

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1976.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1977, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. René MONORY,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPECIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 32

Transports.

IV. — MARINE MARCHANDE

Rapporteur spécial : M. Roger GAUDON

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; René Monory, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, Jean Francou, Gustave Héon, Paul Jargot, Louis Jung, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, MM. Gaston Pams, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2524 et annexes, 2525 (tomes I à III et annexe 21), 2534 (tome XX) et in-8° 555.

Sénat : 64 (1976-1977).

Loi de finances. — Marine marchande - Pêches maritimes - Environnement (protection de l') - Constructions navales.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
Analyse des crédits	7
I. — L'administration générale	7
II. — Les polices maritimes	8
III. — Les gens de mer	8
IV. — Pêches maritimes et cultures marines	10
V. — Flotte de commerce	15
VI. — Equipement naval	21
VII. — Protection de l'environnement marin.....	25
Observations sur l'ensemble des crédits	27
Annexes	29

Mesdames, Messieurs,

Les dépenses prévues au titre du budget de la Marine marchande s'élèvent à 2 549,8 millions de francs pour 1977 contre 2 416 millions de francs pour l'exercice précédent, soit une croissance de l'ordre de 5,5 %.

Le total des crédits affectés aux *dépenses ordinaires* passera de 1 163,2 millions de francs en 1976 à 1 348,7 millions de francs en 1977, soit une progression de 15,9 %.

Il est tenu compte dans les dotations annoncées pour 1977 de la dotation complémentaire de 27 millions de francs, votée par l'Assemblée Nationale lors de la première lecture de ce projet de loi de finances, et qui abonde la subvention initiale de 23 millions de francs prévue en faveur de l'exploitation des navires de pêches.

Les *autorisations de programme* passeront de 1 241,7 millions de francs en 1976 à 1 246,9 millions de francs en 1977, soit une *progression négligeable*.

La présentation des dépenses budgétaires comporte pour la première fois une référence au Plan.

Dans sa formulation, le VII^e Plan, adopté à la précédente session, prévoit un ensemble d'engagements précis rassemblés dans des programmes d'action prioritaires (P. A. P.). Compte tenu des contraintes financières auxquelles est soumise l'économie française, il a été convenu de concentrer les efforts sur ce qui est prioritaire. Tirant bénéfice de l'expérience des programmes finalisés du VI^e Plan, les P. A. P. ont été élaborés de façon à assurer une progression harmonieuse des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement.

Globalement, vingt-cinq P. A. P. doivent mettre en jeu durant la durée du VII^e Plan des crédits budgétaires s'élevant à 90 milliards de francs 1975. Au titre de 1976, un peu plus de 25 milliards de francs ont été engagés, 38 milliards de francs doivent l'être en 1977 dont 63 millions de francs au titre de la Marine marchande.

La Marine marchande participe essentiellement à la réalisation du P. A. P. n° 24 « Défendre le patrimoine naturel » au titre de l'action n° 2 qui a pour objectif d'organiser la sauvegarde et l'aménagement du littoral. Elle y consacre cette année 52,4 millions de francs, dont 22,4 millions de francs en dépenses d'équipement. Par ailleurs, 10,1 millions de francs sont prévus au titre du P. A. P. n° 25 consacré à la recherche scientifique, et un crédit de 0,5 million de francs peut être rattaché au P. A. P. n° 5 consacré notamment au désenclavement de l'Ouest.

*
* *

Les tableaux ci-après donnent, par titres et parties pour les dépenses ordinaires, et par chapitres pour les dépenses en capital, la comparaison des crédits ouverts en 1976 et demandés pour 1977.

Dépenses ordinaires.

