU DE L'INTERVENTION PUBLIQUE, BIEN QU'IMPORTANT, EST RELATIVEMENT MODESTE EN REGARD DU SOUTIEN APORTE AU SECTEUR MARITIME A L'ETRANGER	9
<i>A. UNE DEPENSE PUBLIQUE GLOBALE DE 20 MILLIARDS DE FRANCS</i> ,.....	9
<i>B. UNE DEPENSE PUBLIQUE PLUTÔT EN RETRAIT PAR RAPPORT AUX CONCURRENTS ETRANGERS</i>	11
III. L'EFFICACITE DE LA DEPENSE PUBLIQUE : DES REPONSES NUANCEES	12
<i>A. LA LOI "PONS" : UNE EFFICACITE CERTAINE MAIS DES INVESTISSEMENTS TROP CONCENTRES</i>	12
<i>B. L'INCITATION A L'ACQUISITION DES PARTS DE COPROPRIETES DE NAVIRES DE COMMERCE (QUIRATS) : UN ESSAI A TRANSFORMER</i>	13
<i>C. LES AUTRES DOMAINES D'INTERVENTION</i>	14
IV. LA COHERENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES	14
<i>A. UN MANQUE DE COHERENCE</i>	14
<i>B. UNE NECESSAIRE COORDINATION DES ACTEURS DE LA FILIERE MARITIME</i>	15
V. LES PERSPECTIVES	16
Conclusions	18

<u>Tableau récapitulatif des principales propositions du Commissariat général du Plan par secteur</u>	20
<u>Fiches sectorielles</u>	23
CONSTRUCTION NAVALE.....	23
MARINE MARCHANDE.....	29
PORTS.....	34
OUTRE-MER.....	38
PECHE.....	42
LITTORAL.....	46
<u>Compte-rendu de la réunion de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques du mardi 10 février 1998</u>	51
DOCUMENTS JOINTS :	
Lettre de mission du Président de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques à M. le Commissaire général au Plan.....	58
Rapport de synthèse du Commissariat général du Plan.....	61

AVANT-PROPOS

Par lettre en date du 10 octobre 1996, **M. Josselin de Rohan**, sénateur, président du groupe RPR, a fait part à M. le président du Sénat de son souhait de saisir l'Office d'évaluation des politiques publiques d'une étude sur la politique maritime.

Dans sa séance du 22 octobre suivant, le Bureau du Sénat a approuvé cette initiative et saisi l'Office, conformément au 1° du III de l'article 6 quinquies de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958.

Lors de sa réunion du 19 février 1997, sur le rapport de **M. Arnaud Cazin d'Honincthun**, député, l'Office a décidé de donner suite à cette demande. Il a souhaité recourir aux services du Commissariat général du Plan pour la réalisation de l'évaluation.

L'objet de l'étude, qui devait être initialement remise pour le 30 juin 1997, était particulièrement vaste, ainsi qu'en témoignent les termes de la lettre adressée le 20 février 1997 par **M. Christian Poncelet**, alors président de l'Office, à **M. Henri Guaino**, Commissaire général au Plan.

"L'évaluation devra porter sur toutes les formes d'intervention publique : gestion directe ou déléguée de services publics, subventions d'investissement et de fonctionnement à des personnes publiques ou privées, allègements de charges sociales, exonérations fiscales, régularisation des marchés, bonifications d'intérêt..."

Elle doit concerner aussi bien les interventions de l'État que celles des collectivités locales, sans oublier les aides transitant par des fonds européens.

L'un des premiers intérêts de l'étude sera de dégager un panorama exhaustif des interventions publiques dans les trois secteurs concernés. Du fait de la multiplicité et de la variété des formes de ces interventions, il est aujourd'hui difficile d'appréhender l'ampleur de l'effort consenti par la France en faveur de sa politique maritime.

Au-delà de cet aspect descriptif, l'évaluation devra s'attacher à mesurer l'efficacité interne des instruments de la politique maritime. Il s'agit de déterminer s'ils répondent bien aux objectifs qui leur sont assignés, et à quel coût. Les trois secteurs d'activité retenus étant de nature marchande, il est possible de leur appliquer un raisonnement économique.

L'évaluation devra également porter sur les effets induits de la politique maritime. Les activités maritimes sont en effet fortement structurantes, qu'il s'agisse de la puissance industrielle et exportatrice de la France ou de l'aménagement du territoire.

A chacun de ces trois niveaux d'analyse, l'étude gagnera à s'appuyer sur des éléments comparatifs. Les activités maritimes sont par nature internationalisées, et il sera intéressant d'examiner les réponses apportées par les pays voisins de la France à des problèmes semblables."

Deux points importants doivent être soulignés en ce qui concerne la mise en oeuvre de cette étude :

① Dans une lettre du 16 avril 1997, le Commissaire général au Plan a estimé qu'une évaluation complète de la politique maritime nécessitait d'étendre le champ de l'étude :

" J'ai bien noté la priorité que l'Office souhaite accorder aux ports maritimes, à la flotte de commerce et à la pêche. L'évaluation ne pourra pas manquer de porter aussi sur d'autres sujets tels que la construction navale, la plaisance et le littoral, tellement les questions relatives à la mer et à l'efficacité des politiques publiques qui lui sont consacrées sont liées et appellent une analyse globale".

② Dans une lettre en date du 24 juillet, **M. Henri Guaino** a fait savoir que des pré-rapports sur les ports maritimes, la flotte de commerce et la pêche ainsi que sur le littoral et la construction navale seraient remis en septembre et le rapport définitif en automne.

*

* * *

M. Philippe Marini, sénateur, désigné comme rapporteur en remplacement de **M. Cazin d'Honiacthun**, a soumis son rapport et les travaux du Commissariat général du Plan à l'office qui, le 10 février 1998, a décidé de les transmettre au Bureau du Sénat, assortis d'un avis favorable à leur publication, dans les conditions rappelées par le compte rendu ci-annexé.

Le Bureau du Sénat a, le 3 mars suivant, autorisé la publication du rapport de **M. Philippe Marini** et des travaux du Commissariat général du Plan

Mesdames, Messieurs,

La mission confiée au Commissariat général du Plan consistait en une évaluation globale de toutes les formes d'intervention (directes ou indirectes) dans le domaine maritime, c'est-à-dire de l'intervention de l'Etat mais aussi des collectivités locales, et des aides des fonds européens.

Les rapports sectoriels fournis sont au nombre de six (outre-mer, littoral, marine marchande, ports, construction navale, pêche) et dressent un panorama exhaustif de l'action publique dans le domaine maritime.

Ces rapports délivrent des informations précieuses ainsi qu'un certain nombre de propositions visant à une meilleure efficacité de la dépense publique dans le secteur maritime.

Cependant, cette évaluation met en valeur la difficulté d'acquérir une vue d'ensemble d'une politique fragmentée sur laquelle le Parlement est appelé à légiférer de manière trop parcellaire. Certes, il ressort de l'évaluation que chaque secteur considéré présente des caractéristiques et des besoins spécifiques qui appellent des mesures qui lui sont propres.

Certains liens doivent pourtant être établis entre les différentes formes d'interventions publiques, notamment entre la politique en direction de la marine marchande et de la construction navale, et il appartient à l'Etat d'exercer une action globale pour enrayer la dégradation rapide et préoccupante de la situation observée.

I. UNE SITUATION FRAGILE DANS UN CONTEXTE DE CONCURRENCE ACCRUE

A. LE POTENTIEL ECONOMIQUE DU SECTEUR MARITIME A BEAUCOUP DIMINUE...

Malgré de très importantes mesures d'adaptation et de restructuration, la filière maritime française, exposée à un environnement très fortement concurrentiel, est aujourd'hui encore dans une situation fragile.

Ces adaptations connues par le secteur sont pour une part liées à une

En 10 ans, la flotte de commerce française a chuté de 30 % en tonnage et le nombre de navires a diminué de 40 %. Cette réduction s'est accompagnée d'une diminution du nombre de marins embarqués, qui représentent aujourd'hui 10 000 personnes (dont environ 2 500 pour les services portuaires)

Entre 1988 et 1994, la flotte de pêche a diminué de 40 % en nombre, de 15 % en tonnage et de 16 % en puissance. La réduction de la flottille a eu des conséquences sur l'emploi, aussi bien pour les marins-pêcheurs que sur les emplois indirects à terre. Le secteur de la pêche a perdu 2 000 marins en 5 ans, pour s'établir à 17 500 marins embarqués en 1995.

Les ports qui représentent aujourd'hui 30 000 emplois directs, ont également subi de profonds ajustements. La loi du 9 juin 1992 et les décrets du 12 octobre 1992 mettant en oeuvre une réforme de la manutention portuaire, ont conduit à une réduction de moitié des effectifs de la profession de dockers (de 8 234 en 1992 à 4 000 en 1996).

Mais l'activité la plus touchée par la réduction d'effectifs est sans conteste la construction navale, dont l'emploi direct civil est passé de 32 500 en 1976 à 5 910 en 1994, soit une réduction d'effectif de 82%.

B. ...ET LA FILIERE MARITIME RESTE TRES FRAGILE VIS-A-VIS DE SES CONCURRENTS

Malgré ces importantes restructurations, la filière maritime française demeure dans une situation fragile.

Le commerce international se développe à un rythme très soutenu, dans un contexte très concurrentiel où les prix du transport maritime sont tirés vers le bas.

Les coûts de production et les facteurs technologiques sont donc discriminants, alors que la France connaît un désavantage en termes de compétitivité-prix.

Les secteurs les plus exposés sont, par ordre décroissant, la construction navale, la marine marchande et la pêche.

Malgré des restructurations de grande ampleur, le marché de la construction navale civile reste globalement caractérisé par des capacités de production excédentaires. Il en résulte une forte contrainte sur les prix avec un fort pouvoir de négociation aux armateurs.

raison principalement de l'augmentation du potentiel coréen, de l'entrée massive sur le marché de nouveaux concurrents, comme la Chine ou de la reconversion de la construction militaire en construction civile (ex-URSS, Etats-Unis).

La **marine marchande** s'inscrit également dans un univers très concurrentiel, où les marges de manoeuvre sont faibles, si bien que ce sont les coûts d'exploitation, et notamment le poste d'équipage, fonction du choix du pavillon (25 à 50 % du coût d'exploitation varient suivant le type de pavillon), qui sont déterminants. Or, le surcoût du pavillon français par rapport à ses principaux concurrents est estimé à 337 millions de francs par an. Pour le cabotage, le différentiel de coût entre un équipage formé exclusivement de marins européens et un équipage mixte peut être de 25 à 60% selon la proportion de marins étrangers autorisés sous le pavillon concerné.

Le secteur de la **pêche**, soumis à une intégration croissante au système économique international, s'est restructuré depuis la crise de 1992-1993. Les indicateurs actuels sont relativement favorables : rentabilité des navires, cours du poisson, rémunération des marins-pêcheurs. Cependant, il reste fragile : le secteur ne bénéficie pas de marges de sécurité (peu de capacité d'investissement pour s'adapter à la concurrence internationale, raréfaction des ressources) et les charges sociales et financières pesant sur lui sont élevées. Il faut également noter que l'augmentation de la demande des produits de la mer s'est principalement portée sur les importations, la structure des produits pêchés en France n'étant pas adaptée à celle de la demande.

L'exposition à la concurrence étrangère montre **une vulnérabilité du secteur maritime français, renforcée par la surévaluation du franc** contre le dollar et contre certaines devises européennes, entre 1992 et 1995. Les termes de l'échange ont été très défavorables aux pêcheurs et aux constructeurs de navires français. Les fluctuations monétaires ont considérablement aggravé les déséquilibres constatés dans les échanges des produits de la mer dans la mesure où les flux d'exportation étaient tournés vers l'Espagne et l'Italie et où la dévaluation de la livre permettait à la Grande-Bretagne d'accentuer sa pénétration sur le marché français. Il en est résulté une baisse générale des cours à la première vente, et la baisse des prix a précipité les cessations de paiement et les faillites.

La concurrence des **ports** s'exerce sur des critères plus diversifiés: le coût du passage, la présence ou non d'un arrière-pays dense et développé et la position géographique, enfin la qualité du service. Le coût du passage portuaire n'est pas l'élément de choix le plus significatif.

Cependant, les ports d'**Outre-mer**, soumis à une vive concurrence au niveau régional, ont des coûts de manutention et de passage de la marchandise prohibitifs qui obèrent leur compétitivité. D'une manière générale, les

collectivités d'outre-mer sont insérées dans un environnement géographique composé de pays à faible degré de développement et se trouvent globalement sur les mêmes filières de production que ces Etats, mais avec des coûts de main-d'oeuvre tels qu'ils excluent toute possibilité de concurrence.

II. LE NIVEAU DE L'INTERVENTION PUBLIQUE, BIEN QU'IMPORTANT, EST RELATIVEMENT MODESTE EN REGARD DU SOUTIEN APPORTÉ AU SECTEUR MARITIME À L'ÉTRANGER

A. UNE DEPENSE PUBLIQUE GLOBALE DE 20 MILLIARDS DE FRANCS

La dépense publique maritime se situe autour de 20 milliards de francs, avec une décroissance depuis 1991 (- 12 %) mais un relèvement en 1997 du fait de la loi sur les quirats.

La valeur actualisée aujourd'hui de la dépense maritime depuis 1991 est de 156 milliards de francs.

Les deux principaux postes de dépense maritime sont la pêche et la construction navale. En raison des plans d'urgence pour la pêche et de la contraction des dépenses des arsenaux militaires, la hiérarchie entre ces deux secteurs s'est modifiée depuis 1993.

Les dépenses publiques (Etat et Union européenne) pour le secteur de la pêche n'ont cessé d'augmenter depuis 1991 pour atteindre 5,8 milliards de francs en 1996. L'effort public en faveur de la pêche est considérable : l'aide publique (hors protection sociale, d'un montant de 4,6 milliards de francs) représente un milliard de francs pour un chiffre d'affaires de 5,7 milliards de francs.

La dépense publique globale concernant le secteur de la construction de navires civils et de bâtiments de guerre¹ est d'environ 5,7 milliards de francs en 1996, dont 86 % au titre du budget de la défense et 13 % correspondant au mécanisme d'aide directe piloté par le ministère de l'Industrie.

¹ correspondant aux six instruments d'intervention publique étudiés par le Commissariat au Plan à savoir les aides directes, les aides à l'exportation, la recherche-développement, les dépenses liées aux exportations, les dépenses militaires et la baisse des charges

La dépense publique maritime

(en milliards de francs 1996)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1996/91
Pêche							
Etat	5,13	5,04	5,29	5,83	5,86	5,56	
Union européenne	0,24	0,15	0,19	0,16	0,17	0,24	
Collectivités locales	0,77	0,76	0,74	0,73	0,71	0,65	
Total	6,14	5,95	6,21	6,73	6,75	6,45	5,1 %
Construction navale							
Civile	1,52	1,24	1,29	1,41	1,65	1,50	
Militaire	6,81	6,15	3,95	4,74	4,30	4,18	
Total	8,33	7,39	5,24	6,15	5,94	5,68	- 31,9 %
Ports							
Etat	0,60	0,55	0,50	0,52	0,48	0,41	
Collectivités locales	0,60	0,41	0,52	0,60	0,56	0,55	
Total	1,20	0,96	1,02	1,13	1,04	0,96	- 20,2 %
Littoral							
Etat	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	
Total	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	- 50,0 %
Marine marchande							
Etat							
Dépense budgétaire de l'Etat	2,66	2,72	2,43	2,43	2,65	2,51	
Dépense fiscale de l'Etat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,34	
Total	2,66	2,72	2,43	2,43	2,65	2,85	6,9 %
Outre-mer							
Etat							
Dépense budgétaire de l'Etat	0,08	0,01	0,11	0,11	0,09	0,10	
Dépense fiscale de l'Etat	0,56	0,83	0,79	0,64	0,86	1,03	
Total	0,64	0,85	0,90	0,75	0,95	1,13	76,4 %
Autres							
Etat							
Administration générale	0,36	0,36	0,36	0,37	0,37	0,50	
Police et signalisations	0,20	0,20	0,16	0,20	0,18	0,12	
Sous-total	0,57	0,56	0,52	0,57	0,55	0,62	10,2 %
ENIM							
Dépenses couvertes par les cotisations des gens de mer	2,22	2,21	2,16	1,94	1,69	1,59	
IFREMER	0,53	0,54	0,53	0,51	0,50	0,48	
Total	2,75	2,76	2,69	2,51	2,23	2,12	- 33,4 %
Mesures exceptionnelles (pêche)			0,26	0,27	0,27		
Mesures exceptionnelles (Etar-ports-manutention)			0,30	0,30	0,30	0,30	
TOTAL	22,31	20,65	19,06	20,27	20,16	19,50	- 12,2 %

La marine marchande et les ports sont moins aidés.

Concernant la **marine marchande**, l'aide publique est constituée de multiples dispositifs destinés à remédier au manque de fonds propres des armateurs et à alléger les charges en capital des investissements (exonérations

de charges patronales, aides à l'investissement, quirats...). Au total, 4,1 milliards de francs d'aides publiques ont été accordés à la marine marchande en 1997, dont 1,5 milliard au titre de la loi sur les quirats. En 1996, la dépense budgétaire et fiscale de l'Etat s'élevait à 2,85 milliards de francs.

En **matière portuaire**, l'effort budgétaire (en investissement et fonctionnement) est resté sensiblement constant en francs courants, de l'ordre de 1 milliard de francs, depuis 1980².

B. UNE DEPENSE PUBLIQUE PLUTÔT EN RETRAIT PAR RAPPORT AUX CONCURRENTS ETRANGERS

D'une manière générale, le niveau d'intervention publique dans le domaine maritime est loin d'être jugé excessif, notamment au regard de la politique menée par les partenaires économiques de la France.

Concernant la **construction navale**, le niveau d'aide publique française, supérieur à la moyenne communautaire en 1988-1990, est depuis lors devenu l'un des plus faibles en pourcentage de la valeur ajoutée dans ce secteur. Dans cinq pays (Danemark, Allemagne, Espagne, Italie et Portugal), le secteur est aidé de 50 % de plus qu'en France. Le rapport du Plan estime donc que les masses budgétaires engagées dans ce secteur sont indispensables à sa survie dans les prochaines années.

Le niveau moyen des aides à la construction navale dans l'Union européenne a fortement diminué, de 33,8 % de la valeur ajoutée pour la période 1988-1990 à 14,6 % pour la période 1990-1992 mais la France a vu l'intensité de son niveau d'aide divisée par quatre.

Concernant la **marine marchande**, le choix de la résistance au déclin par des mesures visant à minimiser le "dépaillonnage" a été fait partout, notamment par des dispositifs de sauvegarde des marchés, des "registres bis", l'aménagement des conditions d'armement par des régimes fiscaux et sociaux particuliers, des dispositifs d'aides directes ...

Concernant les **ports** et particulièrement les dépenses d'investissement, au rythme actuel d'exécution, il faudra 10 ans pour achever les projets d'intérêt portuaire des contrats de plans Etat-régions. L'Etat est en retrait par rapport à ses obligations légales de participation financière aux dépenses d'infrastructures des ports.

² en prenant en compte les aides à la réforme de la manutention

Si le niveau de la dépense publique n'est pas jugé excessif, l'ampleur des sommes en jeu nécessite cependant de s'interroger sur son efficacité au regard des objectifs poursuivis.

III. L'EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE : DES RÉPONSES NUANCÉES

La dépense publique dans le domaine maritime se caractérise par son hétérogénéité, sa relative stabilité dans le temps (si l'on prend en compte la dépense fiscale) ainsi que la montée en puissance des instruments fiscaux.

Toutes les formes de l'intervention publique ont été examinées par le Commissariat au plan, et plus particulièrement les instruments fiscaux : la loi du 11 juillet 1986 dite "loi Pons" et la loi du 5 juillet 1996 relative à l'acquisition de parts de copropriété de navires de commerce. On leur réservera ici quelques commentaires spécifiques.

A. LA LOI "PONS" : UNE EFFICACITÉ CERTAINE MAIS DES INVESTISSEMENTS TROP CONCENTRÉS

Le rapport estime que la loi du 11 juillet 1986 "constitue une incitation fiscale remarquable et a eu des effets sur le tourisme, l'hébergement, les produits et transports touristiques".

Il note un effet quantitatif important avec un développement très significatif de la capacité hôtelière mais aussi parfois une chute du taux d'occupation.

D'une manière générale, la loi Pons a permis des investissements importants mais trop concentrés sur le tourisme et insuffisamment diffusés.

En matière de navigation de plaisance, la défiscalisation a réellement bénéficié aux chantiers navals français, dont certains réalisent jusqu'à 30 % de leur chiffre d'affaires grâce à la commande de bateaux défiscalisés. La fédération des industries nautiques estime que le nombre de navires de plaisance vendus dans les DOM grâce à la défiscalisation de 1986 à 1995 représente un chiffre d'affaires de 2.5 milliards de francs en métropole.

L'effet a parfois été très significatif : à la Guadeloupe, entre 1986 et 1991, le nombre de bateaux de plaisance est passé de 70 à 600 avec pour corollaire un décuplement des emplois (120 à 1200). Les Antilles dans leur ensemble ont connu une très forte expansion du tourisme nautique.

La dépense fiscale n'a toutefois cessé de s'alourdir pour dépasser constamment le milliard de francs par an. Votre rapporteur considère qu'en l'absence d'un tel dispositif, il aurait fallu accroître au moins à due concurrence les prestations d'assistance versées à une large proportion de la population des départements ou territoires considérés.

En conclusion, le rapport note que la loi Pons a dynamisé certains secteurs comme le tourisme maritime mais que les incitations fiscales n'ont pas encore assuré des effets économiques réellement durables : si l'intérêt s'est à juste titre porté sur le nombre d'emplois directement ou indirectement créés, il faudrait raisonner en termes de valeur ajoutée pour l'économie locale et de diffusion vers l'ensemble de ses branches. Le rapport préconise de se concentrer sur les investissements productifs structurants et garants d'un développement de long terme en associant à la procédure d'agrément des organismes publics ayant une grande expérience de l'expertise financière et du financement de projets, tels que la Caisse Française de Développement.

B. L'INCITATION A L'ACQUISITION DES PARTS DE COPROPRIETES DE NAVIRES DE COMMERCE (QUIRATS) : UN ESSAI A TRANSFORMER

Il est dressé un bilan nuancé de la loi quirataire.

Le rapport indique tout d'abord l'intérêt du dispositif, qui permet d'abaisser le coût d'acquisition d'un navire de 25 %.

Il en souligne les effets positifs incontestables, notamment un impact sur l'emploi plus élevé que ce qui était attendu (306 emplois dans la flotte de commerce et 1500 emplois maintenus pour un an dans la construction navale), un taux de correspondance élevé entre les commandes et la spécialisation de la construction navale française (35 % contre 25%), un impact favorable sur la structure de la flotte de commerce.

Il écarte certaines critiques, relatives à l'emploi ("*la création d'emplois directs ne saurait être un objectif prioritaire de la loi quirataire, la marine marchande n'étant pas une activité riche en main-d'oeuvre*") et met en garde contre certaines confusions, notamment entre le soutien aux armateurs et le soutien au pavillon français, qui correspondent à deux logiques différentes.

Il note enfin un dérapage de la dépense fiscale, en partie en raison d'un effet d'attente mais qui aurait dû tout de même conduire à une dépense de 1,5 milliard de francs par an si le régime avait été maintenu. Il insiste surtout

sur les risques de dépavillonnement à l'issue de la période de 5 ans imposée par la loi, ceci en raison du surcoût lié au pavillon français.