NATURE DES DEPENSES	CREDITS votés pour 1976.	CREDITS PREVUS POUR 1977			DIFFERENCE entre 1976 et 1977.
		Services votés.	Mesures nouvelles.	Total.	
(En francs.)					
TITRE III. — Moyens des services.					
<i>Première partie.</i> — Personnel : Rémunérations d'activité.....	84 573 297	96 154 009	+ 3 442 051	99 596 060	+ 15 022 763
<i>Troisième partie.</i> — Personnel en activité et en retraite : Charges sociales	11 036 555	12 144 467	+ 330 410	12 474 877	+ 1 438 322
<i>Quatrième partie.</i> — Matériel et fonctionnement des services....	16 463 282	16 819 998	+ 4 571 991	21 391 989	+ 4 928 707
<i>Sixième partie.</i> — Subventions de fonctionnement.....	21 531 638	21 531 638	+ 4 197 000	25 728 638	+ 4 197 000
<i>Septième partie.</i> — Dépenses diverses.....	276 612	311 657	»	311 657	+ 35 045
Totaux pour le titre III.....	133 881 384	146 961 769	+ 12 541 452	159 503 221	+ 25 621 837
TITRE IV. — Interventions publiques.					
<i>Première partie.</i> — Interventions politiques et administratives..	75 690	75 690	+ 10 000	85 690	+ 10 000
<i>Troisième partie.</i> — Action éducative et culturelle.....	15 239 348	15 239 348	+ 2 845 000	18 084 348	+ 2 845 000
<i>Quatrième partie.</i> — Action économique : Encouragements et interventions	49 379 045	49 379 045	+ 27 886 765	77 265 810	+ 27 886 765
<i>Cinquième partie.</i> — Action économique : Subventions aux entre- prises d'intérêt national.....	120 200 000	120 200 000	— 86 304 000	33 896 000	— 86 304 000
<i>Sixième partie.</i> — Action sociale : Assistance et solidarité.....	13 478 450	13 478 450	— 11 550 000	1 928 450	— 11 550 000
<i>Septième partie.</i> — Action sociale : Prévoyance.....	831 000 000	831 000 000	+ 226 900 000	1 057 900 000	+ 226 900 000
Totaux pour le titre IV.....	1 029 372 533	1 029 372 533	+ 159 787 765	1 189 160 298	+ 159 787 765
Totaux pour les dépenses ordinaires.....	1 163 253 917	1 176 334 302	+ 178 329 217	1 348 663 519	+ 185 409 602

Dépenses en capital.

NATURE DES DEPENSES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT		
	Votées pour 1976.	Prévues pour 1977.	Différence.	Votés pour 1976.	Prévus pour 1977.	Différence.
	(En francs.)					
TITRE V. — Investissements exécutés par l'Etat.						
<i>Quatrième partie. — Entreprises industrielles et commerciales</i>	3 641 000	3 600 000	— 41 000	4 211 000	3 600 000	— 611 000
<i>Sixième partie. — Equipement culturel et social</i>	4 000 000	3 750 000	— 250 000	3 000 000	3 000 000	»
<i>Septième partie. — Equipement administratif et divers.</i>	9 673 000	16 613 000	+ 6 940 000	10 550 500	15 650 000	+ 5 099 500
Totaux pour le titre V	17 314 000	23 963 000	+ 6 649 000	17 761 500	22 250 000	+ 4 488 500
TITRE VI. — Subventions d'investissements accordées par l'Etat.						
<i>Troisième partie. — Transports, communications et télécommunications</i>	200 000 000	200 000 000	»	164 277 000	170 000 000	+ 5 723 000
<i>Quatrième partie. — Entreprises industrielles et commerciales</i>	1 012 740 000	1 010 800 000	— 1 940 000	1 050 840 000	997 000 000	— 62 840 000
<i>Sixième partie. — Equipement culturel et social</i>	11 700 000	12 150 000	+ 450 000	11 200 000	11 930 000	+ 730 000
Totaux pour le titre VI	1 224 440 000	1 222 950 000	— 1 490 000	1 235 317 000	1 178 930 000	— 56 387 000
Totaux pour les dépenses en capital	1 241 754 000	1 246 913 000	+ 5 159 000	1 253 078 500	1 201 180 000	— 51 898 500

ANALYSE DES CREDITS

Depuis l'exercice précédent, une nouvelle nomenclature budgétaire a été mise en place qui invite à faire une analyse du budget par grandes fonctions en distinguant certes pour chacune d'elles dépenses ordinaires et dépenses en capital. Cette présentation offre l'avantage de mieux apprécier l'effort global envisagé dans chacun des grands secteurs de la Marine marchande qui attirent traditionnellement l'attention de notre Haute Assemblée.

Nous examinerons donc successivement les principales dotations et mesures nouvelles concernant :

- l'Administration générale ;
- les polices maritimes ;
- les gens de mer ;
- les pêches maritimes et cultures marines ;
- la flotte de commerce ;
- l'équipement naval ;
- la protection de l'environnement marin.

I. — L'Administration générale.

L'Administration générale disposera de 89,3 millions de francs pour les dépenses ordinaires (+ 16 % par rapport à 1976) dont 3,9 millions de francs pour les mesures nouvelles.

La majoration de crédits est essentiellement constituée par un volume important de *mesures acquises* représentant l'extension en année pleine des charges afférentes aux rémunérations, indemnités et prestations obligatoires.

Au titre des *mesures nouvelles*, nous relevons :

- 25 transformations d'emplois afin d'améliorer la structure actuelle des effectifs et adapter ceux-ci aux besoins véritables des affaires maritimes ;
- création de 10 emplois pour permettre, d'une part, de faire face à l'accroissement des tâches des services de l'administration centrale et, d'autre part, d'atteindre les effectifs indispensables au plein emploi des matériels de codage des services du centre administratif de Saint-Servan.

Les dépenses en capital s'élèvent à 5,6 millions de francs en autorisations de programme destinées à une construction pour le service des affaires maritimes à La Rochelle ainsi que de grosses réparations (chap. 57-00, art. 10).

II. — Les polices maritimes.

Les dépenses ordinaires se monteront à 17 millions de francs en 1977, en progression de 33,8 % par rapport à 1976 (12,7 millions de francs).

Les mesures nouvelles (+ 3,3 millions de francs) concernent la création de 11 emplois et la mise en œuvre opérationnelle en 1977 d'un système de détection et de constatation de la pollution de la mer par les hydrocarbures. Au total, 2,7 millions de francs sont engagés au titre du P. A. P. n° 24 « Défendre le patrimoine naturel ».

Les dépenses en capital s'élèvent à 15,2 millions de francs en autorisations de programme destinées :

— pour 2,2 millions de francs à développer les moyens de surveillance et de sauvetage, pour 1,4 million de francs à la recherche et sauvetage en mer et 1,5 million de francs à l'équipement du Centre de contrôle de Gris-Nez ;

— pour 5 millions de francs, à fournir une subvention d'équipement à la Société nationale de sauvetage en mer (chap. 66-21).

III. — Les gens de mer.

L'ensemble des crédits réservés à ce groupe de programmes atteint un montant de 1 104 millions de francs, en progrès de 24,8 % sur l'année précédente.

1° La majeure partie de cette somme représente la subvention à l'E. N. I. M. qui atteindra 1 057,9 millions, en augmentation de 226,9 millions de francs par rapport à 1976, soit 27,1 %.

Il y a lieu d'observer qu'un crédit supplémentaire de 140 millions de francs a été inscrit au second collectif pour 1976, soit une subvention totale pour 1976 de 971 millions de francs.

2° Depuis 1976, une priorité a été donnée à la formation professionnelle afin de faire face aux besoins supplémentaires d'emplois qui résulteront de l'exécution du plan de croissance de la flotte de commerce. Ce plan devrait assurer la création nette de 1 500 à 2 000 emplois entre 1976 et 1980.

Les mesures proposées à ce titre permettent :

- d'une part, des ajustements de dotation pour salaires, indemnités et frais de fonctionnement, + 9,3 % (chap. 36-31) ;
- d'autre part, la majoration de la contribution de l'Etat aux frais de fonctionnement de l'apprentissage maritime (subvention à l'Association pour la gérance d'écoles d'apprentissage maritime — A. G. E. A. M.) et l'ajustement aux besoins de la dotation relative aux bourses d'études + 2,8 millions de francs, soit + 18,6 %.