C. LES AUTRES DOMAINES D'INTERVENTION

L'efficacité de l'aide directe à la construction de navires marchands peut être mesurée par la dépense publique par emploi sauvé et la part de l'aide dans la valeur ajoutée du secteur. Le niveau de subvention est de l'ordre de 115 000 F/an par emploi lorsque l'on ne considère que la construction de navires civils. En considérant les emplois induits, la dépense est de l'ordre de 48 000 F/an. Ce montant est nettement plus élevé que dans les autres secteurs mais sans ces subventions, le secteur ne pourrait pas subsister.

La politique de la pêche est jugée efficace, surtout quand elle prend la forme d'exonérations de charges sociales. Cependant, certaines actions sont considérées comme insuffisamment sélectives : il est proposé de concentrer les dépenses d'équipement prioritairement sur les ports et les criées dont les apports sont fortement croissants.

De même, il est recommandé de focaliser les investissements de l'Etat sur un nombre limité **d'infrastructures portuaires**, dans les plus grands ports.

IV. LA COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES

A. UN MANQUE DE COHERENCE

D'une manière générale, le rapport pointe du doigt le manque de cohérence des politiques publiques.

La politique de la pêche n'est pas parvenue à organiser la filière qui souffre encore d'une opposition entre une offre atomisée et une distribution concentrée et d'un manque de circulation de l'information.

Certains dysfonctionnements sont mis en valeur : le rapport souligne les difficultés liées à la superposition du cadre d'action institué par l'Union Européenne avec celui des institutions issues de la législation antérieure de gestion des pêches maritimes françaises d'après l'ordonnance de 1945, révisée par la loi de 1991.

Il note d'autre part les difficultés dans la coordination et la répartition des attributions réglementaires pour la gestion des ressources ("un contexte réglementaire obscur").

Le rapport constate une dispersion des acteurs et un manque de volonté à coopérer et à coordonner leurs actions notamment en ce qui concerne le contrôle sanitaire : "un manque de volonté et de moyens pour contrôler réellement le secteur des pêches maritimes". Par exemple, aucune autorité n'est compétente pour contrôler le niveau de fraîcheur des lots de poissons et il n'existe pas d'harmonisation nationale dans l'appréciation des exigences sanitaires.

En matière de **construction navale**, le rapport relève une méfiance des chantiers privés vis-à-vis des procédures publiques d'appel d'offre. Des dysfonctionnements apparaissent également dans la réglementation de protection du secret défense et dans le contrôle de l'industrie d'armement. Au delà des protocoles de collaboration d'Etat à Etat, les travaux au sein d'équipes multinationales sont presque impossibles. Les textes sur le contrôle de l'industrie d'armement sont également un frein important au rapprochement d'entreprises

Concernant la **marine marchande**, la politique menée est "partielle et inefficace" car elle ne permet pas de compenser le surcoût du pavillon français.

La **politique portuaire** répond à une pluralité d'objectifs, parmi lesquels l'organisation spatiale du territoire et la politique de l'emploi. Mais son objectif principal doit être le renforcement de la compétitivité globale de la chaîne des transports, au sein de laquelle les ports s'insèrent

La **politique du littoral** souffre de l'imprécision des termes de la "loi littoral", ce qui entraîne une insécurité juridique préjudiciable au développement du tourisme et à la protection des espaces.

B. UNE NECESSAIRE COORDINATION DES ACTEURS DE LA FILIERE MARITIME

Le rapport préconise de développer une vision plus globale de la **politique maritime** en mettant en cohérence certaines approches sectorielles.

Chaque secteur obéit à sa logique propre mais un certain nombre de liens ont pu être mis en évidence.

Invoquant les exemples italien, japonais et néerlandais, le rapport estime ainsi que la croissance de la **construction navale** dans un pays va

souvent de pair avec la croissance de sa **flotte de commerce**. Il faut de plus que la spécialisation de la flotte corresponde à la spécialisation de la construction navale. La flotte de commerce française actuelle, autant par sa taille que par sa structure, ne donne à la France qu'un très faible potentiel de *filier maritime*. Le rapport regrette en effet le manque d'adéquation entre la construction navale civile et la flotte de commerce: le taux de correspondance des spécialisations de la construction (très polarisée) et de la flotte (très diverse) n'est que de 25 %.

La création d'une filière peut également passer par une rationalisation, au sein du pays, entre les acteurs du secteur de la construction navale en amont (fournisseurs - constructeurs) ou bien en aval (constructeurs - sociétés de classification).

Le rapport note que la présence des armateurs français dans les grandes alliances internationales est trop faible pour négocier des escales favorables aux ports français.

Certaines politiques gagneraient à faire preuve d'une vision globale. Ainsi, toute action en matière portuaire est une action qui concerne l'ensemble de la chaîne de transport. La politique de desserte terrestre (ferroviaire, fluviale et routière) influe directement sur la compétitivité portuaire. La priorité maritime devrait être prise en compte dans l'élaboration d'une **politique intermodale de transports**.

Dans de nombreux secteurs, une réflexion doit être mise en oeuvre sur le *plan interne* : la filière pêche est marquée par un fort individualisme préjudiciable à sa modernisation et qui permet à la demande d'influencer fortement le marché, la filière portuaire souffre d'une segmentation de certains métiers (dockers et grutiers) et de la timidité des initiatives de coopération entre les ports, la marine marchande ne parvient pas à s'organiser pour participer aux alliances internationales... L'action des pouvoirs publics n'est pas seule à pouvoir remédier à certains dysfonctionnements caractéristiques du *manque d'organisation du domaine maritime français*. Il sera manifestement difficile de surmonter de tels handicaps qui traduisent les erreurs de conception souvent fort anciennes de la politique menée par l'État : son interventionnisme parcellaire ne reflète aucun projet cohérent.

V. LES PERSPECTIVES

De nombreuses critiques sont adressées à l'Union Européenne en raison de l'impact des dévaluations, des distorsions de concurrence entre Etats, d'une libéralisation du cabotage insuffisamment préparée et défavorable à la France, enfin de la perspective de ratification de l'accord de l'OCDE sur la construction navale.

Il en résulte que **la politique de la mer doit d'abord être nationale**, et s'attaquer par priorité aux menaces à court terme. En effet, les intérêts des États membres de l'Union sont trop contradictoires pour leur permettre de concevoir sans arrière-pensée une réelle politique communautaire.

La France a un des **dispositifs d'aide à la construction navale** les moins généreux et parmi les plus vulnérables alors que ses concurrents européens et américains ont développé des systèmes complexes d'aides au financement, qui leur ont permis de s'affranchir du passage par les aides directes à la construction navale. La France se situe donc au coeur de la cible de l'accord de l'OCDE.

A très court terme, la construction navale devrait être confrontée à d'importantes difficultés, en raison d'une contraction de ses plans de charge et de carnets de commandes déprimés. L'aide budgétaire paraît donc plus que jamais essentielle.

A plus long terme, certaines pistes sont proposées pour améliorer la compétitivité de cette industrie : la recherche-développement (la stratégie de niche adoptée par la France requiert un travail incessant d'innovation), le développement de la filière pétrochimique, de la filière "gaz" (méthanier de nouvelle génération), de la filière de l'offshore ou des navires à grande vitesse.

En matière de **marine marchande**, en raison de la disparition du dispositif quirataire qui avait un impact quantitatif non négligeable, une refonte du système d'aide publique à la flotte est nécessaire. Parmi les aides existantes, l'aide à la consolidation et à la modernisation (ACOMO) a une grande utilité car elle est d'une grande souplesse d'attribution. Elle répond donc à des situations d'urgence, lorsqu'une compagnie fait face à une difficulté temporaire : elle doit demeurer présente dans la panoplie des aides.

En **matière portuaire**, le rapport préconise une politique d'aménagement du territoire en faveur des ports et en particulier des investissements portuaires, fluviaux et ferroviaires, pour établir des liaisons est-ouest favorables à leur développement.

Enfin, concernant **la pêche**, la loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines a apporté des réponses importantes aux préoccupations du secteur. Mais des efforts devraient encore être réalisés concernant l'amélioration de l'information et la structuration de l'offre nationale, la politique de préservation des ressources et la coordination des autorités administratives compétentes dans l'application des réglementations.

Conclusions

L'évaluation de la politique maritime menée par le Commissariat général du plan constitue le premier travail commandé par l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

Cette étude, réalisée dans des délais assez brefs, représente une synthèse unique sur les difficultés et les attentes du secteur maritime français. Réalisé en concertation avec les milieux professionnels concernés, particulièrement bien documenté, ce travail d'évaluation décrit les principaux enjeux auxquels le secteur maritime sera confronté demain : une concurrence accrue dans toutes les filières, une modification rapide de la demande internationale, la nécessité de s'adapter à cet environnement et de moderniser les dispositifs publics.

Eu égard à la qualité du travail fourni par le Commissariat général du plan, **cette étude mériterait d'être rendue publique**³, si l'auteur de la saisine de l'office souhaitait en décider ainsi⁴.

Il serait par ailleurs tout à fait approprié que **les conclusions du rapport de l'office puissent être portées à la connaissance du gouvernement**, amené à envisager, dans un avenir proche, les mesures indispensables pour maintenir la compétitivité de notre filière maritime française.

Votre rapporteur estime également souhaitable qu'un **débat d'orientation sur l'avenir de la politique maritime de la France** se tienne devant le Parlement, afin de prolonger la réflexion sur l'ambition maritime de notre pays.

Le rapport remis par le Commissariat général du plan témoigne notamment de l'urgence à redéfinir les moyens d'interventions de l'Etat dans des domaines aussi essentiels à l'avenir de la filière maritime que la construction navale et la marine marchande.

³ A l'exception de certaines informations nominatives ou à diffusion restreinte

⁴ Dans sa réunion du mardi 3 mars 1998, le bureau du Sénat a suivi les conclusions de l'office, et s'est prononcé en faveur de la publication du présent rapport

Il met en valeur l'efficacité incontestable des dispositifs d'incitation fiscale en matière d'investissements outre-mer ou d'acquisition de parts de navires de commerce, mais également certaines insuffisances de ces dispositifs au regard de leur coût budgétaire.

Il engage donc à poursuivre la réflexion sur l'adaptation de ces outils fiscaux à la réalité des besoins de la filière maritime française. La défiscalisation des investissements outre-mer devra peut-être se concentrer sur des investissements productifs structurants et garants d'un développement de long terme, comme les mesures budgétaires et fiscales concernant la marine marchande devront tout à la fois inciter à construire de nouveaux navires et s'attaquer à la faiblesse essentielle de l'activité armatoriale française, à savoir le surcoût du pavillon français.

Il appartient maintenant aux commissions permanentes du Parlement de mettre à profit cette étude d'évaluation pour enrichir leurs travaux de contrôle et de proposition.

*

* *

Tableau récapitulatif des principales propositions du Commissariat général du plan par secteur

Secteur	Points faibles	Efficacité des politiques menées	Propositions
Outre-mer	<p>Handicaps faibles ressources naturelles, éloignement de la métropole, faible intégration régionale, coûts salariaux élevés</p> <p>Ports : coûts de manutention et de passage prohibitifs</p>	<p>De nombreuses incitations budgétaires et fiscales mais surtout :</p> <p>Loi du 11/07/86 : fort effet d'incitation à l'investissement mais trop concentré sur le tourisme et insuffisamment diffusé. La dépense fiscale est élevée (supérieure à un milliard de francs par an)</p> <p>Risques du monodéveloppement</p>	<ul style="list-style-type: none"> - loi Pons : assurer un suivi systématique de l'exploitant ayant bénéficié de l'investissement, allonger le délai de séjour et de location pour la navigation de plaisance, favoriser la rénovation d'hôtels. Se concentrer sur les investissements garants d'un développement de long terme et associer à la procédure d'agrément des organismes publics (CFD, CDC). - renforcer le professionnalisme en matière touristique (efforts de formation) - mettre en valeur la zone économique exclusive
Pêche	<p>La filière pêche est dominée par la demande car l'offre est atomisée</p>	<p>Depuis la crise de 1992-1993, la filière s'est redressée avec des indicateurs satisfaisants (prix du poisson, revenu) et la loi d'orientation pour la pêche a répondu à certaines attentes du secteur mais la filière reste fragile (raréfaction de la ressource, charges sociales et financières élevées)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - améliorer la circulation de l'information - concentrer les dépenses d'équipement sur les ports à fort développement - enrayer la chute des aides à la construction, développer la transparence des aides - clarifier le contexte réglementaire et préciser les modalités du contrôle sanitaire - renforcer les politiques de gestion de la ressource et les démarches de qualité

Secteur	Points faibles	Efficacité des politiques menées	Propositions
Marine marchande	<p>Une faible intégration dans les flux internationaux (est-ouest)</p> <p>Un surcoût du pavillon français</p> <p>Une flotte en réduction constante et très dispersée sur la plupart des créneaux</p> <p>Un handicap certain en matière de cabotage alors que la libéralisation du secteur est prévue pour 1999.</p>	<p>Des aides publiques insuffisantes pour compenser le surcoût du pavillon français</p> <p>L'échec de l'Etat actionnaire (Compagnie générale maritime)</p> <p>Une loi sur les quirats avec des effets positifs incontestables mais un dérapage de la dépense et des risques de "dépavillonnement"</p>	<p>-impliquer les importateurs et exportateurs français sur la partie maritime du transport</p> <p>-intégrer les armateurs aux alliances internationales</p> <p>-redéfinir un dispositif d'aide à la marine marchande, incluant certaines aides indispensables (ACOMO)</p> <p>- revoir la loi sur les quirats notamment par l'allongement de la durée sous pavillon français</p>
Littoral	<p>Une urbanisation préoccupante, qui pourrait nuire au potentiel touristique du littoral</p>	<p>- des réussites incontestables, notamment dans la qualité des eaux même si des efforts restent à faire (protection contre l'érosion, milieux humides, ...)</p>	<p>- mettre un terme au flou juridique entourant la loi littoral et simplifier le cadre réglementaire</p> <p>- mieux prendre en compte l'environnement dans la fiscalité locale appliquée au littoral</p> <p>- étendre les avantages aujourd'hui accordés aux seules communes de montagne.</p>

Secteur	Points faibles	Efficacité des politiques menées	Propositions
Construction navale	<p>Les concurrents de la France bénéficient de nombreux atouts (faible coût du travail, sous-appréciation des taux de change, forte intégration entre les chantiers navals et les équipementiers, des efforts de recherche-développement, l'adossement à un marché intérieur civil et militaire)</p> <p>La France n'a pas de logique de filière affirmée</p>	<p>La France a un des dispositifs d'aide les moins généreux et parmi les plus vulnérables</p> <p>La ratification de l'accord OCDE (interdiction des aides directes) entraînerait à très court terme la disparition de la construction navale française</p>	<ul style="list-style-type: none"> - développer l'effort de recherche-développement - développer la filière pétrochimique - rapprocher la construction navale civile et les arsenaux militaires - soutenir une filière en grande difficulté par des aides importantes et appropriées
Les ports	<p>Une situation financière globalement bonne (désendettement, augmentation de la capacité d'autofinancement) mais une évolution des trafics défavorables sur moyen terme (pertes de parts de marché).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - une réforme de la manutention portuaire avec une réduction significative des effectifs - une chute des crédits d'investissement compensée par l'implication des collectivités locales et l'autofinancement des ports 	<ul style="list-style-type: none"> - l'objectif principal doit être le renforcement de la compétitivité globale de la chaîne de transport avec une politique de desserte terrestre adéquate (desserte ferroviaire est-ouest même si elle est encore difficile à mettre en œuvre, desserte fluviale notamment par le projet Seine-est) - renforcer la coopération entre les ports - concentrer les investissements dans les plus grands ports. - parachever la réforme de la manutention portuaire

Fiches sectorielles

LA CONSTRUCTION NAVALE

1 - Les forces à l'œuvre sur le marché mondial de la construction navale

Dans un premier chapitre, le rapport rappelle les principales caractéristiques du marché mondial de la construction navale. Il s'agit ainsi d'un marché où :

- la demande reste soutenue sur certains créneaux (porte-conteneurs, vraquiers secs, navires à passagers, navires citernes) ;

- l'offre est globalement excédentaire (excédent avoisinant 40 % autour de l'an 2000) en raison de l'expansion des capacités de production disponibles et surtout de l'arrivée de nouveaux concurrents (Chine) et de la reconversion de l'industrie navale militaire des pays de l'ex-bloc soviétique et des Etats-Unis ; néanmoins, compte tenu de la forte segmentation qui caractérise le marché de la construction navale, l'offre n'est pas excédentaire sur tous les créneaux ;

- la concurrence est forte, tirant les prix vers le bas, ce qui se traduit par une dégradation de la situation financière des entreprises.

Le rapport constate par ailleurs le **déplacement de la production vers la zone asiatique** : ainsi, alors que l'ensemble Japon-République de Corée représentait en 1980 près de 45 % de la production mondiale, il compte en 1995 pour plus de 60 % de cette production ; sur la même période, l'Europe de l'ouest est passée de 31 % de la production mondiale à 22,5 %.

Au nombre des atouts dont bénéficient les pays concurrents de la France, le rapport relève :

- le **faible coût du travail** des pays en développement qui leur permet d'entrer sur le marché des navires en grandes séries (le coût du travail représente de 30 à 40 % du coût total selon le type de navires) ; néanmoins, la segmentation de plus en plus forte du marché de la construction navale entre navires à faible technologie et navires à forte valeur ajoutée permet de trouver des niches commerciales pour lesquelles la concurrence par le coût du travail ou les taux de change est moins forte ;

- la **sous-appréciation du taux de change** : En Finlande, en Espagne ou en Italie, les commandes sont souvent déterminées par l'évolution du taux de change ;

- la très forte intégration qui existe entre les chantiers navals japonais et leurs équipementiers : cela permet de substantielles économies compte tenu du poids des équipements dans le prix de revient d'un navire (jusqu'à 70 % pour un navire de guerre). Le Japon est ainsi autosuffisant en équipements à 80 % contre environ 40 % pour la Corée du Sud. Par ailleurs, les efforts japonais consentis dans la rationalisation des méthodes de construction ont compensé le handicap du Japon en termes de niveau des salaires et de taux de change ;

- les importants efforts de recherche et développement japonais et américains : un milliard de dollars ont ainsi été dépensés annuellement de 1988 à 1993 par le gouvernement japonais en aides à la R&D, soit 56 % des dépenses publiques du secteur ; à titre de comparaison, ce chiffre n'est que de 0,47 % en France et de 2,5 % en Italie. Aux Etats-Unis, un plan de revitalisation en trois volets de la construction navale prévoit un certain nombre d'aides directes, technologiques et financières destinées à améliorer la compétitivité des chantiers américains et, en particulier, à favoriser l'intégration des chantiers et des équipementiers et le transfert des technologies entre la défense et le secteur commercial.

- l'adossement à un marché intérieur civil et militaire : l'adéquation entre la spécialisation de la flotte contrôlée et la spécialisation de la construction navale au sein d'un pays (Italie) renforce la part des commandes nationales (effets de filière) et l'importance du marché militaire assure, pour les constructeurs nationaux, un volant de charge de sécurité. La France souffre à ce titre de la faible corrélation structurelle entre la construction navale, très polarisée, et la flotte de commerce, au contraire très diversifiée. En revanche, le Japon, premier importateur de gaz naturel liquide au monde (65 % des achats) est aussi le premier constructeur de méthaniers (58 % du carnet de commandes). De même, la Corée du Sud, 2^{ème} acheteur de GNL, compte associer les armateurs et les constructeurs nationaux.

- l'importance des sociétés de classification : certains pays (Etats-Unis) imposent leur société de classification aux navires devant fréquenter leurs eaux territoriales ; la forte incitation financière de la société japonaise NK attire les armateurs internationaux vers les chantiers japonais.

Enfin, le rapport observe les importantes restructurations qui ont caractérisé le marché de la construction navale depuis vingt ans : les effectifs mondiaux ont ainsi diminué de près de 70 % dans les pays de l'OCDE, passant de 550.000 personnes en 1976 à 170.000 en 1994.

2 - La vulnérabilité de la construction navale française

La construction navale privée française s'est également restructurée et spécialisée avec l'aide de l'Etat : depuis 1976, les effectifs sont passés de 32.500 à 5.800 personnes (- 80 %).

L'ensemble des dépenses engagées par l'Etat depuis 1983 s'élève à environ 2,7 milliards de francs (90 % de cette aide s'est concentrée sur 3 chantiers : la Normed, aujourd'hui disparue, les Chantiers de l'Atlantique et les Ateliers et Chantiers du Havre).

Néanmoins, la spécialisation des chantiers navals dans la construction de navires à haute technologie, et en particulier des navires à passagers ou des méthaniers, s'est opérée sans logique de filière affirmée et n'a pas conduit à une gestion globale et intégrée permettant d'assurer des gains sur l'ensemble des chaînons de la filière. Ainsi, l'absence presque totale de complémentarité entre constructeurs et fournisseurs conduit ces derniers à promouvoir leur industrie à l'extérieur plutôt que sur le marché national. En outre, en dépit d'une place longtemps dominante sur le marché des méthaniers et d'une avance technologique importante, la France s'est laissée distancer de 1975 à 1995 par le Japon, la Norvège ou le Royaume-Uni. Elle garde néanmoins des atouts grâce à la maîtrise de la technique « membrane ».

Par ailleurs, la France se distingue de ses concurrents par la cloison étanche qui sépare la construction civile (une soixantaine de chantiers) de la construction militaire (direction des constructions navales ou DCN). Ainsi, alors que l'étude des plans de charge des principaux chantiers mondiaux souligne les gains que retirent les constructeurs d'une synergie entre construction civile et construction militaire, en France, à part le contrat de 6 frégates construits par les Chantiers de l'Atlantique en 1986, la construction de navires militaires de plus de 1800 tonnes ne concerne que les arsenaux publics (DCN).

Cette dichotomie est source de gaspillages : ainsi, alors qu'à la suite de la crise de la construction navale civile, les Chantiers de l'Atlantique possédaient des capacités de production largement excédentaires, la DCN a réalisé dans les années 1980 des investissements lourds à Brest ou à Lorient. Rappelant que cette dichotomie résulte essentiellement de la différence entre les statuts du personnel et de la nécessité de préserver la confidentialité des systèmes d'armes intégrés dans un navire militaire, le rapport juge souhaitable une plus grande collaboration entre les deux secteurs.

Le secteur privé (construction, réparation, plaisance) regroupe environ 100 entreprises de plus de 20 salariés pour un chiffre d'affaires de 12,5 milliards de francs. La production de navires marchands (hors pêche et plaisance) se concentre principalement sur 4 groupes (Chantiers de l'Atlantique, Ateliers et Chantiers du Havre, Constructions mécaniques de Normandie et groupe Leroux et Loz) alors que les petits navires sont construits dans des chantiers plus petits et souvent polyvalents. L'industrie de la réparation navale connaît depuis 1992 une baisse sensible de son activité compte tenu de la concurrence des pays à bas salaires présents sur les routes de navigation Est-Ouest et surtout Nord-Sud.

Enfin, le marché de la plaisance semble marquer le pas, en dépit de la mise en place de la loi Pons, en raison de l'étroitesse du marché intérieur, de la mise en place de permis pour les bateaux à moteur et de la remise en cause des avantages fiscaux aux métiers de la location.

Observant qu'il ne resterait que 12 mois de charge à la fin de 1997 et 6 mois de charge à la fin du premier semestre 1998, le rapport estime très préoccupante la situation à court terme des chantiers civils.

S'agissant des arsenaux, l'effectif total de la DCN est de 19.365 ouvriers et cadres. Le plan de charge résultant de la loi de programmation 1997-2002 prévoit une diminution draconienne des études et constructions neuves : ces derniers ne représenteraient en 1999 que 47 % de charge de 1996. La DCN n'a commencé à procéder aux réductions d'effectifs rendues nécessaires par cette baisse de charge que depuis 1990, soit cinq ans après nos principaux concurrents en Europe. Aujourd'hui, confrontée à la rigidité qui caractérise la gestion de ses effectifs et à la contraction de ses moyens financiers qui l'empêche de mener une stratégie offensive à l'exportation, la DCN a entrepris un projet de refonte de son système de gestion qui devrait toucher directement 5.000 à 7.000 personnes.

Au total, faute d'une réelle synergie entre construction navale et marine marchande, entre constructeurs et fournisseurs, entre construction civile et construction militaire, faute d'une politique de change appropriée, la spécialisation sur quelques créneaux porteurs est insuffisante pour asseoir la construction navale française sur des bases solides.

3 - La construction navale française est moins aidée que dans le reste du monde

S'agissant des politiques publiques d'aide à la construction navale, le rapport met en évidence deux phénomènes :

- **la construction navale est le secteur industriel le plus aidé dans l'ensemble des pays de l'OCDE si l'on considère les montants budgétaires des aides distribuées ; bien que le niveau d'aide ait baissé de moitié entre 1989 et 1993, le secteur est subventionné quatre fois plus que l'aéronautique.**

- **la France a un des dispositifs d'aide les moins généreux et parmi les plus vulnérables. Ainsi, le niveau d'aide est passé de 52 % de la valeur ajoutée sur la période 1988-90 à 11 % de la valeur ajoutée sur la période 90-92 (contre 69 % au Portugal ou 31 % au Danemark). Le niveau de subvention est néanmoins de 115.000 F/emploi (48.000 F si l'on prend en compte les emplois induits) contre 93.600 F/emploi dans l'aérospatiale.**

En outre, nos concurrents européens et américains ont développé des systèmes complexes d'aides au financement qui leur ont permis de s'affranchir du passage par les aides directes à la construction navale (fortement encadrées par la 7^{ème} directive européenne depuis 1989 qui limite à 9 % de la valeur du navire le montant admissible des aides), alors que la construction navale française repose essentiellement sur des aides directes visibles (elles figurent dans la loi de finances) qui risquent d'être remises en cause par l'éventuelle ratification de l'accord OCDE. Elle se situe donc au cœur de la cible de cet accord.

Dans le cadre des négociations sur cet accord, la France a obtenu la possibilité de mettre en œuvre un plan d'adaptation de ses chantiers à hauteur de 2,6 milliards de francs, applicable sur les trois années suivant l'entrée en vigueur de cet accord. **Le rapport estime cependant probable la disparition à très court terme de la construction navale française en cas de ratification de l'accord OCDE.** En effet, il juge indispensables à la survie du secteur les masses budgétaires engagées chaque année, qui ont atteint 5,3 milliards de francs en 1996 (86 % de ces crédits sont inscrits au budget de la défense et 13 % au ministère de l'industrie, soit 705 millions de francs en 1996 et 850 millions de francs pour 1998). Il rappelle en outre que l'aide de l'Etat a parfois été décisive, comme dans le cas de la filière du gaz où une aide financière en R&D pendant 10 ans a permis le développement du procédé membrane

Relevant l'avantage détenu par les pays dont les systèmes de soutien public sont concentrés sur les aides au financement (Etats-Unis) ou sur des politiques d'aide à la R&D très ambitieuses (Japon), le Commissariat au Plan considère que la situation serait encore plus grave si les pays ne respectaient pas l'esprit de l'accord. En outre, les pays possédant un fort marché intérieur peuvent fausser l'accord et inciter à des comportements non coopératifs. Enfin, l'accord OCDE ne couvre qu'environ 80 % du marché mondial de la construction navale, le Brésil, la Chine, la Pologne, la Russie et l'Ukraine demeurant à l'écart de son champ d'application. Le rapport conclut en considérant que les Etats-Unis ne manquent pas de réalisme en obligeant les autres pays à appliquer restrictivement l'accord OCDE tout en gardant leur système de crédit export (bonification des prêts). De surcroît, l'accord ne remet pas en cause le Jones Act américain qui réserve aux armateurs américains le trafic de cabotage aux Etats-Unis.

Le rapport souligne par ailleurs la faiblesse et la dispersion des aides à la R&D en construction navale (15 MF environ soit 100 fois moins que pour les transports terrestres) et le déficit d'image dont souffre cette recherche en France, au contraire de la plupart des pays industrialisés. Ainsi, seules 2 écoles d'ingénieurs enseignent l'architecture navale ou le génie océanique (ENSTA et ECN). En outre, les collaborations européennes sont jugées insuffisantes.

4 - Les pistes de réflexion

Le rapport émet trois recommandations :

- **développer l'effort de R&D.** Quatre arguments militent en faveur de cet axe : la stratégie de niche adoptée par la France requiert en effet un travail incessant d'innovation et une remise en cause permanente ; la pression des armateurs pour des navires toujours plus rapides confère au marché des navires rapides un statut de plus en plus stratégique ; dans la course à la haute technologie, la R&D doit permettre à la France de rester compétitive aussi bien en termes de coût que de technologie dans la conception des navires ; en accroissant les efforts de R&D, la France peut espérer voir ses constructeurs coopérer, non seulement entre eux, mais aussi avec leurs fournisseurs, ce qui permettrait la fin du gaspillage des moyens civils et militaires.

- **développer la filière pétrochimique.** Observant que la France maîtrise les deux techniques de fabrication les plus performantes, le rapport considère que la maîtrise intégrale de la filière gaz par un rapprochement entre GDF et les chantiers navals n'est pas perdue. Par ailleurs, le savoir-faire français dans le domaine du béton armé doit lui permettre de se positionner favorablement dans la filière de l'offshore, où la construction de 50 navires de gros tonnage de type « Floating Production Storage Offloading » (FPSO) est envisagée dans les 10 ans à venir. Enfin, les chantiers français sont activement présents sur le marché des navires à grande vitesse (NGV) qui se développe considérablement, notamment pour des bateaux de plus de 80 mètres, depuis 1992. Il s'agit d'un marché mondial d'une quinzaine d'unités par an.

- **rapprocher la construction navale civile et les arsenaux militaires.** Certes les statuts et les métiers sont différents. Les chantiers civils sont particulièrement performants pour la construction de coques propulsées alors que la DCN consacre 80 % de son temps de construction à la conception et à l'intégration du système d'armes. Néanmoins, des complémentarités objectives existent (et notamment la proximité géographique des chantiers) qui pourraient être mises à profit pour rapprocher les efforts de R&D, pour regrouper les équipements et les fournisseurs et pour mettre en commun les réseaux commerciaux de prospection. En outre, il est parfaitement envisageable de mettre aux enchères les coques.

MARINE MARCHANDE

1- Le contexte général : une faible intégration internationale et une politique communautaire mal conduite

La France est encore insuffisamment tournée vers l'axe est-ouest.

L'environnement est marqué par ralentissement de la croissance du transport maritime mais une accélération pour les transports conteneurisés, les flux conteneurisés se concentrant à 80 % sur l'axe est-ouest (Asie, Europe, Amérique du Sud) avec pour principal gisement de demande l'espace asiatique.

Les transports maritimes sont largement libéralisés, notamment dans leur partie proprement internationale mais l'Asie et les Etats-Unis font encore obstacle à la libéralisation. Les négociations de l'OMC sur le transport maritime sont actuellement suspendues et doivent reprendre en 2000.

Dans ce cadre, la politique communautaire dans le domaine maritime, née tardivement en décembre 1986, est critiquée. La libéralisation du cabotage au sein de l'Union européenne a été mal conduite dans la mesure où elle n'a pas été précédée ou accompagnée d'une harmonisation des conditions d'exploitation, au moins sur les conditions de sécurité.

Pour la liaison Corse-Continent, la concession quinquennale arrivant à échéance le 31 décembre 2001, l'ouverture au trafic des Etats-membres de l'Union européenne à partir du 1er janvier 1999 pourrait avoir des conséquences importantes : l'avenir des deux compagnies assurant la liaison s'annonce sombre en l'absence d'un redressement de leurs résultats

La nouvelle stratégie de l'Union européenne repose sur "le développement parallèle et équilibré de 4 domaines clés : la compétitivité internationale de la flotte des pays de l'Union européenne, la sécurité, les marchés ouverts, la concurrence loyale".

Il faut noter l'échec du projet de création d'un pavillon européen (EUROS) et le fait que la réglementation européenne est insuffisamment appliquée. Compétitivité et sécurité pourraient être améliorées par la dénonciation de l'insuffisance des sanctions, l'accroissement du contrôle des Etats dans les ports, l'harmonisation des règles et l'augmentation des effectifs d'inspecteurs.

2 - Les caractéristiques de l'activité armatoriale : activité cyclique et faible contenu en main-d'oeuvre

Le secteur de la marine marchande connaît deux particularités essentielles : l'activité est cyclique, ce qui lui donne un caractère spéculatif et à faible contenu en main-d'oeuvre qualifiée.

Pour assurer la rentabilité globale de leur activité, les armateurs doivent souvent compenser la faiblesse de leur rentabilité d'exploitation en acquérant et cédant des navires au bon moment. Le secteur du vrac est le plus cyclique et donc le plus spéculatif : l'écart entre le prix des navires neufs ou d'occasion pour le transport des vracs oblige tout propriétaire exploitant à accompagner la gestion de son exploitation par une gestion patrimoniale de son investissement, afin d'atteindre une rentabilité globale.

La marine marchande est une activité à faible contenu en main-d'oeuvre (1,2 million de marins dans le monde) surtout consommatrice de main d'oeuvre qualifiée : alors que 18 000 officiers manquent dans le monde, surtout dans l'OCDE, il existe un surnombre de 200 000 matelots au niveau mondial. Cette caractéristique a des conséquences importantes sur l'évaluation des politiques publiques.

3 - Le surcoût du pavillon national

La majorité des grands armements ont une flotte composée à la fois de navires sous pavillon du pays d'origine de la compagnie et de navires sous pavillon de libre immatriculation.

Il existe trois types de pavillon :

- les registres de libre immatriculation ("pavillons de complaisance") où il est possible d'engager des marins sans condition particulière de nationalité;

- les "seconds registres" des pays occidentaux qui peuvent combiner navigants nationaux et étrangers selon des proportions variables

- les pavillons principaux qui appliquent le code du travail en vigueur dans l'Etat.

Les plus grandes disparités sont liées aux coûts d'exploitation et notamment au poste d'équipage (25 à 50 % du coût d'exploitation suivant le type de pavillon). Pour le cabotage, le différentiel de coût entre un équipage formé exclusivement de marins européens et un équipage mixte peut être de 25 à 60% selon la proportion de marins étrangers autorisés.

Si seuls sont pris en compte les navires confrontés à la compétition internationale (110), le chiffre global du surcoût pour la flotte française en l'état actuel du dispositif public de soutien à la marine marchande est de 337 millions de francs par an.

Caractéristiques de la flotte française

La flotte sous pavillon français, sous registre métropolitain ou Kerguelen totalise 210 unités au 1er janvier 1997. La dégradation de la position de la flotte française (passée du 19ème au 27ème rang mondial en dix ans) accompagne celle de la flotte européenne, passée de 23 % à 14 % de la flotte mondiale.

La flotte française se caractérise par une absence de point fort et des menaces sur certains segments.

Contrairement aux flottes de la Grèce, de la Grande-Bretagne ou de l'Italie, la flotte française est dispersée sur la plupart des créneaux. Cependant, un pôle de compétitivité s'est constitué autour d'activités spécialisées à fort contenu technologique et employant des ingénieurs français: navires cabliers, navires de recherche géosismique...

En matière de cabotage, la France souffre d'un handicap en équipements de petites unités. Concernant le trafic de passage, qui emploie 55% des marins français, la concurrence est très vive. Pour la liaison transmanche, l'armement français est trop coûteux : la question est donc de savoir s'il faut un opérateur public parmi les concurrents du tunnel, et de plus filiale de la SNCF.

Les comportements des exportateurs et importateurs français pénalisent le transport maritime. Les acheteurs et fournisseurs étrangers sont plus souvent en position de chargeurs réels, ayant la maîtrise du transport, que leurs vendeurs ou clients français. Ce sont souvent les termes d'achat et de vente qui situent le degré d'implication des importateurs et exportateurs français sur la partie maritime du transport.

L'objectif d'amélioration de la rentabilité passe par une rationalisation des lignes et donc une limitation des dessertes avec une utilisation de navires de grande taille, la réorganisation des dessertes portuaires et le transbordement. Les compagnies françaises sont absentes des principales alliances sur les trafics est-ouest.

L'aide publique à la marine marchande

Plusieurs pays européens (Italie, Pays-Bas, Norvège) appliquent une imposition forfaitaire des compagnies maritimes dont l'assiette est le tonnage des navires et non plus le bénéfice dégagé par l'activité. Cette disposition a pour but d'alléger la fiscalité des entreprises maritimes.

Le déclin de la Compagnie générale maritime (CGM) manifeste l'échec de l'Etat actionnaire : la compagnie est passée du 7ème rang mondial en 1979 au 22ème rang. En 1995, elle n'est plus qu'un transporteur Nord-Sud, qui agit aux périphéries de l'espace maritime, essentiellement concentré sur les "niches" de l'outre-mer francophone. En 15 ans, l'Etat a versé plus de 4 milliards de francs pour aboutir à une situation très dégradée (3 milliards de francs de pertes en 1995).

Les aides publiques à la marine marchande visent à compenser le surcoût du pavillon français, mais sans atteindre cet objectif. Parmi elles, l'ACOMO a une grande utilité car elle est une aide d'une grande souplesse d'attribution. Son champ élargi d'attribution permet de rechercher l'amélioration de la compétitivité des entreprises par d'autres voies que celles qui passent par l'acquisition d'équipement naval. Elle répond donc à des situations d'urgence, lorsqu'une compagnie fait face à une difficulté temporaire : elle se doit donc d'être présente dans la panoplie des aides.

Les autres aides sont

- l'allégement de la taxe professionnelle (on constate un accroissement des dépenses publiques au titre de la subvention compensatrice de la taxe professionnelle depuis 1991).

- le registre des Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF) qui permet de limiter le transfert des navires français vers d'autres pavillons en améliorant la compétitivité de l'armement français sur le poste des salaires et des charges; Il présente une certaine insécurité juridique dans la mesure où tous les textes d'application n'ont pas été pris.

- L'aide au financement des investissements qui est moins adaptée à l'activité des lignes régulières conteneurisées ouvertes à la concurrence internationale qu'aux vraquiers.

Il est fait un bilan nuancé de la loi quirataire.

Le rapport indique tout d'abord l'intérêt du dispositif, qui permet d'abaisser le coût d'acquisition d'un navire de 25 %.

Il en souligne les effets positifs incontestables, notamment un impact sur l'emploi plus élevé que ce qui était attendu (306 emplois dans la flotte de commerce et 1500 emplois maintenus pour un an dans la construction navale), un taux de correspondance élevé entre les commandes et la spécialisation de la construction navale française (35 % contre 25%), un impact favorable sur la flotte de commerce en structure.

Il note enfin un dérapage de la dépense fiscale, en partie en raison d'un effet d'attente mais qui devrait tout de même conduire à une dépense de 1,5 milliards de francs par an. Il insiste surtout sur les risques de dépavilonnement à l'issue de la période de 5 ans imposée par la loi, ceci en raison du surcoût lié au pavillon français.

LES PORTS

1. L'analyse du secteur

Le rapport du CGP procède à un rappel historique de l'évolution des trafics portuaires, et constate que les ports français ont perdu des parts de marché en Europe. Toutefois, il estime que la notion de détournement de trafics ne peut pas s'appliquer aux régions françaises de l'Est et du Nord dont les débouchés naturels sont des ports étrangers.

L'évaluation des emplois directs et induits reprend les travaux antérieurs du Conseil économique et social, ainsi que certaines études des ports. Le rapport est réservé sur les conventions d'évaluation des emplois induits, tout en reconnaissant que le "multiplicateur" d'emplois est vraisemblablement élevé.

Le rapport du CGP estime que la situation financière des ports est globalement bonne : les comptes sont dans l'ensemble équilibrés en dépit d'un tassement de l'excédent brut d'exploitation, et les ports se désendettent tout en accroissant leur capacité d'autofinancement.

Le contexte mondial du transport maritime apparaît extrêmement concurrentiel, avec des marges réduites, une compression permanente des coûts et une concentration des armements.

Dans ce contexte, la compétitivité des ports repose sur la qualité globale de leurs prestations plus que sur leurs coûts : fiabilité, rapidité, arrière-pays économiquement denses et actifs.

Au total, le CGP estime qu'il existe une pression conjointe des armateurs et des chargeurs pour une hiérarchisation des ports et que les politiques publiques ne peuvent que s'efforcer d'influencer les choix des utilisateurs des ports.

2. Les objectifs de la politique portuaire

La politique portuaire répond à une pluralité d'objectifs, parmi lesquels l'organisation spatiale du territoire et la politique de l'emploi. Mais le rapport du CGP considère que son objectif principal doit être le renforcement de la compétitivité globale de la chaîne des transports, au sein de laquelle les ports s'insèrent. La politique des transports terrestres est à cet égard essentielle.

La concurrence entre les ports serait souhaitable si le marché était parfait et si des financements publics n'intervenaient pas : tel n'étant pas le cas, le CGP estime nécessaire que les investissements et les politiques commerciales des ports soient coordonnés pour éviter les doubles emplois. Il souligne toutefois que la sélectivité nécessaire de l'Etat ne doit pas brider les initiatives locales.

Toujours dans le même souci de coordination, le CGP approuve toutes les formes de coopération entre les ports.

Le rapport du CGP n'examine pas les questions institutionnelles de l'organisation interne des ports. Néanmoins, il s'interroge sur la nécessité pour l'Etat de conserver la tutelle des ports d'intérêt national, voire de certains ports autonomes, qui pourraient être transférés aux régions.

3. La problématique de l'investissement dans les ports

La dépense intérieure de passage portuaire est estimée à environ 10 milliards de francs en 1992, selon le compte des transports. Le CGP relève que ce montant est modique par rapport au PIB et aux autres modes de transport.

La chute des crédits budgétaires d'investissement est nette. Au rythme actuel d'exécution, il faudra 10 ans pour achever les projets d'intérêt portuaire des contrats de plans Etat-régions. L'Etat est en retrait par rapport à ses obligations légales de participation financière aux dépenses d'infrastructures des ports.

Ce désengagement de l'Etat est compensé par l'implication des collectivités locales et l'autofinancement des ports. Au total, le flux annuel d'investissement est de l'ordre de 1,5 à 1,9 milliards de francs, dont les 3/4 en superstructures.

Citant la Cour des comptes, le rapport du CGP estime que l'investissement dans les ports est globalement suffisant, mais que se posent des problèmes d'entretien et de sous utilisation des équipements.

La question de fond reste de savoir si l'investissement doit être calibré pour le trafic existant ou pour le trafic prévisible. Pour rompre ce cercle vicieux, il faudrait disposer d'études de rentabilité qui font défaut aussi bien *a priori* qu'*a posteriori*. De même, la rigueur de l'analyse souffre d'une comptabilité analytique peu précise et sans unité.

Le rapport du CGP se prononce en faveur d'une concentration de l'investissement de l'Etat dans les plus grands ports, alors qu'il est actuellement réparti *au pro rata* des trafics.

4. La desserte terrestre des ports

Les ports maritimes ont été oubliés dans les schémas nationaux autoroutiers des années 1960. Toutefois, si le schéma directeur actuel est respecté, ce retard devrait être rattrapé en 2005. Par ailleurs, le rapport du CGP considère que le cabotage, encouragé au niveau européen, ne pourra se développer réellement que si les coûts externes du transport routier sont réintégrés dans les tarifs.

La voie ferrée, intéressante pour les longues distances, apparaît comme le vecteur principal d'extension des arrières-pays des ports. Mais son développement se heurte à un problème de rentabilité et de masse des flux : le minimum de trafic pour rentabiliser une navette ferroviaire desservant directement un port est de 150.000 à 200.000 tonnes. Par ailleurs, se pose le problème de la priorité donnée au transport de voyageurs sur le réseau.

Au total, le CGP estime que la SNCF ne peut assumer seule le risque commercial de la mise en service de navettes ou de lignes de fret dédiées. Pour cette raison, il reste très dubitatif sur la probabilité de la réalisation des lignes ferroviaire Est-Ouest dont auraient besoin les ports français. Dans l'immédiat, il considère que le plus intéressant est de faire sauter les goulets d'étranglement, notamment par le contournement de Paris et de Lyon.

La desserte fluviale apparaît comme le mode de transport le plus économique. Elle fait la force des ports du Nord de l'Europe, mais les données moins favorables de la géographie française apparaissent difficilement surmontables et sont aggravées par l'organisation professionnelle peu performante de la batellerie. Le CGP se prononce en faveur du canal Seine Est de préférence au canal Seine Nord, qui est pourtant le plus avancé. Il observe que le rythme de financement de ces projets par le FITVN ne laisse pas espérer leur achèvement avant longtemps.

5. La manutention

Les ports français sont pénalisés par le manque de compétitivité et de fiabilité de leur manutention. Le CGP relève que la loi dockers de 1947 était rationnelle dans le contexte technique de l'époque, mais a donné lieu à des dérives ultérieures.

Le rapport porte une appréciation positive sur la réforme de 1992, tout en regrettant qu'elle reste inachevée. Le maintien d'un régime spécial pour les occasionnels et d'un sureffectif limite l'arrivée de jeunes et freine le rajeunissement de la pyramide des âges.

Le CGP observe également que les gains de productivité de la réforme de la manutention ont été partiellement absorbés par les armateurs afin de compenser la chute des taux de fret.

Il s'inquiète du marasme des manutentionnaires, qui apparaissent encore trop dispersés en dépit des concentrations récentes, peu dynamiques et sans surface financière. Afin de leur apporter un soulagement financier, le CGP se prononce pour une exonération de taxe professionnelle plutôt que pour la reprise par l'Etat de la part patronale du plan dockers de 1992.

Enfin, le rapport estime illogique le maintien de la distinction entre dockers et grutiers, qui limite les gains de productivité et explique la réticence des entreprises de manutention à investir dans les équipements. Le CGP se prononce en faveur d'une fusion à terme des deux professions et, dans l'immédiat, d'une offre groupée dans le cadre de GIE ou de concessions privées avec du personnel grutier détaché.

OUTRE-MER

L'Outre-mer représente 97% de la superficie de l'espace maritime national.

Les dépenses publiques maritimes dans les DOM-TOM représentent 936 millions de francs pour 1997.

Le rapport du plan a choisi de privilégier trois secteurs en relation avec la mer : les équipements portuaires, l'occupation des espaces littoraux et l'exploitation de la zone économique exclusive des collectivités d'outre-mer.

1- Un manque d'insertion des collectivités d'outre-mer dans leur environnement régional

Les collectivités d'outre-mer sont insérées dans un environnement géographique composé de pays à faible degré de développement et se trouvent globalement sur les mêmes filières de production que ces Etats, mais avec des coûts de main-d'oeuvre tels qu'ils excluent toute possibilité de concurrence. Les charges salariales dans le secteur du tourisme aux Antilles françaises sont ainsi de 1,5 à 15 fois plus élevées que celles des autres îles de la Caraïbe.

Les ports sont au coeur du développement de l'Outre-mer mais sont soumis à une vive concurrence au niveau régional, avec des coûts de manutention et de passage de la marchandise prohibitifs.

Les ports d'outre-mer ont bénéficié de réformes et de transformations nombreuses : la réforme de la manutention portuaire a été correctement menée, exception faite de la Guyane.

Mais la politique française n'est pas exempte de contradictions. La France souhaite favoriser une plus grande insertion des collectivités d'outre-mer dans leur environnement régional tout en maintenant avec elles une relation commerciale presque exclusive. Malgré la participation des collectivités d'outre-mer à des organisations de coopération régionale, leurs partenaires commerciaux ne sont pas souvent des Etats de la zone.