Depuis de nombreuses années, l'Association rencontre de graves difficultés pour équilibrer son budget. La subvention de l'Etat constitue la principale ressource, soit environ 60 % ; la subvention de taxe d'apprentissage fournit près de 20 % des ressources et les familles contribuent pour 12 %. Le solde est constitué de subventions publiques locales ou d'ordre social.

Enfin, au titre des *dépenses en capital*, il est prévu pour l'équipement des écoles d'apprentissage maritime une dotation de 5 millions de francs en autorisations en programme.

Il y a lieu de rappeler qu'au titre des exercices 1975 et 1976, il avait été tenu compte du degré de vétusté qui affectait les établissements d'enseignement maritime. La dotation proposée cette année doit permettre de poursuivre le programme de rénovation. Mais le financement des dépenses de fonctionnement continue à se poser.

3° Les articles 79 et suivants du Code du travail maritime mettent à la charge de l'armateur le salaire, les frais de soins et traitement (et, éventuellement, le rapatriement et les frais de transport) payés au titre du marin blessé au service du navire ou atteint d'une maladie constatée après son débarquement. Les obligations de l'armateur cessent à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter du jour du débarquement en France, le délai pouvant être prolongé jusqu'à la date du rapatriement, si le marin blessé ou malade a été débarqué hors de France.

Afin de réduire la surcharge importante d'exploitation qu'avaient à supporter les armements français par rapport à leurs concurrents étrangers, essentiellement en raison de la disparité entre le régime français des charges sociales et les régimes étrangers, il avait été prévu, dans le cadre de l'aide à l'armement naval au commerce,

instituée par l'article 73 de la loi de finances pour 1962, de rembourser partiellement aux armateurs les charges leur incombant au titre des articles susvisés du Code du travail maritime.

Compte tenu du soutien important des pouvoirs publics dont bénéficie par ailleurs la flotte de commerce et qui a permis de rapides progrès de productivité, l'aide d'exploitation allouée jusqu'à présent ne paraît plus justifiée et est supprimée à compter du prochain exercice.

IV. — Pêches maritimes et cultures marines.

1° A la fin du précédent exercice, les pêches maritimes avaient bénéficié d'un effort particulier des pouvoirs publics. Pour tenir compte de l'augmentation du coût du carburant, il avait été prévu un *crédit complémentaire* de 48 millions de francs au titre de 1975 et une subvention exceptionnelle de 23 millions de francs pour 1976. Cette subvention a été portée à 100 millions de francs par le Gouvernement le 22 avril 1976 (une mesure complémentaire de 77 millions de francs est inscrite dans le collectif de fin d'année).

Pour 1977, il était prévu initialement de reconduire à hauteur de 23 millions de francs seulement la subvention d'exploitation des navires de pêche pour tenir compte des frais de carburant. Lors de l'examen des crédits de la Marine marchande devant l'Assemblée Nationale, la subvention a été portée à 50 millions de francs. L'allocation supplémentaire de 27 millions de francs ne sera vraisemblablement pas suffisante pour faire face aux besoins : une dotation complémentaire devra être allouée à nouveau en cours d'année.

Par ailleurs, par décret du 31 décembre 1975 était créé un *Fonds d'intervention et d'organisation du marché des produits de la pêche maritime et de la conchyliculture* (F. I. O. M.) doté pour 1976 d'une subvention de 24,46 millions de francs qui doit être portée à 64,5 millions de francs d'ici la fin de l'exercice (15 millions de francs ont déjà été inscrits dans le premier collectif pour 1976, une mesure complémentaire de 25 millions de francs est inscrite dans le projet de collectif de fin d'année). Compte tenu de l'amélioration relative des marchés du poisson, la subvention de l'Etat au F. I. O. M. est fixée à 25 millions de francs pour 1977. Le tableau ci-joint donne un compte rendu significatif du premier exercice de fonctionnement du fonds.