En définitive, si les outils portuaires sont des éléments indispensables à la vie des communautés d'outre-mer, l'étude de leur fonctionnement permet de souligner leur point faible : la faiblesse de leur appareil productif et leur trop grande assistance. Le processus de concentration des populations, des activités et des grands équipements portuaires constitue une menace pour le développement de long terme.

2 - La loi du 11 juillet 1986 a principalement favorisé le tourisme

L'étude relève de nombreuses incitations au développement touristique, notamment en matière fiscale (exonérations d'impôt sur les sociétés, atténuation des bases imposables ..) et examine plus particulièrement les effets de la loi du 11 juillet 1986 dite "loi Pons".

Les moyens économiques et fiscaux sont nécessaires pour compenser les handicaps. En matière fiscale, il existe plusieurs dispositions :

- l'article 208 quater du code général des impôts (CGI) prévoit l'exonération sur agrément des bénéfiques en cas d'activité nouvelle dans les DOM.

- l'article 217bis atténue d'un tiers la base imposable de certaines sociétés.

- l'article 197 réduit l'impôt des contribuables dans les DOM.

Les politiques publiques prennent également d'autres formes : la loi Perben du 25 juillet 1994 tend à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM. Sont également mise en oeuvre des aides financières directes, des prêts de la Caisse Française de Développement ou des bonifications des taux d'intérêts d'emprunt. A cela s'ajoutent les soutiens des fonds structurels européens, le FEDER et le FSE.

L'article 22 de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 dite "loi Pons" a pour objectif explicite de remédier à certains handicaps des DOM (manque de richesses naturelles, insularité, éloignement de la Métropole).

Le rapport du Plan montre que le dispositif s'est trouvé considérablement modifié par la réforme de 1992 et la mise en place de la procédure d'agrément, suite aux conclusions du rapport Richard qui estimait que la recherche de la prime fiscale supplantait celle de la rentabilité économique de long terme.

D'une manière générale, le rapport estime que "cette loi constitue une incitation fiscale remarquable et a eu des effets sur le tourisme, l'hébergement, les produits et transports touristiques".

La mise en oeuvre de l'agrément a assaini le dispositif, même si le rapport regrette que l'instruction des dossiers ne fasse pas l'objet de la rigueur nécessaire à la prise en compte de l'intérêt de long terme des investissements.

Il constate une augmentation de la dépense fiscale qui dépasse le milliard de francs depuis quelques années.

L'appareil statistique est trop pauvre pour faire ressortir de manière pertinente l'impact réel des incitations fiscales. Il remarque toutefois que l'impact qualitatif de la loi Pons est moins significatif que ne pourrait laisser penser l'augmentation significative du rendement de l'impôt sur les sociétés. Les nouveaux contribuables sont en effet de petits contribuables et le rendement moyen de l'impôt n'a pas augmenté plus vite qu'en Métropole. La mise en oeuvre de la loi Pons a coïncidé avec un taux de croissance élevé mais qui a pu être significatif dans des DOM où la loi était la moins mise en oeuvre, ceux pour lesquels la loi était largement mise en oeuvre ne se montrant pas plus dynamiques (Guadeloupe, Martinique).

Le rapport note un développement très significatif de la capacité hôtelière mais avec parallèlement une chute du taux d'occupation.

En matière de navigation de plaisance, la défiscalisation a surtout bénéficié aux chantiers navals français, dont pour certains 30 % du chiffre d'affaires provenait de la commande de bateaux défiscalisés. La fédération des industries nautiques estime que le nombre de navires de plaisance vendus dans les DOM grâce à la défiscalisation de 1986 à 1995 représente un chiffre d'affaires de 2,5 milliards de francs en métropole.

L'effet a été significatif puisqu'entre 1986 et 1991, le nombre de bateaux de plaisance est passé de 70 à 600 avec pour corollaire un décuplement des emplois (120 à 1200) et une expansion du tourisme nautique.

En conclusion, le rapport note que la loi Pons est une initiative intéressante en ce qu'elle permet de ne pas mettre l'accent exclusivement sur les transferts sociaux. Elle a dynamisé certains secteurs comme le tourisme maritime mais les effets durables ne sont pas assurés : l'intérêt s'est excessivement porté sur le nombre d'emplois créés et pas assez sur la valeur ajoutée avec peu de diffusion à l'économie locale. Le rapport pointe du doigt le risque de monodéveloppement et préconise certaines pistes : assurer un suivi systématique de l'exploitant ayant bénéficié de l'investissement, allonger le délai de séjour et de location pour la navigation de plaisance, favoriser la rénovation d'hôtels.

En résumé, le rapport préconise de se concentrer sur les investissements productifs structurants et garants d'un développement de long terme en associant à la procédure d'agrément des organismes publics ayant une grande expérience de l'expertise financière (Caisse Française de Développement, Caisse des Dépôts et Consignations).

3 - Les perspectives de développement économique : forte concurrence dans le domaine touristique et opportunités dans le domaine de la pêche

Les concurrences régionales sont vives dans le domaine touristique et les performances des collectivités françaises sont modestes par rapport à celles de leurs concurrents. Le faible professionnalisme des opérateurs locaux devrait inciter à développer la formation des personnels.

Une autre raison est le coût excessif des prestations offertes : l'écart du coût de la main d'oeuvre est de 1 à 4 avec les Seychelles, de 1 à 10 avec l'île Maurice. Les Antilles françaises ne drainent qu'une faible part des touristes fréquentant la Caraïbe (5%).

La forte concentration des installations touristiques engendre des conflits pour l'occupation de l'espace : les littoraux insulaires sont ainsi des milieux fragiles qui font l'objet de dégradations nombreuses. S'il existe une protection particulière au domaine public maritime d'outre-mer (les "50 pas géométriques"), elle reste insuffisante. Un seul schéma d'aménagement régional a été achevé à la Réunion et le conservatoire du littoral ne dispose pas de ligne budgétaire pour gérer les terrains dont il fait l'acquisition.

Une perspective de développement serait la mise en valeur de la zone économique exclusive dans les DOM-TOM. En effet, la France dispose, par le biais de son outre-mer, de zones de pêche potentiellement gigantesques. Les programmes d'évaluation de la ressource sont d'ailleurs un des volets de la coopération régionale.

L'activité de pêche outre-mer est encore caractérisée par une médiocre exploitation de la ressource disponible : la pêche artisanale est majoritaire et peu rémunératrice alors que la pêche industrielle reste anecdotique. La France délègue une grande partie de ses ressources halieutiques à des pêcheurs étrangers.

PÊCHE

1- Une réduction de l'effort de pêche parallèle à une tendance de long terme à la dégradation des stocks

La flottille de pêche française est au quatrième rang européen et au 23ème rang mondial. Cette flottille a été fortement réduite depuis 1988 suite aux effets des programmes d'orientation pluriannuels, du contingentement des mises en exploitation et du plan "Mellick". Ce sont les petites unités de moins de 12 mètres qui ont massivement disparu.

On constate que la réduction de la flottille correspond à une volonté de diminuer l'effort de pêche.

Les stocks de poisson sont proches de l'effondrement du fait d'une surexploitation et il est peu probable qu'il existe des ressources halieutiques importantes non exploitées. S'il y a une prise de conscience des pêcheurs et une responsabilisation par rapport à la raréfaction de la ressource, le lien est encore insuffisamment établi entre la ressource et la compétitivité de la chaîne de production

Une politique plus affirmée de préservation des ressources pourrait être nécessaire et exiger de nouvelles réductions d'emplois

2 - Une activité qui a connu une crise majeure aujourd'hui surmontée

Le chiffre d'affaires de la pêche et des cultures marines est de 8,4 milliards de francs en 1995 soit 0,14% du PIB. La pêche est une activité structurante des zones côtières puisqu'il existe 42 criées sur le littoral et 1500 points de débarquement. Sur 100 000 emplois du secteur, 70 000 se trouvent sur le littoral. L'activité de pêche joue donc un rôle de maintien sur zone.

La crise de 1992-1993 provoquée par la baisse du prix du poisson et la diminution de la ressource a révélé la fragilité latente des entreprises de pêche. Les pouvoirs publics avaient incité à l'investissement : avec la chute des cours, les situations de surendettement se sont multipliées.

3 - L'inadaptation de l'offre à la demande pèse sur les prix et accroît les importations

La filière est dominée par la demande : le partage de la valeur ajoutée issu de ce rapport de force est défavorable aux pêcheurs

Face à des structures traditionnelles de production et de mareyage dispersées et fragiles, la demande domine le marché des produits de la mer : elle oriente le marché et tire les prix vers le bas.

La production française est très diversifiée alors que les grandes et moyennes surfaces qui écoulent leur marchandise par promotion ont besoin d'acheter des quantités importantes d'espèces déterminées à l'avance. Elles ont donc recours aux importations.

L'insuffisance de l'offre nationale (870 000 tonnes) par rapport à la demande (1,8 millions de tonnes) conduit à un flux d'importations qui assurent un complément indispensable à la production nationale.

Il ne semble donc pas pertinent de chercher à réduire ce flux mais plutôt de viser une politique de différenciation des sources d'approvisionnement des produits proposés aux consommateurs et de chercher une source de profit dans la transformation des produits d'importation à bas prix en vue de leur réexportation. La France exporte en effet de plus en plus de produits transformés et importe des matières premières.

Les fluctuations monétaires ont considérablement aggravé les déséquilibres constatés dans les échanges des produits de la mer dans la mesure où les flux d'exportation étaient tournés vers l'Espagne et l'Italie et où la dévaluation de la livre permettait à la Grande-Bretagne d'accentuer sa pénétration sur le marché français. Il en a résulté une baisse générale des cours à la première vente et la baisse des prix a précipité les cessations de paiement et les faillites.

4 - L'aide publique à la pêche

L'effort public en faveur de la pêche est considérable : l'aide publique (hors protection sociale) représente un milliard de francs pour un chiffre d'affaires de 5,7 milliards de francs.

La pêche est un secteur assez fortement administré, réglementé et subventionné.

Depuis 1993, les efforts du gouvernement pour soutenir la filière pêche ont été conséquents et ont représenté (y compris les aides à la commercialisation et à la transformation) une dépense de 1,5 milliard de francs.

La politique de la pêche est jugée efficace, surtout quand elle prend la forme d'exonérations de charges sociales

Cependant, les aides nationales à la construction ont considérablement diminué depuis 1992 (de 100 millions de francs à 40 millions de francs). La flotte artisanale risque d'être confrontée très rapidement à un problème d'obsolescence.

De plus, le rapport note un manque de transparence et de contrôle dans l'octroi des aides, principalement en raison du monopole du Crédit Maritime : les pêcheurs sont en effet très dépendants des organismes prêteurs.

L'efficacité de la dépense publique

Le rapport souligne la détérioration de la qualité des informations statistiques qui affecte le processus de décision et d'évaluation.

Dans les années 1980 les aides publiques ont favorisé la diffusion du progrès technique et l'augmentation de la capacité de la flotte alors que les cours du poisson chutaient. Les politiques menées depuis 1992 se sont révélées plus efficaces :

- le plan "Mellick" instaurant les permis de mise en exploitation (PME) a permis, malgré un premier effet d'anticipation défavorable, de réduire l'effort de pêche global.

- le plan "Puech" de 1995 a permis d'apurer les comptes des navires qui ont retrouvé une rentabilité acceptable, notamment grâce à l'allègement des charges patronales, même si sa mise en oeuvre fut lente.

D'autres efforts sont réalisés pour limiter les captures, mais ces mesures pour gérer la ressource sont encore insuffisamment respectées, du fait d'un système de contrôle complexe et de sanctions légères.

Si les marges les plus importantes se font au stade de la vente finale, ce qui justifie le soutien public aux grossistes, il n'apparaît pas dans la filière de maillon capteur de rente : la baisse des prix ne pourrait passer que par une diminution des coûts de transport.

Le rapport note le passage d'un mode d'intervention occasionnelle à une sollicitation très fréquente des fonds de compensation.

Si la crise de 1992-1993 n'avait pas été anticipée, elle a été bien surmontée : les indicateurs actuels sont relativement favorables (rentabilité des navires, cours du poisson, rémunération des marins-pêcheurs). Cependant, le secteur ne bénéficie pas de marges de sécurité (peu de capacité d'investissement pour s'adapter à la concurrence internationale, raréfaction des ressources).

Toutes les causes de la crise sont toutefois encore présentes : raréfaction de la ressource, internationalisation du marché, charges sociales et financières élevées ...

5 - Des efforts restent à réaliser :

- améliorer la circulation de l'information. Le rapport estime que le FIOM, structure d'organisation du marché, ne remplit pas sa mission de transparence de la filière et d'homogénéisation des procédures de communication.

- concentrer les dépenses d'équipement prioritairement sur les ports et les criées dont les apports sont fortement croissants. Il faudrait avoir moins de sites de criée que de ports. L'éparpillement des lieux de vente traduit un surinvestissement des ports de pêche : 547 millions de francs ont été investis sur les ports de pêche de 1988 à 1992.

- mettre en cohérence des politiques publiques, en raison notamment des difficultés liées à la superposition de la législation européenne et du cadre français. Il existe notamment les dysfonctionnements :

- dans la coordination et la répartition des attributions réglementaires dans la gestion des ressources : "un contexte réglementaire obscur".

- dans le contrôle, notamment sanitaire : "un manque de volonté et de moyens pour contrôler réellement le secteur des pêches maritimes". Par exemple, aucune autorité n'est compétente pour contrôler le niveau de fraîcheur des lots de poissons. Il n'existe pas d'harmonisation nationale dans l'appréciation des exigences sanitaires.

D'une manière générale, le rapport constate une dispersion des acteurs et un manque de volonté à coopérer et à coordonner leurs actions. Il plaide en faveur de la qualité qui pourrait être un élément fédérateur au sein d'une filière marquée par l'individualisme et l'atomisation de l'offre. Il regrette la faiblesse des aides et la lourdeur administrative par rapport à ces projets.

LE LITTORAL

La protection du littoral

La protection du littoral prend plusieurs aspects : la lutte contre l'érosion marine, la lutte contre la pollution des eaux, la protection des milieux humides...

La lutte contre l'érosion marine

En vertu de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1870, les travaux de lutte contre l'érosion sont à la charge des propriétaires riverains. Cependant, l'Etat est amené à participer au financement d'ouvrages de lutte contre l'érosion marine par l'intermédiaire des contrats de Plan et doit donc définir les critères de sa politique d'intervention ou de non intervention dans ce domaine.

La politique de lutte contre l'érosion marine montre un désengagement de l'Etat avec une politique d'intervention au cas par cas. La mobilité du rivage est insuffisamment prise en compte dans les documents d'urbanisme. La création d'un document de planification spécialement destiné à la réalisation d'ouvrages de protection contre la mer ne semble pas la meilleure solution même si c'est celle qui a été choisie. Il faut intégrer cette préoccupation dans des documents de planification plus globaux.

Il est nécessaire de rechercher une rentabilité socio-économique motivée par trois arguments : l'efficacité incertaine des protections (pourtant la France continue à recourir à des ouvrages de protection lourde), la dépense élevée (les ouvrages sont évalués à 5 milliards de francs en 1992-1993) et l'impact écologique et paysager.

L'alternative à la lutte contre l'érosion serait l'indemnisation des biens menacés, alternative moins chère et qui pourrait se combiner avec une politique d'aménagement spatial.

La lutte contre les pollutions marines

D'une manière générale, le tableau d'ensemble des eaux littorales montre un bilan encourageant qui incite à la poursuite de l'effort en matière d'assainissement.

L'équipement en stations d'épuration des zones littorales a beaucoup augmenté mais l'effort reste insuffisant si on examine le taux d'épuration effectif et le fait que certaines zones (secteurs urbanisés, fronts de mer industrialisés, estuaires) sont dans une situation délicate.

Si on constate une nette amélioration des eaux de baignade, la France qui est le premier producteur en Europe pour sa filière conchylicole (avec un chiffre d'affaires de 2,5 milliards de francs pour 12 000 emplois directs) n'atteint pas encore un respect des normes de salubrité satisfaisant, alors que les contraintes sanitaires sont déterminantes pour l'avenir de cette filière.

La protection des milieux humides

Protéger la totalité du littoral serait un non-sens. Parmi les milieux reconnus pour leur valeur écologique figurent les milieux humides qui jouent un rôle déterminant dans la gestion des eaux.

En matière de zones humides, l'Etat ne dispose pas d'une politique fondée sur des objectifs clairs de protection. Dans l'ensemble, la dégradation des zones humides au cours de la décennie 1980-1990 n'a pas été inférieure à celle des deux décennies précédentes.

L'urbanisation du littoral est préoccupante

Les communes littorales représentent 10% de la population sur 4% de la surface nationale. Depuis le rapport Piquard, la question se pose en termes de surpopulation du littoral et de concentration urbaine.

L'urbanisation se poursuit : le rythme de construction tend à s'accélérer alors que la population décroît. L'essentiel du développement urbain semble se réaliser au détriment de l'espace agricole. Cependant, le développement du bâti n'est pas une fatalité, les secteurs les plus dynamiques de l'agriculture littorale parviennent à se maintenir.

Ce qui est préoccupant est que les formes d'occupation du territoire actuellement suscitées par l'essor touristique du littoral français sont peu compatibles à long terme avec cette fonction touristique.

Le tourisme est la première activité économique sur le littoral avec 200 milliards de francs de chiffre d'affaires, soit 12 fois celui de la pêche, 15 fois celui des ports et 8 fois celui de la marine marchande. Les défis sont la compétitivité touristique de long terme, la nécessité de préserver le patrimoine pour les générations futures et la réhabilitation du patrimoine urbain. La fréquentation touristique du littoral semble connaître un début d'essoufflement.

La loi littoral : un flou juridique

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral est aujourd'hui critiquée pour son caractère excessivement protecteur.

Hormis les lieux occupés par des infrastructures industrialo-portuaires, il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du domaine public maritime, sauf là où l'implantation d'ouvrages est nécessaire à la protection contre la mer, à la sécurité maritime, à la défense nationale et à des activités économiques liées à la présence de l'eau.

La loi dispose que la préservation des espaces naturels et les conditions du maintien des activités traditionnelles doivent être prises en compte pour déterminer les capacités d'accueil mais cette disposition n'est pas appliquée. De même, l'obligation de créer des "coupures d'urbanisation" ou de protéger les "espaces remarquables ou proches du rivage" parce que non définis, engendre un contentieux important.

Le développement économique est le parent pauvre de la loi littoral. L'activité touristique est prise en compte mais de façon souvent diffuse et peu claire, principalement sous l'angle urbanistique de l'occupation des sols, et avec une vision plus normative que véritablement opérationnelle. Le flou des termes de la loi entraîne des difficultés pour les équipements de loisir et surtout les campings. Aujourd'hui existe une insécurité juridique que seul le juge peut lever.

Sous réserve d'avoir levé ces incertitudes, un compromis entre le développement touristique et la protection du littoral est possible. Il faudrait résoudre les problèmes de terminologie, organiser très en amont du projet la concertation. Le législateur s'est voulu en avance sur son temps en supposant l'existence d'un degré de concertation intercommunale encore loin d'être atteint en France.

Les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) institués par la loi du 7 janvier 1983 ont connu des succès mitigés. Sur 11 schémas en cours d'élaboration en juin 1995 et les 6 en projets, un seul a fait l'objet d'une approbation. Les autres instruments d'aménagement du littoral sont les contrats de baie institués par une circulaire du ministère de l'environnement du 13 mai 1991 et les projets de station mis en oeuvre par une circulaire du 28 octobre 1994.

L'abondance de la réglementation spécifique au littoral ruine la cohérence d'une politique du littoral dont l'objectif global devrait être de concilier développement économique et protection de l'environnement.

La gestion du domaine public maritime montre une mise en valeur insuffisante. Le domaine public maritime n'est toujours pas délimité, côté terre. Le domaine public maritime naturel, affecté au libre usage pour la promenade ou le bain ne doit connaître aucune occupation qui serait restrictive. L'ensemble des redevances perçues par l'Etat (1 milliard de francs) et reversées au budget général n'est pas individualisé.

La fiscalité et le financement public du littoral

Les communes du littoral bénéficient au même titre que les autres communes françaises de l'ensemble des transferts de l'Etat. Notamment :

- la DGF, à travers deux composantes : la dotation touristique et la dotation de solidarité rurale

- le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle avec la dotation de développement rural.

Sur 1,1 milliard de francs de dotation touristique versée en 1993, 46% étaient perçus par les communes du littoral avec cependant un rendement très différent d'une commune à l'autre.

Les transferts sont orientés vers le soutien au développement touristique des communes. La prise en compte de la préservation des espaces naturels paraît timidement avec la réforme de la DGF. Un rapport de 1995 a souligné les obstacles majeurs à instituer une compensation générale destinée à alléger les charges liées à la protection des espaces naturels. Il existe deux obstacles majeurs : la réticence forte que susciterait la création d'une nouvelle dotation, la difficulté à définir un indicateur fiable. Cependant les outils existant ne sont pas suffisants pour répondre aux besoins.

Les communes de montagne bénéficient d'avantages qui n'ont pas été étendus aux communes du littoral. Pour la fiscalité directe locale, les communes littorales ne constituent pas une catégorie spécifique.

La politique de régulation de l'Etat à l'égard du littoral est donc fortement critiquée.

COMPTE RENDU DE LA REUNION DE L'OFFICE PARLEMENTAIRE D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Du Mardi 10 février 1998

Présidence de M. Augustin Bonrepaux, Président

L'Office a tout d'abord examiné, sur le rapport de **M. Philippe Marini**, l'étude relative aux actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France.

Après avoir brièvement rappelé la procédure applicable au fonctionnement de l'Office, **le Président Augustin Bonrepaux** a rappelé que l'étude, diligentée à la suite d'une saisine du Bureau du Sénat, avait donné lieu à un rapport réalisé par le Commissariat général du plan, conformément à la décision prise par l'Office le 19 février 1997.

Présentant les principaux développements de ce rapport, **M. Philippe Marini**, rapporteur, a tout d'abord évoqué la situation du secteur maritime dans la concurrence internationale. Il a ensuite résumé les appréciations du Commissariat général du plan sur le niveau de l'intervention publique ainsi que sur l'efficacité et la cohérence des politiques publiques. Il a également fait état des perspectives ouvertes par le rapport avant de proposer ses propres conclusions tendant à la publication de l'étude du Commissariat général du plan et estimant souhaitable l'ouverture d'un débat d'orientation au Parlement sur l'avenir de la politique maritime de la France.

Un débat a suivi l'exposé du Rapporteur.

M. Didier Migaud a reconnu l'intérêt du travail effectué par le Commissariat général du Plan et estimé naturel qu'il soit rendu public afin de nourrir le débat au Parlement. Il a évoqué la mission actuellement conduite par la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur l'application de la loi Pons, dont le rapport du Commissariat général du Plan fait également état.

M. Laurent Dominati, soulignant que l'étude relative à la politique maritime et littorale de la France constituait la première question mise à l'ordre du jour de l'Office, a salué l'intérêt de la synthèse élaborée par M. Philippe Marini et estimé opportun que le rapport du Commissariat général du plan lui-même soit publié dans son intégralité, dans la mesure où il comportait des éléments de

comparaison internationale susceptibles d'enrichir le débat parlementaire, notamment budgétaire.

M. Christian Poncelet, premier vice-président, s'est étonné de ce que la commission des Finances de l'Assemblée nationale conduise actuellement une étude sur la loi Pons qui risque de faire double emploi avec le travail mené, pour un coût non négligeable, par le Commissariat général du Plan.

M. Philippe Marini, rapporteur, a souligné à son tour l'intérêt des informations contenues dans les études sectorielles incluses dans le rapport du Commissariat général du plan et souhaité, en conséquence, sa publication.

M. Didier Migaud, s'est étonné des remarques formulées par M. Christian Poncelet et a rappelé que l'objet de la mission qu'il menait au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale n'était pas de même nature que l'évaluation plus large effectuée par le Commissariat général du plan.

Le Président Augustin Bonrepaux a rappelé qu'il convenait de distinguer l'adoption du rapport de M. Philippe Marini de sa publication qui relève de la seule décision de l'auteur de la saisine, c'est-à-dire, en l'occurrence, le Bureau du Sénat.

M. Christian Poncelet, premier vice-président, a estimé qu'il était néanmoins nécessaire de faire connaître au Bureau du Sénat la position unanime des membres de l'Office souhaitant la publication du rapport.

M. Didier Migaud a estimé qu'il revenait à l'Office de se prononcer sur la publication du rapport du Commissariat général du plan et non sur l'adoption du rapport de M. Philippe Marini.

M. Edmond Hervé, tout en saluant la qualité du rapport de M. Philippe Marini, s'est déclaré en désaccord fondamental avec certaines de ses affirmations.

Le Rapporteur a souligné qu'il s'était attaché à résumer les travaux du Commissariat général du plan en limitant son apport personnel à de simples conclusions tendant à la publication du rapport et à l'organisation d'un débat parlementaire. Il a indiqué que les affirmations contestées par M. Edmond Hervé, qui se trouvent dans le rapport du Commissariat général du plan, reposaient sur une appréciation des situations de fait et non pas sur un présupposé idéologique.

M. Didier Migaud a fait observer qu'il n'était pas très cohérent d'amener l'Office à se prononcer par un vote sur le rapport de M. Philippe Marini alors que, par ailleurs, on veut en faire le support d'un débat parlementaire ultérieur. Il s'est étonné de ce que les textes en vigueur réservent à l'auteur de la

saisine le soin de décider de la publication, estimant qu'une telle décision devait revenir tout naturellement à l'Office lui-même.

Rappelant la lettre et l'esprit du règlement intérieur de l'Office, **M. Arthur Paecht** a considéré que ce règlement donnait au rapporteur la mission, non seulement de présenter une synthèse des documents, mais de présenter également des propositions sur lesquelles un vote devait avoir lieu.

Répondant au **Président Augustin Bonrepaux** qui s'interrogeait sur les dispositions du règlement intérieur faisant obligation à l'Office de procéder à un vote, **M. Laurent Dominati** et **M. Christian Poncelet**, premier vice-président, se sont référés à l'article 15 du règlement intérieur qui mentionne expressément « l'adoption du rapport ».

M. Laurent Dominati, faisant état de sa qualité de rapporteur, avec **M. Michel Charasse**, du projet de règlement intérieur, a attesté que ce règlement, inspiré de celui de l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, ne précisait pas explicitement que l'Office votait sur les rapports qui lui étaient présentés, parce que, à l'époque de l'élaboration du règlement intérieur, l'existence d'un tel vote paraissait aller de soi, comme d'ailleurs dans toutes les procédures suivies devant les commissions parlementaires.

M. Didier Migaud, souhaitant que l'Office accomplisse effectivement un travail utile, a souligné qu'il n'était pas possible aux membres de l'Office appartenant à la majorité de l'Assemblée nationale de voter les termes d'un rapport qui contiendrait des affirmations contraires à leur pensée. Il a estimé que si tel était le cas, l'Office parviendrait rapidement à un fonctionnement analogue à celui des commissions mixtes paritaires et donc prendrait le risque d'un blocage institutionnel.

Le **Rapporteur**, après avoir indiqué qu'il avait vérifié la conformité du travail effectué par le Commissariat général du plan à la lettre de mission qui avait été adressée à cet organisme par le Président de l'Office, a rappelé qu'il s'en était tenu à présenter des conclusions minimalistes, afin de dégager les bases d'un consensus qui lui paraissait seul conforme à l'esprit d'un office parlementaire d'évaluation.

M. Hilaire Flandre a estimé que l'Office était bien en droit de se prononcer sur les conclusions de son Rapporteur.

M. Edmond Hervé a suggéré, comme seule voie permettant d'atteindre l'unanimité, que l'Office se contente de prendre acte du rapport de **M. Philippe Marini** et de déclarer qu'il en souhaite la publication.

M. Christian Poncelet, premier vice-président, rappelant que les dispositions du règlement intérieur avaient été adoptées à l'unanimité, a déclaré

que ce règlement faisait obligation à l'Office de voter sur les conclusions nécessairement établies par le rapporteur, et que tel sera le cas lorsque M. Edmond Hervé présentera son rapport sur la CNRACL. Il a considéré que si le Rapporteur ne présentait pas de conclusions propres, sa mission, voire son existence même, ne se justifiait pas.

Le Président Augustin Bonrepaux a jugé que le seul vote raisonnablement envisageable portait sur la publication du rapport, pour laquelle se manifestait une unanimité.

M. Christian Poncelet, premier vice-président, a rappelé que seul le Bureau du Sénat, auteur de la saisine, avait compétence pour décider de la publication, et que toute autre interprétation n'était pas conforme au règlement intérieur.

M. Didier Migaud a relevé qu'il apparaissait à l'expérience impossible de transposer à cet Office les dispositions applicables à l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, appelé à traiter généralement de sujets politiquement beaucoup moins sensibles. Il a craint que, si l'Office s'engageait dans la voie du vote sur le rapport de M. Philippe Marini, l'expérience ne tourne court rapidement.

Au **Président Augustin Bonrepaux** qui se demandait selon quelle méthode l'Office pourrait être amené à se prononcer sur un rapport présenté par un bureau d'études privé, tel que celui qui pourrait être chargé de l'évaluation de l'aide publique au cinéma français, **M. Laurent Dominati** et **M. Christian Poncelet**, premier vice-président, ont fait valoir que le rôle du rapporteur, qui est un élu, consistait dans ce cas à interpréter les résultats de l'étude.

M. Arthur Paecht, considérant à son tour que la désignation d'un rapporteur répondait au souci de l'Office de se prononcer sur des propositions politiques, a suggéré qu'en cas de désaccord, des modifications puissent être apportées à leur contenu.

Le Président Augustin Bonrepaux, constatant un accord unanime sur la publication du rapport du Commissariat général du plan, a proposé d'en rester là.

M. Laurent Dominati, tout en reconnaissant le risque de blocage inhérent à un fonctionnement trop politique, a considéré que le vote qui devait intervenir pourrait n'avoir comme signification que celle d'un constat de réalisation d'un travail demandé par l'Office, en dehors de toute prise de position sur le fond des analyses présentées.

M. Christian Poncelet, premier vice-président, a estimé que rien ne s'opposait à ce que des observations émanant des délégations ou des groupes politiques fussent annexées au rapport sur lequel un vote devait avoir lieu.

M. Didier Migaud, a réitéré son opposition au principe d'un vote sur le rapport de M. Philippe Marini, souhaitant en revanche que l'Office émette un avis favorable à la publication de ce rapport.

M. Christian Poncelet, premier vice-président, a fait valoir que la notion d'évaluation impliquait l'élaboration par le rapporteur d'un projet de rapport sur lequel l'Office devait se prononcer après d'éventuelles modifications.

Mme Nicole Bricq et **M. Didier Migaud** ont demandé que dans ce cas le vote soit reporté.

Le Président Augustin Bonrepaux a suggéré à l'Office de s'en tenir à un avis sur la publication du rapport.

M. Arthur Paecht s'est interrogé sur la portée réelle d'une telle proposition dans la mesure où l'auteur de la saisine est seul compétent pour décider de la publication.

Après les interventions de **MM. Laurent Dominati**, **Christian Poncelet**, premier vice-président, et **Didier Migaud**, l'Office a émis un avis favorable à la publication des rapports faits par M. Philippe Marini et par le Commissariat général du plan qui seront transmis au Bureau du Sénat.

•

• •

DOCUMENTS JOINTS

République Française

Office parlementaire
d'évaluation des
politiques publiques

Paris, le 20 février 1997

Le Président

VP/aa/97-n°134b

Monsieur le Commissaire

L'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques a été saisi par le Bureau du Sénat d'une demande d'évaluation de la politique maritime.

Lors de sa réunion du 19 février 1997, l'Office a décidé, sur le rapport de M. Arnaud Cazin d'Honincthun, député du Finistère, de donner suite à cette demande et a souhaité recourir aux services du Commissariat général du Plan pour la réalisation de l'évaluation.

Considérant le foisonnement des interventions des pouvoirs publics dans le domaine maritime, l'Office a jugé opportun de circonscrire le champ de l'évaluation aux trois secteurs qui constituent le cœur de la politique maritime : les ports maritimes, la flotte de commerce et la pêche.

L'évaluation devra porter sur toutes les formes d'intervention publique : gestion directe ou déléguée de services publics, subventions d'investissement et de fonctionnement à des personnes publiques ou privées, allègements de charges sociales, exonérations fiscales, régularisation des marchés, bonifications d'intérêt...

Monsieur Henri GUAINO
Commissariat général du Plan
18, rue de Martignac
75007 PARIS

.../...

Elle doit concerner aussi bien les interventions de l'État que celles des collectivités locales, sans oublier les aides transitant par des fonds européens.

L'un des premiers intérêts de l'étude sera de dégager un panorama exhaustif des interventions publiques dans les trois secteurs concernés. Du fait de la multiplicité et de la variété des formes de ces interventions, il est aujourd'hui difficile d'appréhender l'ampleur de l'effort consenti par la France en faveur de sa politique maritime.

Au-delà de cet aspect descriptif, l'évaluation devra s'attacher à mesurer l'efficacité interne des instruments de la politique maritime. Il s'agit de déterminer s'ils répondent bien aux objectifs qui leur sont assignés et à quel coût. Les trois secteurs d'activités retenus étant de nature marchande, il est possible de leur appliquer un raisonnement économique.

L'évaluation devra également porter sur les effets induits de la politique maritime. Les activités maritimes sont en effet fortement structurantes, qu'il s'agisse de la puissance industrielle et exportatrice de la France ou de l'aménagement du territoire.

À chacun de ces trois niveaux d'analyse, l'étude gagnera à s'appuyer sur des éléments comparatifs. Les activités maritimes sont par nature internationalisées, et il sera intéressant d'examiner les réponses apportées par les pays voisins de la France à des problèmes semblables.

La contribution du Commissariat général du Plan devra être remise à l'Office d'évaluation des politiques publiques avant la date de clôture de la session parlementaire en cours, c'est-à-dire le 30 juin 1997.

En vous remerciant par avance de votre collaboration, je vous prie d'agréer, Monsieur le Commissaire, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Christian PONCELET

COMMISSARIAT GÉNÉRAL
DU PLAN

**Rapport à l'Office parlementaire
d'évaluation des politiques publiques**

**Évaluation
des politiques publiques
dans le domaine maritime**

Rapport de synthèse

Novembre 1997

AVANT-PROPOS

Ce rapport constitue la synthèse du travail réalisé dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques maritimes effectué par le Commissariat général du Plan, sur la saisine de l'Office Parlementaire d'évaluation des politiques publiques, et avec l'accord du Ministre de l'Economie et des Finances.

Cette évaluation, réalisée dans des délais extrêmement brefs compte-tenu de l'étendue du champ couvert, est faite pour être discutée et alimenter le débat public. Il ne s'agit pas d'une conclusion définitive, mais bien au contraire du point de départ d'une nouvelle réflexion stratégique autour de la question maritime.

Ont contribué à la réalisation de cette synthèse, sous l'autorité de Monsieur Henri Guaino, Commissaire au Plan :

Monsieur Tristan Lecoq, professeur agrégé de l'Université, chargé de mission auprès du Commissaire, Monsieur Georges-François Leclerc, administrateur civil au ministère de l'Economie et des Finances, chargé de mission au Cabinet du Commissaire, ainsi que Monsieur Sylvain Levieux, chargé de Mission au Commissariat général du Plan.

La coordination générale de l'ensemble de la mission a été conduite par Monsieur Georges-François Leclerc et par Madame Danielle Duclos, professeur agrégé de l'Université, chargée de mission, sous l'autorité de Monsieur Pierre Monzani, Directeur du Cabinet, et de Madame Brigitte Plisson, Chef de Cabinet.

Ils ont été assistés de Madame Muriel Lavolé et de Madame Aleth Javelle.

Les résultats de ces travaux, tels qu'ils sont présentés dans ces rapports, n'engagent que les services du Commissariat général du Plan.

Les réflexions ont été menées au sein des groupes de travail la composition est détaillée dans l'annexe 2.

Pour le rapport de synthèse, ont été auditionnés :

Pour les élus :

Monsieur Antoine Rufenacht, Ancien Ministre, Président du Conseil Régional de Haute-Normandie et Maire du Havre

Monsieur Claude Evin, Ancien Ministre, Député de Loire-Atlantique

Monsieur Daniel Paul, Député de Seine-Maritime

Monsieur Jacques Oudin, Sénateur de Vendée

Monsieur Josselin de Rohan, Sénateur du Morbihan

Monsieur Camille Darsières, Député de la Martinique

Pour les partenaires sociaux :

Monsieur Jean-François Cassan, Fédération Equipement, Force Ouvrière (FO)

Monsieur Robert Bilien, Fédération des Marins Pêcheurs, Confédération Générale du Travail (CGT).

Le Commissariat a reçu et pris en compte des contributions écrites d'autres partenaires sociaux, notamment le Centre National du Patronat Français (CNPF) et la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT).

Il tient à remercier Monsieur José Bellec, Préfet honoraire et ancien directeur de l'ENIM, ainsi que Monsieur le Professeur Yves Morvan, Président du Conseil Economique et Social de Bretagne, pour leurs orientations très précieuses.

Depuis plus de trois siècles, le discours des responsables publics, les réalités économiques, diplomatiques ou militaires, et l'imaginaire littéraire dessinent, dans les représentations collectives, une France dont l'horizon naturel serait celui du Monde, l'espace d'expansion la mer lointaine et dont le regard devrait se porter au loin, vers le grand large.

Le rayonnement d'une langue mondiale, des idées portées à l'universalité, de grandes aventures au-delà des mers portent les Français, dans leur longue histoire, à voir loin, plus loin que le Rhin et la Meuse, au-delà des horizons. Les Français ne sont pas de ces peuples pour lesquels, comme l'écrit HEGEL, "...la mer n'est que la fin de la terre".

Pourtant, en dépit des périodes fastes ou glorieuses, malgré des dispositions naturelles et géographiques exceptionnelles, mis à part quelques hommes d'Etat visionnaires, quelques aventuriers décidés, quelques ingénieurs talentueux, ce pays baigné par quatre mers, qui fut un empire colonial et donc maritime, dont les frontières se dessinent, sur les cartes, autant en bleu qu'en brun ou vert, n'a jamais été durablement une puissance maritime, c'est-à-dire un Etat ayant une ambition au service d'une politique qui s'inscrive dans les faits.

Il est vrai que la France de COLBERT ou de Louis XIV fut bien à l'origine d'une marine permanente, d'arsenaux équipés, de personnels entraînés, au service d'une politique conquérante. Mais faute de choisir entre le Rhin et l'Atlantique, le Grand siècle s'acheva à La Hougue. La France de SARTINE et de Louis XVI construisit la première marine militaire du temps. Mais la dérive financière, la guerre d'Amérique et l'absence d'une marine de commerce ruinèrent un édifice fragile.

A deux reprises, sous le Second Empire et pendant l'entre-deux-guerres, des chantiers navals, civils et militaires, des villes portuaires, des peuples côtiers, des navires marchands et de guerre armés par des équipages de qualité, purent faire penser que notre avenir était, décidément, sur l'eau. Dans les deux cas, en 1870, comme en 1940, il s'arrêta à Sedan.

Enfin, au tournant des années soixante, la France connut une expansion sans précédent qui se traduisit, aussi, par des ports actifs, des littoraux industriels, des marins nombreux, un commerce tourné vers le grand large. La crise - ou les crises - mit un coup d'arrêt à ces années-là.

La présence de la France sur trois façades maritimes en fait comme une pointe avancée, véritable péninsule de l'Eurasie. Voilà bien un paradoxe français de plus : une position géographique naturellement orientée vers la mer, une présence Outre-Mer exceptionnelle, et une vocation maritime contrariée par la politique et par l'histoire.

Y aurait-il donc comme une fatalité, qui empêcherait notre pays de tirer profit des atouts incontestables dont il dispose ? Serions-nous condamnés, par l'histoire, c'est-à-dire par nous-mêmes, à tourner le dos à la mer ? Une politique publique de la mer, embrassant tous les secteurs liés à elle, est-elle impossible ou vouée à l'échec en France ?

Où en sommes nous de cette opposition multiséculaire entre la France que la géographie et la culture poussent vers le grand large et la France qui, d'une façon ou d'une autre, reste toujours tournée vers son intérieur ?

C'est à partir de ces questions que le Commissariat général du Plan, saisi d'une demande de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, avec l'accord du Ministre de l'Economie et des Finances, a tenté de réaliser une évaluation globale de la politique maritime de la France, quelles que puissent être les formes que revêt l'intervention publique, quel que puisse être le degré d'association des actions de l'Etat avec ses partenaires, locaux, régionaux, européens, quelles que soient la dimension et l'inscription de cette politique dans le cadre de l'action générale de l'Etat.

L'étendue et les formes de l'effort public en faveur de l'ambition maritime du pays commandent, dans le même temps et dans le même mouvement, d'apprécier l'efficacité, les résultats, les effets d'une politique publique dont les objectifs, eux-mêmes, doivent faire l'objet d'une étude d'ensemble. C'est la seule façon de rendre possible une synthèse toujours difficile des politiques sectorielles qui composent la politique de la mer.

L'évaluation ne peut intervenir qu'après avoir défini quelle peut ou doit être l'ambition maritime de la France, en prenant soin de considérer l'ensemble des réalités économiques, sociales, politiques mais aussi historiques et culturelles, réalités qui peuvent, parfois, apparaître comme autant de pesanteurs possibles.

Clairement, cette politique doit d'abord reposer sur une *grande* ligne de force : un système de transport maritime à la fois cohérent et solidaire, alliant la construction navale, la marine marchande et les ports en un seul et même ensemble. Des trois éléments de ce système, les deux premiers semblent frappés par le déclin. Le

troisième paraît ne pas tirer tout le profit qu'il pourrait de la croissance des flux d'échange. Voilà un premier constat.

Elle doit ensuite viser loin : toutes les décisions concernant la mer engagent l'avenir pour longtemps, car les investissements y ont une durée de vie très longue : un navire peut mettre deux ans à être élaboré et construit, sa durée de vie peut aller jusqu'à 30 ans ; un système d'armes, de la conception au retrait du service, peut durer jusqu'à 40 ans ; les investissements portuaires ont une durée de vie très longue.

Pour la première fois dans le cadre d'études de ce genre, le travail du Commissariat général du Plan établit une synthèse et un diagnostic de l'ensemble de la politique maritime.

Les instruments de cette politique font l'objet d'une étude approfondie.

C'est, d'abord, la question de la relation entre la construction navale et la marine marchande, posée sur le plan de la correspondance des spécialisations de la première et de la seconde. Chacun comprend, dès lors, qu'une réponse négative serait révélatrice d'un malaise durable.

C'est, ensuite, la question de la présence des armateurs français - tous pavillons confondus - dans les grandes alliances internationales, afin d'être à même de négocier des escales dans les ports français.

C'est l'interrogation cruciale quant au maintien d'un transport maritime qui produit des richesses, crée des emplois, rapporte des devises mais aussi, dans le même temps et dans le même

mouvement, est le garant d'une indépendance stratégique, qui se décline au moins autant en termes d'indépendance économique que de souveraineté politique.

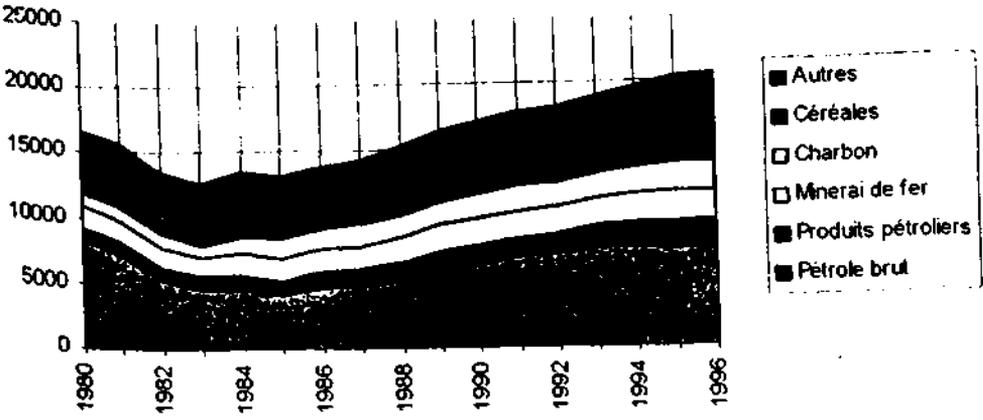
C'est, enfin, la question de la présence du pavillon français, et donc de la France, sur tous les océans du monde.

A l'issue de cette première série de réflexions, une interrogation s'impose : celle de l'incompatibilité, possible, entre une volonté d'appartenir au monde et les instruments de cette appartenance. Pensées en adoptant une perspective de long terme, avançant sur un front large et solidaire ou cohérent, appliquées avec constance et résolution, les politiques de la mer constituent alors l'une des clés du succès économique et stratégique d'une Nation qui n'a pas, par nature, une vocation continentale. Par construction extraverties, dirigées vers le grand large, elles sont l'instrument d'une bonne insertion de la France dans le commerce international.

Il semble pourtant y avoir incompatibilité entre l'absence de politique cohérente de la filière du transport maritime et la volonté d'ouverture internationale. On ne peut vouloir relever le défi de la mondialisation et ne pas s'en donner les moyens.

Parce que le point commun de l'ensemble de ces activités maritimes est, en fait, à la fois double et durable. Elles sont, toutes, confrontées à la mondialisation ; elles sont, toutes, plus ou moins victimes d'un déclin plus ou moins ancien, plus ou moins profond, plus ou moins irrémédiable.

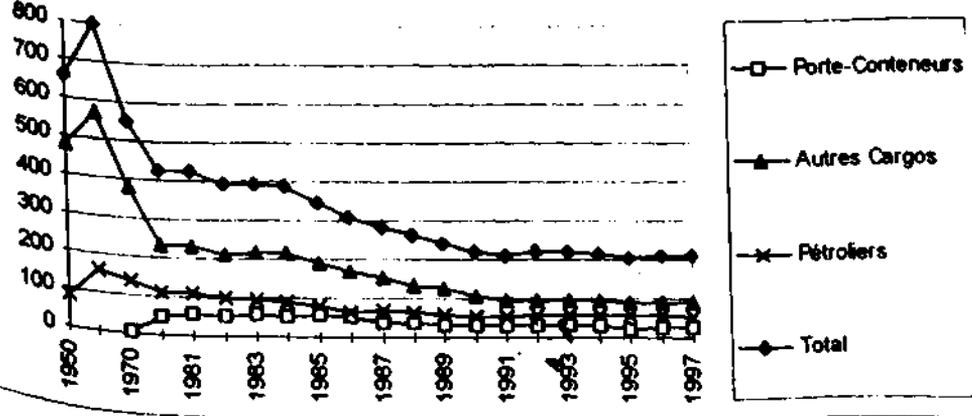
Evolution des trafics maritimes en milliard de tonne-milles



(source : Fearnleys-1996-)

Les trafics maritimes mondiaux sont en expansion, dans la foulée de la croissance des échanges mondiaux.

Evolution du nombre de navires par type flotte de commerce française (navires > 100 jlb)



La flotte de commerce française, en déclin, n'en profite pas.

Entre ces deux constats - celui de la mondialisation et celui du déclin -, l'exposition relative à la concurrence constitue, à l'évidence, un paramètre, de même que les degrés variables d'exposition à cette concurrence doivent permettre de définir une typologie des secteurs concernés par l'activité maritime.

Les secteurs les plus exposés sont, par ordre décroissant, la construction navale, la marine marchande et la pêche ; l'ensemble du système portuaire apparaissant d'une certaine façon comme moins exposé.

Dans ce contexte, les travaux du Commissariat général du Plan permettent de mettre en lumière l'impact défavorable d'une surévaluation du franc par rapport au dollar, monnaie mondiale dominante, et par rapport à certaines devises européennes, et celui de charges sociales pesant sur le travail trop élevées. A ces deux constats, s'ajoutent les conséquences, sur les activités maritimes, d'un manque flagrant de solidarité européenne, lequel affecte l'ensemble des secteurs concernés.

Evoquant les politiques sectorielles, les travaux du Plan agissent comme le révélateur d'un paradoxe nouveau, déjà évoqué dans le passé, mais qui prend une ampleur significative à la mesure d'une vision d'ensemble des activités maritimes concernées par les travaux : si, pour les politiques sectorielles, les diagnostics sont clairement établis et les objectifs assez généralement pertinents, les instruments de ces politiques sont souvent à la fois partiels et inadaptés.

Dès lors, ce sont à la fois la cohérence interne de ces politiques et leur mise en perspective stratégique, afin de leur conférer une idée de manoeuvre commune, qu'il faut interroger.

S'agissant donc des instruments des politiques publiques, les exemples retenus sont éloquentes. Ceux que l'on applique à la flotte de commerce devaient permettre, en même temps, une croissance durable du pavillon français et des conditions de concurrence satisfaisantes pour celui-ci. Qu'en est-il ? Ceux que l'on applique à la politique de la pêche devaient permettre d'orienter correctement les investissements. Est-ce bien le cas ? Si l'on considère la construction navale, il faut s'interroger sur les conséquences de l'accord conclu dans le cadre de l'OCDE, qui affectera profondément la structure de nos aides. Les règles de droit édictées par la loi littoral ont-elles permis une protection suffisante de ce domaine majeur pour notre économie et notre environnement ?

Quant à l'idée de manoeuvre générale - simple juxtaposition, ou réelle cohérence de ces politiques sectorielles -, un élément de réponse concerne la relation qui existe entre la construction navale, la marine marchande, les ports et l'aménagement du territoire. Si les questions posées sont bien communes et relèvent, toutes, d'une stratégie d'intérêt national, les réponses apportées sont fractionnelles et ne semblent pas permettre de dégager ce que l'on pourrait appeler une politique.

Trois questions suffisent à éclairer un observateur attentif sur ces réalités complexes.

Pour assurer aux ports, en même temps qu'aux armateurs, un volume important de trafic, pourquoi ne met-on pas l'accent sur la nécessaire cohésion entre les chargeurs et les armateurs, d'une part, et sur la nécessaire cohérence entre la politique des ports et la politique des transports, d'autre part ?

Pourquoi relève-t-on une divergence persistante entre une construction navale polarisée et une marine marchande diversifiée ?

Pourquoi, enfin, l'excessive distinction entre la construction navale et civile et la construction navale militaire prive-t-elle l'une d'une réelle possibilité de gestion contra-cyclique, et les deux d'une synergie dans la recherche et le développement comme dans la constitution de réseaux commerciaux ?

La France semble avoir laissé, au détriment de sa façade maritime, les grands réseaux autoroutiers ouvrir la voie au grand commerce du Nord de l'Europe, sans développer, simultanément, une desserte ferroviaire Ouest-Est suffisante, et une desserte autoroutière qui permettrait que se dessine une véritable cohérence des estuaires.

Chacun comprend, dès lors, que l'absence d'une volonté maritime capable de se traduire dans les faits constitue probablement une des causes du défaut d'une vision d'ensemble du développement français.

Et chacun, alors, peut mesurer l'importance de l'enjeu

1 - LA DÉPENSE ANNUELLE MARITIME SE SITUE AUTOUR DE 20 MILLIARDS DE FRANCS 1996.

La confection d'un agrégat robuste et homogène représentatif de la dépense publique maritime se heurte à un certain nombre d'obstacles. Ces obstacles, et les choix qui ont été retenus pour les résoudre, qui sont discutables, sont retracés dans l'annexe 1.

Chaque année, depuis 1991 et jusqu'en 1996, autour de 20 milliards de francs 1996 sont dépensés par la puissance publique - Etat, Union européenne, collectivités locales et régimes sociaux - au titre de la mer (pêche, construction navale civile et militaire, flotte de commerce, ports de commerce, part maritime de l'Outre-Mer, administration générale, police et signalisation). Le point haut se situe en début de période, en 1991 (environ 22 milliards de francs 1996). Le point bas se situe en 1993, année au cours de laquelle moins de 19 milliards de francs 1996 ont été dépensés.

Cet ordre de grandeur peut paraître modeste au regard de l'importance économique et stratégique des secteurs maritimes

La dépense pour la mer est décroissante sur cinq ans (- 12 %). Le montant, pour 1997, sera plus élevé que pour 1996, du fait de la dépense fiscale quinquennale pour la flotte de commerce.

La valeur actualisée aujourd'hui de la dépense maritime depuis 1991 est de 156 milliards de francs ¹.

Une analyse structurelle révèle que les deux principaux postes de dépense maritime sont la pêche (27,5 % en 1991 ; 32,9 % en 1996) et la construction navale (37,3 % en 1991 ; 29 % en 1996).

¹ A partir des taux de long terme (rendement des obligations d'Etat à 10 ans).

La hiérarchie entre les deux s'est modifiée en 1993, sous l'effet des plans d'urgence pour la pêche (0,81 milliard de francs 1996 dépensé entre 1993 et 1995) et de la contraction de la dépense pour les arsenaux militaires.

Viennent ensuite : la marine marchande (12 % en 1991, mais près de 15 % en 1996), puis les ports (5,37 % en 1991 ; 4,9 % en 1996, mais 6,4% si l'on intègre la dépense de l'Etat pour la manutention, considérée dans le tableau comme exceptionnelle).

Les dépenses d'administration générale et de police représentent, quant à elles, environ 3 % de la dépense publique maritime annuelle.

La dépense publique pour la pêche (Etat, Union européenne et collectivités locales) a augmenté, en francs constants, de 5 % entre 1991 et 1996. La dépense publique pour la construction navale (Etat) a chuté de 32 %.

La dépense publique pour la marine marchande (Etat) a augmenté de 7 % pendant la période sous revue. La prise en compte de 1997 conduira à une augmentation forte - autour de 50 % sur la période -, sous l'effet de la montée en puissance de la loi quirataire.

La dépense maritime pour l'Outre-Mer a augmenté de plus de 60 % en 5 ans en francs constants, principalement sous l'effet de l'instrument fiscal de stimulation du développement économique (Loi Pons).

Trois impressions générales dominent donc :

- le nombre des collectivités qui interviennent, la diversité des instruments utilisés et l'hétérogénéité des champs couverts. La difficulté à ordonner la mosaïque des interventions confirme l'idée de l'absence de vision d'ensemble ;
- la stabilité de la dépense au cours de la période ;
- la montée en puissance des instruments fiscaux.

2 - LA POLITIQUE DE LA MER EST EN RÉALITÉ LA JUXTAPOSITION DE PLUSIEURS POLITIQUES SECTORIELLES DONT LA COHÉRENCE N'EST PAS ASSURÉE

Une politique de la mer doit procéder d'une déclinaison de politiques certes sectorielles, mais conçues dans une même perspective et un même élan, mises en oeuvre de manière harmonieuse, pour répondre à une seule et même ambition. Or, en France, il n'y a pas de politique de la mer. Il n'y a qu'une juxtaposition de politiques sectorielles pensées séparément. Si leurs caps divergent, leurs rythmes, aussi, sont rarement synchrones. Les politiques de la mer n'avancent, en effet, pas toujours du même pas.

L'enjeu maritime est triple :

- c'est d'abord l'exercice de la souveraineté de l'Etat en mer, notamment en matière d'ordre public, décliné en police générale ou spéciale, sauvetage, lutte contre la pollution ;
- c'est aussi la défense et l'entretien des intérêts stratégiques et économiques de la France, à travers deux filières : le transport maritime - construction navale, marine marchande et ports - et la pêche. La première filière n'est ni homogène, ni solidaire. La seconde doit être construite ;
- c'est, enfin, l'aménagement du territoire et l'environnement, avec les exigences *a priori* contradictoires que sont le développement et la protection des espaces naturels.

Les travaux du Plan sont partis d'une approche sectorielle.

La filière du transport maritime a fait l'objet de trois examens. Les ports de commerce, d'abord, par lesquels transite une part importante du commerce extérieur français. La construction navale, sous ses aspects civils et militaires. La marine marchande, enfin : si ce maillon de la chaîne est le moins rentable, il n'en demeure pas moins le plus stratégique des trois, pour garnir les carnets de commande du premier, pour assurer le volume de trafic de l'autre, pour, d'une manière générale, contribuer à assurer l'indépendance stratégique, tant militaire qu'économique, de la France.

Cette filière n'est pas consolidée. Ni solidaire, ni homogène, elle est marquée, malgré les politiques mises en oeuvre, par un nombre impressionnant de points faibles.

Les secteurs maritimes sont caractérisés par une forte exposition à la concurrence internationale. Bien qu'avec des intensités différentes, toutes les activités maritimes sont confrontées à l'échange international.

La construction navale, est, de tous les secteurs du domaine maritime, le plus vulnérable, parce que le plus exposé à la concurrence internationale. Au niveau mondial, cette concurrence s'exerce sur tous les segments : la haute technologie - les paquebots, les navires à grande vitesse, les méthaniers -, les segments riches en main d'oeuvre - les vraquiers -, la construction civile ou militaire. La reconversion des chantiers militaires américains et des pays anciennement communistes, l'émergence sur le marché de pays dynamiques et dotés de facteurs de production compétitifs, la capacité de ces derniers pays à « remonter la filière » pour concurrencer les pays européens sur leurs propres créneaux naturels, à savoir les créneaux de haute

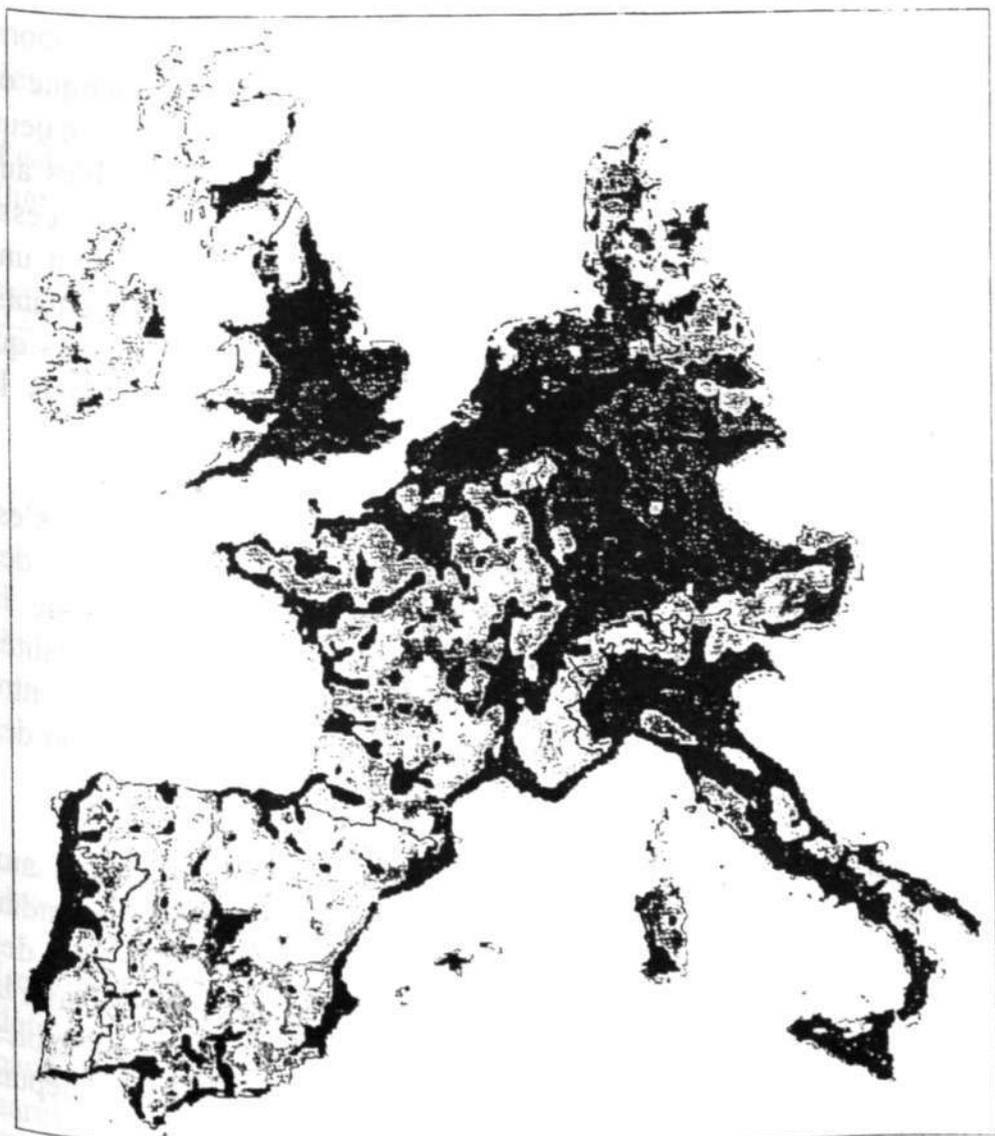
technologie, tous ces éléments se conjuguent pour créer les conditions d'un marché mondial concurrentiel, déséquilibré par un excès de capacités de production, où la concurrence s'exerce à la fois par les coûts et par la capacité à innover. L'excès d'offre se traduit par des prix de production en baisse et, presque partout, des aides publiques élevées. Pour être, en partie au moins, un secteur à haute technologie, la construction navale n'est pas, pour autant, un secteur à forte valeur ajoutée.

La marine marchande, elle aussi, est exposée à une forte concurrence internationale. Concurrencé par les registres de libre immatriculation - dits pavillons de complaisance -, qui autorisent l'emploi important de marins à très bas coûts salariaux, le pavillon français n'en garde pas moins un bel avenir, du fait de la qualité de la formation des hommes - officiers et marins - et donc du bon respect de normes de sécurité exigeantes. Un tel pavillon, dans le cadre d'un marché qui est, sans cesse, plus exigeant en matière de normes de sécurité, est potentiellement un avantage commercial. Il ne faut donc pas le laisser décliner.

Les ports français, quant à eux, sont exposés à la concurrence de proximité des ports d'Europe du Nord et de l'Italie, pour l'essentiel. Dans ce contexte, trois éléments interviennent, indépendamment du prix du transport maritime : le prix et, surtout, la fiabilité du passage portuaire ; l'importance, la densité et la bonne orientation de la desserte terrestre ; la densité démographique et industrielle de l'*hinterland*, c'est-à-dire de l'apanage des ports.

Sur ces trois points, les ports français sont relativement défavorisés. De ce fait, ils profitent moins que leurs concurrents de la croissance du transport maritime.

Densités en Europe occidentale autour de 1990



< 15 hab./km²

15 - 30

30 - 75

75 - 150

150 - 300

> 300

Source : DATAR, « Le peuplement de l'Europe », Hervé Le Bras

La pêche française est confrontée à une mutation économique où l'internationalisation des échanges joue, là encore, un rôle majeur. Les rapports de force au sein de la filière sont défavorables aux pêcheurs peu organisés, et favorables à la distribution, sans cesse plus concentrée. Les travaux conduits par le Plan apportent une démonstration robuste à ce que l'intuition suggérait : dominants, ce sont bien les derniers maillons de la filière - la distribution - qui captent les marges relativement les plus importantes. Mais la marge globale de la pêche, en France, n'est pas élevée.

L'augmentation de la demande des produits de la mer s'est principalement portée sur les importations, la structure des produits pêchés en France n'étant pas adaptée à celle de la demande, du fait de la nature, mais aussi parce que les modalités (circulation insuffisante de l'information, décalage excessif entre la date de débarquement et la date de vente) de l'organisation des productions françaises sont inadaptées.

Devant ces insuffisances, la grande distribution fait appel aux produits étrangers. La France est le troisième importateur mondial de produits de la mer, mais ne se classe qu'au 13^{ème} rang des exportateurs. Au total, le recours aux importations correspond à la moitié de la demande. Les exportations, quant à elles, sont stables depuis 1994, mais elles ont augmenté de 30 % environ depuis 1989.

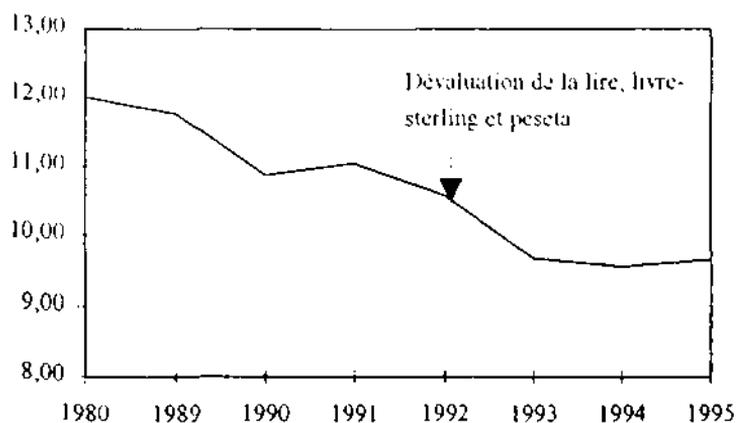
Cette exposition à la concurrence étrangère, bien que diverse, est frappante. Face à cela, les secteurs maritimes français sont singulièrement vulnérables. Cette vulnérabilité a été fortement accentuée par la surévaluation effective du Franc contre le dollar,

monnaie dominante dans le monde maritime, et contre certaines devises européennes, entre 1992 et 1995.

Évolution des prix moyens des produits de la mer depuis 1980 sous criée (hors culture marine).

	1980	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Prix F/kg	12,00	11,78	10,89	11,05	10,58	9,68	9,56	9,66

(Source Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation).



La surévaluation du Franc contre la lire, la livre-sterling et la peseta coïncide avec la chute des cours du poisson à la première vente

Les termes de l'échange, ces dernières années, ont été très défavorables aux pêcheurs et aux constructeurs français de navires. Comment ne pas noter, par exemple pour la pêche, que la surévaluation du Franc contre les devises qui ont dévalué en Europe, en 1992, a coïncidé avec une chute des cours à la première vente, suivie d'une chute de près de 50 %, entre 1989 et 1993, du revenu salarial moyen des pêcheurs français.

Cette confrontation générale à la concurrence internationale a dissipé, en deux décennies, le mirage de l'existence d'une politique de la mer soutenue par la volonté de conduire, dans le même sens et au même rythme, les politiques publiques sectorielles.

Quatre grandes politiques auraient été révélatrices d'une vision d'ensemble de la politique maritime, ou, du moins, de la politique de la filière du transport maritime. Celle-ci est en réalité disloquée.

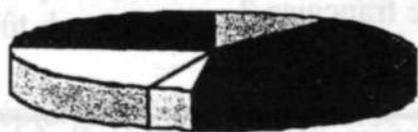
D'abord, une meilleure collaboration entre construction civile et militaire.

En maintenant une séparation, ou en ne permettant pas la réalisation de collaborations entre construction civile et militaire, la puissance publique a privé la construction civile d'un volume d'activité interne permettant de lisser les a-coups du cycle particulièrement accusé des carnets de commande du secteur. Elle a aussi privé les chantiers civils et les arsenaux de synergies tant en matière de recherche-développement que dans le domaine des réseaux commerciaux, si cruciaux pour la conquête des marchés extérieurs.

Répartition du carnet de commandes en 1985

Navires à
passagers
24%

Pétroliers
10%



Vraquiers
41%

Méthaniers
21%

Cargos
4%

Répartition du carnet de commandes en 1997

Vraquiers
1%

Méthaniers
26%



Navires à
passagers
73%

Source : Lloyd's Register of Shipping

En douze ans, la construction navale civile française s'est spécialisée.

Ensuite, une bonne adéquation entre construction civile et flotte de commerce.

L'adéquation entre construction civile et flotte de commerce, elle aussi, aurait pu assurer un volant d'activité aux chantiers français. Or, le taux de correspondance des spécialisations de la construction - très polarisée - et de la flotte - très diverse, au contraire - n'est que de 25 %, alors qu'il est plus élevé, par exemple en Italie. On peut reconnaître la pertinence industrielle du phénomène de concentration des chantiers civils, appuyé par la politique publique de restructuration. On peut, simultanément, déplorer l'absence de concordance entre les évolutions des structures de deux secteurs, qui auraient dû évoluer de manière cohérente et solidaire. Comment s'étonner, dès lors, que le dispositif quirataire, qui pourtant débouche sur un taux de

correspondance de 35 %, ² ne soit pas plus favorable à la construction civile française ?

	Occasion	Neufs chantier français	Neufs chantier étranger	Total
Montant (en MF)	1038	1861	2299	5198
% du montant	19,9%	35,8%	44,3%	100%
Nombre	9	5	10	24
% du nombre	37,5%	20,8%	41,7%	100%

(source : DGI)

Le bilan des dossiers de la loi quiritaire est nuancé.

On peut, aussi, déplorer le fait que la puissance publique n'ait pu, suffisamment tôt, inciter à la réorientation des entreprises d'armement français des lignes nord-sud, correspondant à la vieille tradition coloniale française, vers les flux est-ouest, correspondant aux tendances actuelles du grand commerce international.

Qu'en résulte-t-il aujourd'hui ? Une présence trop faible des grands armateurs français - quel que soit leur pavillon - dans les grandes alliances qui se forment. De ce fait, les armateurs français ne peuvent négocier des escales françaises. Nos ports en pâtissent. De ce fait, nos exportateurs comme nos importateurs pourraient se

² 35 % des dossiers, en dépense, relèvent de la construction neuve pour des chantiers français.

trouver en situation captive, avec les conséquences qui peuvent en résulter quant au coût du transport.

Comment ne pas déplorer qu'une plus grande solidarité n'ait pas été organisée par l'Etat entre armateurs et industriels français ?

Enfin, et c'est le quatrième point, comment ne pas regretter que la politique d'aménagement du territoire ne prenne pas suffisamment en compte la mise en valeur de nos places portuaires, en particulier en matière de dessertes terrestres ? Comment, de plus, ne pas relever les effets désastreux de l'absence d'une véritable politique intermodale des transports et de la prise en compte d'une priorité maritime dans l'élaboration de celle-ci ?

Les travaux d'évaluation ont aussi comporté une étude de deux domaines qui, pour être profondément marqués par la mer, ne relèvent pas d'une logique sectorielle mais d'une approche transversale : le littoral et l'Outre-Mer.

Une même expression scande ces deux évaluations : conflit d'usage. Leur objet est d'évaluer les modalités de l'arbitrage, par les politiques publiques, entre le développement économique - notamment touristique - et la préservation de l'environnement. La réponse est, dans les deux cas, la même. Que ce soit du fait de l'imprécision des instruments juridiques - le littoral - ou du biais introduit par la fiscalité - l'Outre-Mer -, les modalités d'un développement durable du littoral et de l'Outre-Mer ne sont pas toujours assurées : dans un cas comme dans l'autre, et alors que le tourisme repose sur l'attraction exercée par la qualité ou la rareté de l'environnement, les littoraux sont affectés.

3 - LES POLITIQUES MARITIMES SECTORIELLES NE SONT PAS, NON PLUS, COHÉRENTES

La cohérence interne de chaque politique sectorielle n'est pas vérifiée et les politiques maritimes sont effectivement le lieu d'un paradoxe : si, en général, les objectifs sont pertinents, les instruments au service de chaque ambition sont insuffisants et/ou partiels.

Quelques exemples sont frappants.

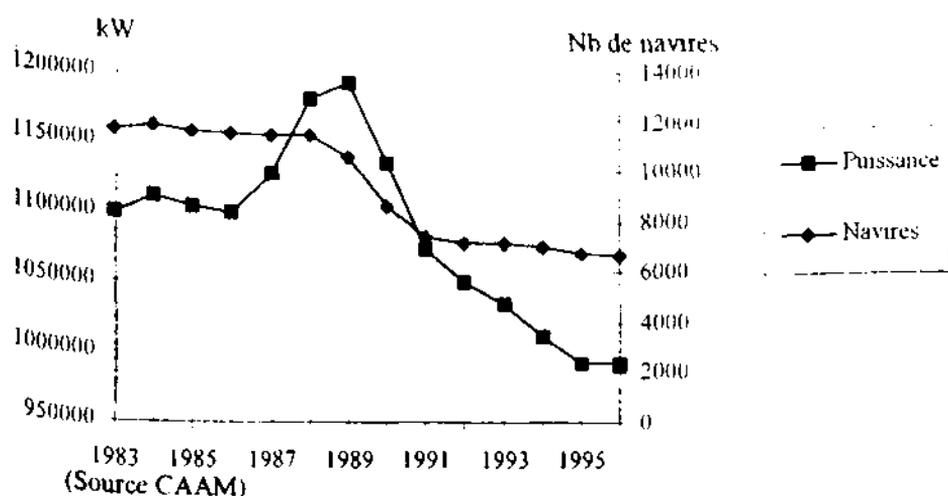
C'est d'abord le cas de la politique de la marine marchande. Son objectif, pertinent, est double : garantir le maintien - voire la progression en niveau - du pavillon français, et soutenir les entreprises d'armement. Mais les instruments au service de cette politique sont partiels et inefficaces.

Partielle est, en effet, la compensation du surcoût du pavillon français. Alors que le rapport d'évaluation évalue le surcoût réel pour les navires exposés à la concurrence et battant pavillon français aux alentours de 350 millions de francs, la politique publique laisse 150 millions non compensés.

Insuffisant est, en effet, le dispositif quirataire. Au-delà des questions de morale fiscale qu'elle peut poser, la loi quirataire, dont la dépense fiscale pourrait être beaucoup plus importante que prévu, pourrait ne pas avoir l'impact escompté sur le nombre de navires battant pavillon français. Si elle permet de baisser le coût d'acquisition d'un navire de 25 %, ce qui est un avantage important pour l'armateur, la période de détention sous pavillon français - 5 ans - est trop courte pour éviter, à court terme,

quelque chose comme 30 % d'évaporation, sous forme de dépavillonnement ou de vente de navires.

La problématique de la politique de la pêche est plus complexe. Les objectifs, d'abord, sont clairs et pertinents : adapter le monde français de la pêche à la contrainte de raréfaction de la ressource d'une part, organiser voire construire la filière, d'autre part. L'évaluation de la mise en oeuvre des instruments doit faire l'objet d'un jugement nuancé.



La flotte de pêche française a davantage perdu en puissance qu'en unités.

A la question de savoir si les politiques publiques de la pêche parviennent à organiser la filière, la réponse est, sans hésitation négative.

La politique d'investissements portuaires n'est pas assez sélective. Cette absence de sélectivité, favorisée par des sources de financements multiples - l'Union européenne, l'Etat et les collectivités locales -, a rapidement été confrontée à la diminution des produits pêchés. L'impossibilité d'amortir ces investissements

sur une assiette de production suffisante a entraîné un alourdissement du poids des charges au débarquement.

D'autres exemples peuvent être notés : la politique d'aide à la construction, qui s'exerce dans le cadre des Programmes d'Orientation pluri-annuels (POP) communautaires, a rendu l'accès à la profession difficile aux jeunes pêcheurs. Certaines aides publiques à la modernisation du secteur n'ont pas été assorties de conditions. Enfin, la politique publique destinée à faciliter une bonne circulation de l'information n'a pas correctement été mise en oeuvre.

S'agissant de la politique d'adaptation des producteurs français - et européens - à la contrainte naturelle de raréfaction de la ressource, il semble que la politique des totaux admissibles de capture soit plus ciblée et contrôlable que la politique de cantonnement de la puissance de pêche, qui peut être contournée.

C'est dès lors qu'elle se penche sur les mesures d'urgence que l'évaluation rend un verdict positif. La crise de 1992-1993 prenait deux formes aiguës : une crise financière des entreprises de pêche, d'une part, une crise de revenu des marins, d'autre part. Les politiques publiques mobilisées dans l'urgence, correspondant à une dépense de 0,8 milliard, ont été efficaces, surtout quand elles ont pris la forme d'exonération des charges sociales.

Pour autant, les questions de fond subsistent, hormis la question du taux de change, qui semble momentanément résorbée. Et les politiques publiques gagneraient à anticiper la prochaine crise en baissant encore les charges sociales, en rendant la politique d'investissements plus pertinente, en facilitant la circulation de l'information dans la filière, en mettant vigoureusement en oeuvre

une politique de certification et de qualité des produits frais français, afin de fidéliser les consommateurs, en invitant les pêcheurs à débarquer au moment le plus adéquat pour fournir les grandes et moyennes surfaces de distribution.

La politique du littoral, quant à elle, souffre de l'imprécision des termes juridiques de la loi littoral, censée assurer la protection des espaces remarquables. Il en est résulté une insécurité juridique préjudiciable au développement du tourisme d'une part, et des lacunes dans la protection de certains espaces. L'administration comme le juge sont donc contraints de remédier, tant bien que mal, à ces lacunes. Le développement durable du littoral, c'est-à-dire la conjugaison harmonieuse du développement économique et de la protection des sites naturels - qui est la condition du tourisme, parce qu'elle contribue à l'attractivité du littoral - n'est pas assuré.

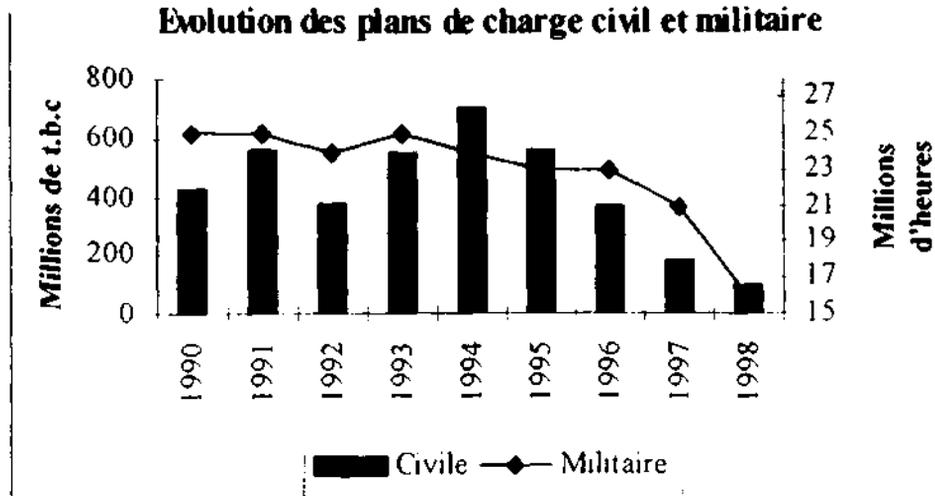
4 - LA FRANCE EST, MOINS QUE JAMAIS, UNE PUISSANCE MARITIME. LE DÉCLIN ENREGISTRÉ DEPUIS DEUX DÉCENNIES SEMBLE S'ACCENTUER

Quatre secteurs en témoignent clairement.

La construction navale, d'abord et avant tout. La construction navale militaire et civile française semble, en effet, confrontée à deux menaces.

A très court terme, la contraction des plans de charge des arsenaux soulève le problème d'une part de la gestion des effectifs, et, d'autre part, de la capacité des arsenaux français à conquérir des parts de marché à l'export. Cette conquête est cruciale pour le maintien d'activités vitales pour certaines villes de l'ouest de la France. Toujours à très court terme, les carnets de commande des chantiers civils sont déprimés pour 1998. Les commandes pour mi-1998 ne représentent que 36 % des carnets de commande enregistrés mi-97.

Evolution des plans de charge civil et militaire



Source : Calculs C.G.P d'après C.S.C.N et D.C.N

L'avenir de la construction navale française est très sombre à très court terme.

La seconde menace est celle d'une ratification de l'accord de l'OCDE, qui sera analysé plus loin.

Cette évolution est la sanction de la vulnérabilité de la construction navale française, et notamment de l'absence de collaboration entre les arsenaux et les chantiers civils.

La marine marchande, ensuite. Son déclin remonte aux années 1970 et 1980. Il s'est stabilisé depuis. La loi quirataire semblait de nature à lui assurer une progression en niveau certes moins importante que ce qui était annoncé, mais non négligeable. Son abrogation posera la question de la refonte du système d'aide publique à la flotte. Au-delà, se pose bien entendu la question, cruciale pour l'indépendance économique de la Nation, de la présence des armateurs français dans les grandes alliances internationales.

La pêche française, quant à elle, n'est pas à l'abri d'une nouvelle crise. La capacité de la puissance publique à correctement gérer la précédente crise ne doit pas masquer les réformes structurelles qui doivent être entreprises.

Enfin, le système portuaire français ne parvient pas encore à tirer profit de la forte croissance du trafic, notamment conteneurisé. Ainsi, entre 1991 et 1996, la part du marché du Havre en conteneurs a légèrement décliné, alors que les ports d'Europe du Nord parvenaient à capter la croissance de ce trafic.

De fait, seul un petit nombre de ports européens seront en mesure de répondre aux exigences des opérateurs du commerce mondial. Pour cela, outre les considérations de coût du passage portuaire, un arrière-pays dense et développé, une excellente qualité de service ou une position géographique favorable sur les grands axes sont devenus indispensables. En France, le Havre, bien placé et pourvu d'un arrière-pays relativement dense, a de bonnes chances de faire partie des ports qui draineront une partie du commerce mondial. Marseille, bien qu'éloigné de la ligne directe de traversée de la Méditerranée et fortement concurrencé par les ports d'Algesiras ou Gioia Tauro, conserve aussi de bonnes chances de développement.

Mais pour le Havre comme pour Marseille, le potentiel de développement ne sera effectif qu'à la condition de la mise en oeuvre d'une politique appropriée d'aménagement du territoire, c'est-à-dire d'une politique leur garantissant un *hinterland* dense et profond. En particulier, cela peut justifier des investissements notamment ferroviaires, orientés d'Ouest en Est.

5 - IL N'Y A PAS DE SOLIDARITÉ EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE MARITIME

A la question de savoir si l'insertion croissante de la France dans le processus de construction européenne a remédié aux lacunes des politiques maritimes nationales, l'évaluation conclut par la négative.

Quatre problèmes majeurs en témoignent sans ambiguïté.

L'impact défavorable sur notre activité de pêche des dévaluations de certaines devises européennes en 1992.

La distorsion probable de concurrence entre les ports français et certains ports plus au nord comme plus au sud, qui jouent de la complexité des circuits de financement et d'une structure administrative différente pour se voir attribuer des soutiens importants.

Les modalités de la libéralisation du cabotage européen qui, pour ne pas avoir été précédée d'une harmonisation des normes - notamment de sécurité -, accroît la vulnérabilité des entreprises françaises de transport maritime de courte distance.

Chiffres indicatifs de la flotte susceptible d'être dédiée au cabotage :

Pays	Nombre	TPL (x1000)	Remarques
Allemagne	650	866	dont 140 ferries et 109 pétroliers
Grèce	515	563	dont 200 ferries
Royaume Uni	470	972	dont 118 RO/RO
Italie	362	619	dont 140 ferries et 109 pétroliers
Finlande	323	100	
Suède	280	150	
Pays Bas	248	680	
Espagne	209	868	dont 54 ferries
Danemark	127	88	dont 57 ferries
France	90	731	dont 18 grands RO/RO
Irlande	49	134	
Autriche	29	100	
Belgique	27	55	dont 4 grands combinés
Portugal	15	75	

(source : Mercer consultant, Base ISF -1995-)

Le cabotage français en Europe est faible.

Enfin il faut évoquer la négociation par l'Union européenne de l'Accord OCDE sur la construction navale. Ce dernier point est essentiel. En effet trois reproches majeurs peuvent être adressés à cet accord.

Celui, d'abord, de ne pas avoir permis l'abrogation du *Jones Act* américain, qui limite le cabotage sur les côtes américaines aux navires étrangers. Le libéralisme qui l'a inspiré est donc asymétrique.

Celui, ensuite, d'être partiel. Par construction, en effet, sont exclus de son champ d'application des pays particulièrement dynamiques, compétitifs, et dont les Etats aident fortement leurs constructions navales. On songe, en particulier, à la Chine.

Le rapport d'évaluation sur la construction navale conclut, enfin, que la structure des aides françaises est telle qu'elles sont au coeur de la cible de l'accord. D'autres pays jouent habilement de l'obscurité qui peut entourer les aides financières et du fait que les aides à la R&D ne sont pas affectées par l'accord.

Dans ces conditions la France doit rapidement et vigoureusement redéployer son système d'aide, surtout vers la R&D, de façon à conforter une stratégie d'ajustement positif.

6 - COMPTE TENU DE L'ABSENCE DE PERSPECTIVES EUROPÉENNES, LA POLITIQUE DE LA MER DOIT D'ABORD ÊTRE AUJOURD'HUI UNE POLITIQUE NATIONALE.

Puisque les intérêts des pays membres sont trop divergents pour qu'il existe, d'ores et déjà, une politique maritime européenne, celle-ci ne peut donc être que nationale, même si elle implique des coopérations renforcées, notamment en matière de politique des transports.

Et sans doute une grande politique maritime nationale est-elle, pour la France, l'un des plus sûrs moyens de tirer le meilleur parti de la construction européenne, tant il est vrai que la France ne peut pas être qu'une puissance continentale et qu'il lui faut, pour compter au sein de l'Union européenne, exploiter tous ses atouts. Il en va de notre potentiel de développement économique. Il en va aussi de notre cohésion, qui a une dimension sociale, mais aussi une dimension territoriale qu'un centre de gravité économique trop déporté vers l'est et laissant de côté à la fois la façade atlantique et la façade méditerranéenne romprait à coup sûr.

Il faut bien comprendre ce que tant d'autres pays ont déjà compris, c'est-à-dire que les moyens mobilisés au service d'une véritable stratégie maritime, quand celle-ci existe, constituent des dépenses d'investissement³.

³ C'est la raison pour laquelle, d'ailleurs, les évaluations présentées dans les rapports sectoriels, faute de pouvoir calculer, systématiquement et de façon robuste, le rendement net de la dépense, ne font pas référence à la notion de « coût », mais seulement de « dépense » publique.

La question n'est pas de rationner la dépense maritime sous prétexte qu'au cours des dernières décennies, les politiques publiques n'ont pas su enrayer le déclin. Le problème est de rendre la dépense réellement productive. Ce qui commence forcément par la définition d'une stratégie, et par la volonté de tirer toutes les conséquences de celle-ci. Que ce soit dans le champ des politiques industrielles, des transports, de l'aménagement du territoire, des politiques sociales, des politiques de formation ou de recherche ou des politiques commerciales. Sans doute, avons nous quelque chose à apprendre de certains pays étrangers, notamment asiatiques, et aussi de notre propre histoire.

ANNEXE 1

Note méthodologique expliquant la construction de l'agrégat « dépense publique maritime »

La confection d'un agrégat robuste et homogène représentatif de la dépense publique maritime se heurte à un certain nombre d'obstacles :

- selon les champs couverts, les collectivités publiques qui interviennent ne sont pas les mêmes. Dans un cas, seul l'Etat intervient. Dans d'autres, les financements émanent aussi d'autres collectivités publiques - Union européenne, collectivités locales - ;
- selon les champs couverts, les instruments utilisés sont variables : exonération de charges salariales patronales et/ou salariées, instrument fiscal, subvention, dépense budgétaire de fonctionnement ou d'investissement, bonification d'intérêt,...
- certaines séries statistiques, quand elles existent, ne sont pas continues. On songe, en particulier, au domaine de l'Outre-mer ou même à celui de la pêche.

La présente note a pour objet d'annoncer les choix - qui peuvent être discutés - qui ont été retenus pour la construction de l'agrégat analysé dans le rapport de synthèse

1/ Pour la pêche :

- les dépenses de l'Etat ne tiennent pas compte des dépenses liées aux mesures d'urgence occasionnées par la crise de 1992-1993. Ces dépenses sont traitées à part, au titre des dépenses exceptionnelles (bas du tableau). 817 M de francs ont été dépensés entre 1993 et 1995. Faute d'avoir obtenu la répartition annuelle précise, nous avons fait l'hypothèse d'une égale répartition à hauteur d'un tiers chaque année concernée ;

- elles comportent, en revanche, la part « marins-pêcheurs » de la subvention d'équilibre versée à l'ENIM ;
- les données concernant la dépense des collectivités locales ont été précisées à l'occasion de l'étude sectorielle. Elles représentent un ordre de grandeur admissible, mais discutable.

2/ Pour la construction navale :

Les données concernant la construction militaire émanent de la DCN. N'ont été retenues, pour cet agrégat, que les dépenses relatives aux constructions neuves et à la recherche-développement. Les autres dépenses sont traitées avec toute la précision nécessaire dans le rapport sectoriel concerné, mais elles ne sont pas retenues dans l'agrégat synthétique, faute d'avoir pu isoler clairement, pour la réparation, ce qui était strictement maritime.

3/ Pour les ports :

La dépense de l'Etat a été estimée à partir de la somme, année par année, des crédits de paiement retracés dans les lois de finances pour tous les ports - y compris l'Outre-mer -. Les fonds de concours ont été retranchés.

La part de l'Etat dans la dépense pour la manutention a été traitée comme dépense exceptionnelle (bas du tableau), selon les hypothèse communiquées par le Ministère des Transports. Une répartition linéaire des ordres de grandeurs communiqués a été effectuée.

4/ Pour le littoral :

Les montants indiqués correspondent aux crédits d'Etat concernant les pollutions accidentelles, les subventions d'investissement pour la protection et l'aménagement du littoral, les études générales et les dépenses liées à la mise en oeuvre des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM).

5/ Pour la marine marchande :

Les montants de dépense de l'Etat correspondent à la somme des dépenses au titre de l'aide à l'investissement, de l'ACOMO, la part « marins de commerce » de la subvention pour équilibre de l'Etat au régime de l'ENIM, et la subvention au titre de la continuité territoriale versée aux entreprises effectuant le transport entre la Corse et le Continent. La dépense fiscale quiritaire, a été isolée.

6/ Pour l'Outre-mer :

Une distinction a été effectuée entre les instruments budgétaires et fiscaux mobilisés par l'Etat au titre des dépenses que nous avons considérées comme maritimes. Les dépenses intégrées aux contrats de plans n'ont pas été incluses, faute de données robustes sur l'exécution des contrats encore en cours.

7/ Les « autres dépenses » :

- les dépenses d'administration générale et de police et signalisation n'appellent pas d'observation particulière ;
- la dépense au titre de l'ENIM représente la part des dépenses de transferts financées par les cotisations des gens de mer (hors dépenses financées par la recette d'équilibre émanant de l'Etat et par les transferts des autres régimes au titre de la compensation démographique, qui ont été ventilés dans les dépenses « pêche » et « marine marchande »).

ANNEXE 2

Composition des groupes de travail

Le groupe « Marine Marchande » était présidé par Monsieur Jean-Louis Levet, Chef du Service Economique, Financier et Industriel

Il était composé de :

Rapporteur :

Monsieur LEVIEUX (Sylvain)
Chargé de mission
Commissariat général du Plan

avec la collaboration de :

Monsieur LECLERC (Georges-François)
Administrateur civil du Ministère de l'Economie et des Finances
Chargé de mission
Commissariat général du Plan

Madame DIORE (Valérie)
Chargée de mission
Commissariat général du Plan

Monsieur CARIOU (Pierre)
Institut du Shipping et chercheur au laboratoire LEN-CORRAIL
Chargé de mission au Commissariat général du Plan

Monsieur GUELLEC (Jean)
Chargé de Mission au Service du Développement Technologique et Industriel
Commissariat général du Plan

Experts associés⁴

Monsieur ABEILLE
Bureau d'Etude COPETRANS

Monsieur le Professeur BAUCHET
Professeur émérite des universités

Monsieur FREMONT
Professeur agrégé
Université du Havre

Monsieur GIRARD
Journaliste

Madame GOUVERNAL
Chercheur à l'INRETS

Madame JAFFEUX
Professeur Agrégé des Universités
Conseiller de la Direction Générale du Groupe IFTIM pour l'enseignement supérieur

Monsieur PAGES
Consultant

Monsieur BAUMGART
Chargé de Mission au Service du Développement Technologique et Industriel
Commissariat général du Plan

Monsieur DENAUX
Chargé de Mission au Service de l'Evaluation et de la Modernisation de l'Etat
Commissariat général du Plan

Monsieur HALAUNBRENNER
Chargé de Mission au Service Energie, Environnement, Agriculture, Tertiaire
Commissariat général du Plan

Monsieur LAPEYRE
Chargé de Mission au Service Energie, Environnement, Agriculture, Tertiaire
Commissariat général du Plan

⁴ *Les fonctions indiquées sont celles occupées au moment de la mise en place du groupe.*

Monsieur THERY
Chargé de mission au Service des affaires sociales
Commissariat général du Plan

Auditions administratives

Monsieur CHAVAROT
Directeur du Transport Maritime, des Ports et du Littoral
Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme

Monsieur MEYNET
Directeur-adjoint du Transport Maritime, des Ports et du Littoral
Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme

Monsieur GARACHE
Sous-Directeur
Sous-Direction de la Flotte de commerce
Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme

Monsieur TOURRET
Commissaire aux Transports Maritimes
Ministère de l'Équipement, du Logement,
des Transports et du Tourisme

Monsieur PARENT
Chef du service Contentieux
Direction Général des Impôts
Ministère de l'Économie et des Finances.

Monsieur GAUTIER
Chef de bureau
Direction Général des Impôts
Ministère de l'Économie et des Finances.

Monsieur DIORE
Directeur de l'École Nationale de la Marine de Nantes

Audition de professionnels et experts

Monsieur BOLLORE
Président Directeur Général
Groupe BOLLORE

Monsieur CHEVIRON
Président du directoire
Compagnie Viking

Monsieur DANEM
Inspecteur Général de l'Enseignement maritime

Maitre GINTER
Cabinet Gide Loyrette Nouel, avocats

Monsieur LEONARD
Membre de l'Académie de Marine
Président d'honneur du Conseil Supérieur de la Marine Marchande

Madame NOURY
Head of shipping department
Société générale

Monsieur POIRIER d'ANGE d'ORSAY
Président du Comité Central des Armateurs de France

Monsieur REBOULEAU
Barry Rogliano Salles
Courtiers maritimes

Monsieur ROUDIER
Directeur du Laboratoire Central des Ponts et Chaussées

Monsieur SIMONNET
Administrateur général des affaires maritimes
Membre titulaire de l'Académie de Marine

Monsieur VALLAT
Armateur

Monsieur WILLS
Directeur général
CMA-CGM

Le groupe « Construction Navale » était présidé par Monsieur Jean-Louis Levet, Chef du Service Economique, Financier et Industriel

Il était composé de :

Rapporteur :

Monsieur CARIOU (Pierre).
Chargé de Mission
Commissariat général du Plan
Institut du Shipping et LEN-CORRAIL

avec la collaboration de :

Monsieur LECLERC (Georges-François)
Administrateur civil du Ministère de l'Economie et des Finances
Chargé de mission
Commissariat général du Plan

Monsieur MOCILNIKAR (Antoine-Tristan)
Chargé de mission auprès du Commissaire
Commissariat général du Plan

Monsieur TRIOU (Jean)
Chargé de mission
Commissariat général du Plan

Monsieur LEVIEUX (Sylvain)
Chargé de mission
Commissariat général du Plan

Experts associés³

Monsieur ARMAND
Professeur des Universités Aix-Marseille II

Monsieur le Vice-Amiral BODARD

Monsieur BAUCHET
Professeur émérite des Universités

³ Les fonctions indiquées sont celles occupées au moment de la mise en place du groupe.

Monsieur FINITER
Ingénieur conseil
Société MUTECH

Monsieur BESNARD
Capitaine de Vaisseau

Monsieur PARIZOT
Directeur technique honoraire
Bureau VERITAS

Madame DUCLOS-SCHIRMANN
Chargée de mission
Commissariat général du Plan

Madame DIORE
Chargée de Mission au Service du Développement Technologique et Industriel
Commissariat général du Plan

Monsieur BAUMGART
Chargé de Mission au Service du Développement Technologique et Industriel
Commissariat général du Plan

Auditions administratives

Monsieur BONDIL
Contrôleur général des armées
Chef du groupe de contrôle des services centraux et des soutiens
Ministère de la Défense

Monsieur ESQUIROL
Contrôleur général des armées
Ministère de la Défense

Monsieur GREIF
Directeur des constructions navales
Ministère de la Défense

Monsieur KLINGER
Délégué interministériel aux restructurations de défense
Ministère de la Défense

Monsieur LALLEMAND
Chef du service des biens de consommation
Direction générale de l'industrie
Ministère de l'Industrie

Monsieur ROYAL
Sous-directeur des constructions automobile, ferroviaire et navale
Direction Générale des Stratégies Industrielles
Ministère de l'Industrie

Audition de professionnels et experts

Monsieur d'ACREMONT
Président
Chantiers de l'Atlantique

Monsieur CACHE
Président
Société Calaisienne de Réparations navales
et Mécaniques (SOCARENAM)

Monsieur CHALEAT
Président
Groupe Leroux et Lotz

Monsieur CRISTAU
Président
Barry Rogliano Salles

Monsieur DAVID
Président
IFREMER

Monsieur de L'EPINOIS
Directeur commercial
GEC ALSTHOM

Monsieur FEDEROVSKY
Conseiller technique
Chambre Syndicale des Constructeurs de Navires

Monsieur FOURNIER
Président d'honneur
SHACH

Monsieur GRILL
Président
Chambre syndicale des constructeurs de navires

Monsieur GROSSI
Communauté Urbaine Brest

Monsieur HUARD
Directeur des services Ingénierie
SOFREGAZ

Monsieur HÜBNER
Chef de division
Organisation de Coopération et de Développement Economiques

Monsieur JEAN
Président
Gaz-Transport/Technigaz

Monsieur KURTH
Conseil sur la construction navale
Organisation de Coopération et de Développement Economiques

Monsieur LECLERC
Président
COFRENA

Monsieur LEGUILLOU de PENANROS
Université de Brest

Monsieur MASSAC
Ancien Président de Gazocéan

Monsieur D. MICHEL
Président-Directeur général
DORIS

Monsieur PERSON
Président
COREDES

Monsieur PHILIPPE
Administrateur
SOBRENA

Monsieur PIRIOU
Président
Chantiers Piriou

Monsieur REBOULEAU
Barry Rogliano Salles

Madame ROUX
Directrice
Chantiers Benneteau/Jeanneau

Monsieur RAVIER
Président
Constructions mécaniques de Normandie

Monsieur ROUDIERE
Secrétaire général
Constructions mécaniques de Normandie

Monsieur SILLINGER
Fédération des Industries nautiques

Monsieur THEOBALD
Directeur général
Chambre syndicale des constructeurs de navires

Le groupe « Ports » était présidé par Monsieur Michel Matheu, Chef du Service Energie, Environnement, Agriculture, Tertiaire

Il était composé de :

Rapporteurs :

M. Halaunbrenner (Gérard), Commissariat général du Plan, Service énergie, environnement, agriculture, tertiaire

M. Lapeyre (Jacques), Commissariat général du Plan, Service énergie, environnement, agriculture, tertiaire

avec :

Mlle Guyot (Françoise), Université du Havre, CIRTAI

Mlle Voineau (Géraldine), Laboratoire d'économie des transports, Lyon

Experts associés :

- M. Bauchet (Pierre), Professeur, Académie de Marine
- M. Belmain (Marius), Ingénieur général honoraire des Ponts-et-Chaussées
- M. Billuart (Jean-Renaud), expert
- M. Bonnafous (Alain), Professeur, Laboratoire d'économie des transports de Lyon
- M. Brossier (Christian), Ingénieur général au Conseil général des Ponts-et-Chaussées, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement
- M. Brunier (Jacques), expert
- M. De Dietrich (Philippe), économiste
- Mme De Roo (Priscilla), Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale
- M. Demumieux (Jean-Pierre), Contrôleur d'Etat des Ports Maritimes Autonomes
- Mme Duclos (Daniëlle), Commissariat général du Plan
- Mme Gouvernal (Elisabeth), Chargée de recherche, Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
- M. Leclerc (Georges-François), Commissariat général du Plan
- M. Linqier (Erik), Cour des comptes
- M. Marcadon (Jacques), Professeur, Institut Géographique de l'Aménagement Régional de l'Université de Nantes
- Mme Brocard, Professeur, Université du Havre, CIRTAI
- M. Pagès (Jean-Paul), Consultant
- M. Rivalan (Benoît), Secrétariat général de la Mer
- M. Schwartz (Dominique), Professeur, École nationale des Ponts-et-Chaussées
- M. Vigarié (André), Professeur, Académie de Marine

Personnalités auditionnées par les rapporteurs

- M. le Professeur Bauchet (Pierre)
- M. Chain (Philippe), Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale

Mme Ehrmann (Daphné), Directeur des Transports internationaux à l'Association des utilisateurs de transport de fret

Mme Bonny (Martine), Directeur adjoint et M. Marendet (François), Chargé de la sous-direction des ports, Direction du Transport maritime, des Ports et du Littoral au Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

M. Demumieux (Jean-Pierre)

M. Bouillot (Michel), Secrétaire général, Conseil national des Communautés portuaires

M. Déjou (Yves), Danzas France

M. Lemaire (Olivier), Délégué général et M. Delsalle (Bruno), Association internationale Ville et Ports (Le Havre)

M. Péréon (André), Président et M. Payan (Patrick), Délégué, Fédération française des syndicats professionnels de pilotes maritimes

M. le Professeur Van de Voorde (Eddy), Université d'Anvers (UFSIA)

M. Van Orshaegen (Frans) et Martin (Roger P.), Régie portuaire d'Anvers

M. le Professeur Vigarié (André)

Personnalités auditionnées par le groupe

M. Allain-Launay (Patrick), Président-Directeur-Général, MITSUI, OSK Lines France

M. Berlet (Edouard), Délégué général, Comité central des Armateurs de France

M. Brossier (Christian)

M. Cazarré (Alain), Direction générale des Douanes et Droits Indirects au ministère de l'Économie et des Finances

M. Chabrierie (Jean), Président et M. Cornede (Hervé), Directeur des relations internationales, Fédération française des organisateurs et commissionnaires de transport

M. Chapon (Jean), Président, Association des utilisateurs de transport de fret

M. Chavarot (André), Directeur du Transport maritime, des Ports et du Littoral au Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

M. Combeau (André), Directeur du Port autonome de Marseille

M. Courtel (Joseph Erwan), Président et M. Piétri (Jean-Marcel), Délégué général de l'UPACCIM

M. de Clebsattel (Edouard), Président de la Fédération des Agents Consignataires et des Agents Maritimes (FACAM)

- M. Denigot (Gilles), Secrétaire général du syndicat des dockers CGT. Port de Saint-Nazaire
- M. Dujardin (Bernard), ancien conseiller pour les affaires maritimes au Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement
- M. Dupuydauby (Jacques), Président du Conseil national des Communautés portuaires
- M. Graillot (André), Directeur du Port autonome du Havre
- M. Linquié (Erik), Auditeur à la Cour des Comptes
- M. le Professeur Marcadon (Jacques)
- M. Du Mesnil (Hubert), Directeur des Transports terrestres au Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement
- M. Péri (Hubert), Président et M. Galbrun (Xavier), Délégué général, Union nationale des industries de la manutention dans les ports français
- M. Rivoallen (Paul-Marie), Directeur, Vallourec Industries
- M. Suykens (Fernand), expert, ancien directeur du port d'Anvers et ancien Président de l'Organisation des ports maritimes européens (ESPO)
- M. Toubol (Armand), Directeur du fret, SNCF
- M. Vergobbi (Bruno), Directeur du port autonome de Dunkerque

Le groupe « Pêche » était présidé par Monsieur Michel Matheu, Chef du Service Energie, Environnement, Agriculture, Tertiaire

Il était composé de :

Rapporteurs :

Melle Lignon (Karine), chargée de mission « Pêche » au Service "énergie, environnement, agriculture, tertiaire" du Commissariat Général du Plan

Melle Lebon Le Squer (Donatig), chercheur, Service économie maritime, IFREMER, Station de Lorient

M. Leclerc (Georges-François), administrateur civil du Ministère de l'Economie et des Finances, chargé de mission au cabinet du Commissaire au Plan

Experts associés⁶ :

- M. Boude (Jean Pierre), Professeur à l'ENSAR, laboratoire halieutique
- M. Briffod (Alain), Inspecteur Général des Finances, Chef de la Mission de contrôle économique et financier des Transports
- M. Carré (François), Professeur à l'université d'Orléans
- M. Chaussade (Jean), Directeur de recherche au CNRS, laboratoire dynamique et gestion des espaces littoraux, université de Nantes
- M. Corlay (Jean-Pierre), Professeur à l'université de Nantes, laboratoire dynamique et gestion des espaces littoraux
- M. Domergue (Jean-Marie), Ingénieur général du Conseil général du GREF
- Mme Duclos (Danièle), chargée de mission auprès du Commissaire au Plan
- M. Escaffre (François), chargé de mission, Secrétariat général de la mer
- M. Kalaydjian (Régis), responsable du service « Economie maritime » IFREMER
- M. Le Lourd (Philippe), chargé de mission au Service "énergie, environnement, agriculture, tertiaire" au Commissariat Général du Plan
- Mme Plisson (Brigitte), Chef de cabinet du Commissaire au Plan

Personnalités auditionnées :

- M. Avalone, Président de la prud'homme des patrons-pêcheurs de Sète
- M. Benoish (Maurice), Président de la Confédération de la coopération de la Mutualité et du Crédit maritime
- M. Berger (Alain), Directeur du FIOM
- M. Boyer (Philippe), Chef du Bureau "concours publics de l'agriculture" à la Direction des Affaires financières et économiques du ministère de l'Agriculture et de la Pêche
- M. Carré (Claude), Directeur de la criée de Lorient

⁶ Les fonctions indiquées sont celles occupées au moment de la mise en place du groupe.

- M. Cavaco (Antonio), Directeur général de la pêche, DG XIV Commission européenne
- M. Fourquet (Laurent), Chef de bureau à la direction du Budget, ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
- Melle Gleize (Sophie), Direction du Budget, ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
- M. Lebolloc (Michel), Directeur départemental des affaires maritimes de Quimper
- M. Magré (Jean-Philippe), responsable du contrôle financier et du développement, Groupe Leclerc
- M. Maucorps (Alain), Directeur des ressources vivantes à l'IFREMER
- M. Mennillo (Jean-Jacques), Directeur de Agromarchés internationaux
- M. Missonnier (Thierry), Directeur administratif du groupe Furic
- M. Parrès (Alain), Président du CNPMM
- M. Pichon, Secrétaire général de l'ANOP
- M. Plormel, Directeur du FROM Bretagne
- Mme Rey (Hélène), Maître de conférences à l'université de Montpellier
- M. Serradji (Christian), Directeur des gens de mer, Ministère des Transports
- M. Sorain (Dominique), Sous-directeur des pêches maritimes, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
- M. Spielrein (Marc), PDG de Semaris
- M. Steinitz (Bernard), Secrétaire général de l'Union du mariage français
- M. Sylvestre (Gérard), Directeur de l'ENIM
- M. Traska (Pierre), responsable des produits frais, Groupe Leclerc
- M. Vardon (Jacques), Directeur des services vétérinaires de Rouen

Le groupe « Littoral » était présidé par Madame Danielle Duclos

Il était composé de :

Rapporteurs :

M. Laforge (Frédéric). Chargé de mission au Commissariat général du Plan

et

Mme Duclos-Schirmann (Danielle). Chargée de mission au Cabinet du Commissaire au Plan

avec

Mlle Goumot (Alexandra). Chargée de mission au Commissariat général du Plan

Experts associés

M. Arnaud (Gilles). Chargé de Mission au Service Energie, Environnement, Agriculture, Tertiaire

M. Busson (Olivier). Chargé de Mission au Secrétariat Général de la Mer

M. Cazes (Georges). Professeur à l'Université de Paris I - Panthéon Sorbonne

M. Feyte (Gérard). Conseil Général des Ponts et Chaussées

M. Héral (Maurice). Directeur du CREMA-LOUMO, Laboratoire mixte CNRS IFREMER

M. Houdart (Michel). Chargé de Mission à l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER)

M. Leclerc (Georges-François). Chargé de Mission, Administrateur Civil au Ministère de l'Economie et des Finances

M. Lefevre (Jean-Claude). Directeur du Laboratoire d'Evolution des Systèmes Naturels et Modifiés - Muséum national d'Histoire Naturelle et Université de Rennes. URA CNRS 696

M. Legrain (Dominique). Directeur-Adjoint du Conservatoire du Littoral

M. Mesnard (André-Hubert). Professeur à la Faculté de Droit de Nantes

M. Miossec (Alain). Professeur de l'Université (Nantes), Président de la Commission de la Mer du Comité National de Géographie

M. Rezenthel (Robert). Secrétaire Général du Port Autonome de Dunkerque

M. Rieucan (Jean). Maître de Conférence à l'Université Paul Valéry (Montpellier III)

Mme Roseau (Nathalie), remplacée en cours de mission par

Mme de Roo (Priscilla), Chargée de Mission à la DATAR

M. Thorette (Jacques). Institut Français de l'Environnement

Personnalités auditionnées et/ou ayant apporté une contribution écrite

- M. Baffert (Philippe), Chef de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme, Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme
- M. Béranger (Christian), Président du groupe sables et graviers marins.
- Mme Bersani (Catherine), Directeur de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme
- M. Boyer (Bernard), Directeur-Adjoint des Pêches Maritimes et des Cultures Marines
- M. Berthet (Jean-Marie), Chef du Bureau des Stratégies Nationales, Ministère de l'Équipement, DAFU
- M. Besme (Jean-Louis), Directeur de l'Agence de Bassin Loire-Bretagne
- M. Binet (Eric), Directeur Régional de l'Environnement
- M. Bosc (Roger), Sous-Directeur des Cultures Marines, Direction des Pêches Maritimes et des Cultures Marines, Ministère de l'Agriculture
- M. Bourdier (Jean-Pierre), Directeur de l'Environnement EDF
- Mme. Bouyer (Christine), Responsable de l'équipe Tourisme Littoral, Agence Française de l'Ingénierie Touristique (AFIT)
- M. Brun (Patrick), Direction Régionale de l'Environnement des Pays de la Loire
- M. Chavarot (André), Directeur des Ports et de la Navigation Maritime, Ministère de l'Équipement
- M. Chenu (Jean-Pierre), Directeur de l'Office Municipal du Tourisme du Cap d'Agde
- Mme Chiama (Sophie), Direction Départementale de la Somme
- M. Chiappero (Michel) et M. Divol (Philippe), Direction Régionale de l'Équipement de Corse
- M. Combette (Robert), Chargé de mission au Conseil Général de l'Hérault
- M. Cousin (Yves), Directeur de l'Équipement EDF
- M. David (Jean-Pierre), Président Directeur Général de l'IFREMER
- M. David (Jean-Pierre), Directeur Régional de l'Équipement de la région Provence-Alpes Côte-d'Azur
- M. Depresle (Bruno), Sous-Direction des Politiques Touristiques, Direction du Tourisme
- M. Dujoncoy (Eric), Administrateur des Affaires Maritimes, Préfecture de la Région Languedoc Roussillon
- M. Du Couédic (Philippe), Directeur interdépartemental des Affaires Maritimes Languedoc Roussillon
- M. Ecobichon (Claude), Chargé de Mission au Conseil National de l'Information Géographique
- M. Florent (Eric), RCI Département/Développement
- M. de Fonbelle (Antoine), Directeur Général de Pierre et Vacances Développement

- M. Girard (Jean-Loup), Directeur du Service Maritime et de la Navigation de la Région Languedoc Roussillon
- Mme Guélot (Chantal). Adjointe au Chef du Bureau. Ministère de l'Équipement. Sous-direction du littoral et des affaires juridiques
- M. Hardy (Luc). Chargé de mission Conseil Régional de Languedoc Roussillon
- M. Hocrétière (Patrick), Conseiller technique auprès du Directeur, Chargé des Affaires Juridiques, Ministère de l'Équipement (DAFU)
- M Julien (Guy), Directeur du Comité Régional du Tourisme de Languedoc Roussillon
- M. Lafont (Jean), Chargé de la sous-direction de l'évaluation environnementale et de l'aménagement durable, Sous-Direction de l'Aménagement et des Paysages, Direction de la Nature et des Paysages
- M. Laugraud (Bernard), Président de la Section Conchylicole de Marennes Oléron
- M. Lerévéréd (Thierry). Office Français de la Fondation pour l'Éducation à l'Environnement en Europe
- M. Magré (Jean-Pierre), Chargé de mission, responsable développement des Centres Leclerc
- M. Maria (Michel), et M. Le Guillec (Régis), Ministère de l'Équipement, Service Technique Central des Ports Maritimes et des Voies Navigables
- M. Martin, Direction Départementale de l'Équipement de la Manche, Service de l'Aménagement du Territoire
- M. Michel (Jean-Bernard), Directeur du Syndicat Mixte d'Aménagement touristique du Languedoc Roussillon
- M. Morin (Georges-André), Sous-Directeur de l'Aménagement foncier et de l'Hydraulique Agricole au Ministère de l'Agriculture
- M. Morvan (Serge), Chef de bureau des concours financiers de l'Etat, DGCL, Ministère de l'Intérieur
- Mlle. Orsonneau (Sylvie), Chargée de mission à l'Agence de l'Eau Méditerranée
- M. Paravy (Jean-Claude), Ministère de l'Équipement, Sous-Direction du Littoral et des affaires juridiques
- M. Ramade (François), Société Nationale de la Protection de la Nature, Laboratoire de zoologie Orsay
- M. Roussel (Pierre), Directeur de l'Eau, Ministère de l'Environnement
- M. Schwach (Paul), Directeur de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement
- M. Subrémon (Patrick), Directeur-Adjoint au Directeur Général des collectivités locale, Ministère de l'Intérieur
- M. Toussain (Rémi), Directeur des Pêches Maritimes et des Cultures Marines, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
- Mme. Tovar (Nathalie), Assistante, Observatoire Régional du Tourisme de Bretagne

M. Viguier (Jacques), Responsable des études France du département Aménagement et Environnement, SOGREAH

Le groupe « Outre-Mer » était présidé par Gérard Péronnet

Il était composé de :

Rapporteur :

Mademoiselle KLEIN (Judith)
Chargée de mission
Commissariat général du Plan

avec la collaboration de :

Monsieur DENAUX (Claude)
Chargé de mission au Service de l'évaluation et de la modernisation de l'Etat
Commissariat général du Plan

Monsieur LEVIEUX (Sylvain)
Chargé de mission
Commissariat général du Plan

Monsieur LECLERC (Georges-François)
Administrateur civil du Ministère de l'Economie et des Finances
Chargé de mission
Commissariat général du Plan

Experts associés⁷

Madame BARBUT (Monique)
Responsable de la division du développement des départements et territoires d'Outre-Mer
Caisse Française de Développement

Madame BERTRAND (Geneviève)
Responsable de la Coordination du dialogue national pour l'Europe
Ministère Délégué aux affaires étrangères

Monsieur DABEZIES (Pierre)
Membre de l'Académie des Sciences d'Outre-Mer

⁷ Les fonctions indiquées sont celles occupées au moment de la mise en place du groupe.

Madame DUCLOS (Danielle)
Chargée de mission
Commissariat général du Plan

Monsieur HÉRAL (Maurice)
Directeur de Laboratoire IFREMER

Monsieur HUETZ de LEMPS (Christian)
Professeur à l'Université de Paris-Sorbonne (Paris IV)

Monsieur JOIRE-NOULENS (Bertrand)
Commissaire en chef de la marine
Chargé de mission
Secrétariat général de la mer

Madame NGUYEN (Bich Viet)
Conseiller géographique
Caisse Française de Développement

Monsieur PAGES (Jean-Paul)
Consultant

Madame PLISSON (Brigitte)
Chef de cabinet
Commissariat général du Plan

Monsieur RAMOND (Jacques)
Chargé de mission principal
Institut d'Emission d'Outre-Mer et Institut d'Emission des Départements d'Outre-Mer

Monsieur REMBLIN (Max)
Conseiller géographique
Caisse Française de Développement

Monsieur SAUSSOL (Alain)
Professeur à l'Université Paul-Valéry de Montpellier (Montpellier III)

Monsieur STÉHLÉ (Guy)
Responsable de la mission DOM-TOM
Direction générale de l'INSEE

Personnalités auditionnées

Monsieur ADELAIDE (Amédée)
Président de la Commission des ports d'Outre-Mer de l'UPACCIM
Président du Port Autonome de Guadeloupe

Madame BARBUT (Monique)
Responsable de la Division du Développement des Départements et Territoires d'Outre-Mer,
Caisse Française de Développement

Monsieur BEL (Bernard)
Directeur général adjoint de la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Réunion

Monsieur BOREL (Gildas)
Consultant, COFREPECHE France Aquaculture

Monsieur CAZARRÉ (Alain)
Directeur adjoint des Douanes
Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects

Madame CHANSSIN (Béatrice)
Directeur adjoint Administratif du Port Autonome de Papeete

Vice-Amiral de CHAULIAC
Secrétaire général adjoint
Secrétariat général de la mer

Monsieur DUHAMEL (Guy)
Professeur au Muséum National d'Histoire Naturelle

Monsieur DUNCOMBE (Marc)
Responsable du département DOM-TOM
Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres

Monsieur FEYTE (Gérard)
Membre du Conseil Général des Ponts et Chaussées et de l'ANEL

Monsieur GAUTIER (Jean-Louis)
Chef de bureau
Direction générale des Impôts
Ministère de l'Economie et des Finances

Monsieur GÉRARD (Bernard)
Directeur-Adjoint
Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres

Monsieur HERAL (Maurice)
Directeur de laboratoire, IFREMER

Monsieur LE CLECH (Jean-Claude)
Directeur Général du Port Autonome de Guadeloupe

Monsieur LE GOFF (Pierre-Yves)
Directeur Général - Compagnie des Long Liners - Groupe VIKING

Monsieur LUCAS (Léon)
Directeur général adjoint de la COMATA

Monsieur PARENT (Bruno)
Chef du service Contentieux
Direction générale des Impôts
Ministère de l'Economie et des Finances

Monsieur POMPIERE (Claude)
Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Martinique

Monsieur REMBLIN (Max)
Conseiller géographique
Caisse Française de Développement

Monsieur THODIARD (Frantz)
Directeur des concessions portuaires et aéroportuaires de Martinique

Monsieur VANNIER (Gérard)
Inspecteur Général de l'Administration
Ministère de l'Intérieur