F. I. O. M.

Prévisions des recettes et des dépenses pour 1976.

(En millions de francs.)

RECETTES					DEPENSES				
Chapitres.	Dotation initiale.	Dotation nouvelle.			Chapitres.	Dotation initiale.	Dotation nouvelle.		
		En plus.	En moins.	Total.			En plus.	En moins.	Total.
I. — Contribution provenant des prélèvements effectués au profit du Comité central des pêches maritimes	8	»	2,5	5,5	I. — Dotation au Fonds de garantie	5	2	»	7
II. — Subvention de l'Etat.....	24,5	40	»	64,5	II. — Interventions	14,1	9,4	»	23,5
					III. — Orientations	7	9	»	16
					IV. — Dépenses de fonctionnement.	1,9	»	0,2	1,7
					V. — Section spéciale (interventions en matière d'assurance contre les intempéries)	4,5	»	»	4,5
					VI. — Etudes et contrôles des marchés	»	1,8	»	1,8
					VII. — Fonds de réserve.....	»	15,5	»	15,5
Total	32,5	40	2,5	70	Total	32,5	37,7	0,2	70
Total des recettes.....			70		Total des dépenses.....			70	

En outre, à compter du 1^{er} janvier 1977, le F. I. O. M. va effectivement prendre le relais du Comité central des pêches pour assumer, sur le plan national, le rôle de correspondant financier du F. E. O. G. A. pour régler les indemnités versées par ce dernier aux agents économiques bénéficiaires des dispositions des règlements communautaires en matière d'organisation des marchés des produits de la pêche.

L'aide du F. E. O. G. A. pour le soutien des marchés s'établit comme suit :

	1974	1975	1976 (cinq premiers mois).
	(En millions de francs.)		
Compensation financière pour les quantités retirées du marché.....	1,557	3,358	2,780
Restitutions à l'exportation (filets de cabillaud et de lieu noir).....	0,189	0,714	0,317
Aides en stockage privé (thon, cabillaud et lieu noir).....	»	5,441	»
Total	1,746	9,513	»

Enfin, pour compenser partiellement les dépenses exposées par les professionnels pour l'affrètement d'un navire destiné à assurer l'assistance logistique et médicale indispensable à la flottille germonière française dans le golfe de Gascogne et au large des Açores, l'Etat accorde une subvention.

En raison des graves difficultés que rencontraient les navires germoniers, les pouvoirs publics avaient porté pour 1975 le montant de la subvention de l'Etat à 1 million de francs.

En 1976, cette subvention s'élevait à 256 000 F, mais elle sera abondée d'une dotation complémentaire inscrite dans le dernier collectif de l'année.

Pour 1977, il est proposé de la porter à 837 800 F.

2° Dans le domaine de la recherche, l'Institut scientifique et technique des pêches maritimes (I. S. T. P. M.) bénéficiera de crédits de fonctionnement majorés substantiellement de 3,9 millions de francs, soit + 20 %, dont 1,59 million au titre du P. A. P. n° 25 « Renforcer le potentiel scientifique du pays ». La subvention d'équipement de 6,9 millions de francs en autorisations de programme est allouée entièrement au titre du même programme.

3° La modernisation de la flotte de pêche se poursuit dans les conditions suivantes :

a) Le régime d'aide aux investissements de *pêche industrielle* permet l'attribution aux armements de concours publics selon les *trois modes* suivants :

- attribution de subventions proportionnelles au montant des investissements mais dont le taux varie d'une année à l'autre. Ce taux est fixé à 15 % depuis 1975 ;
- attribution d'une bonification d'intérêts de 4 points portant sur des prêts bancaires à long terme (prêts bonifiés spéciaux) d'une durée de douze ans, limités à 30 % du coût des investissements. Ce régime inauguré en 1974, se substitue aux prêts à long terme qui étaient précédemment accordés sur ressources du F. D. E. S. ;
- octroi d'une bonification d'intérêts « C. I. B. I. A. » (Commission interministérielle de bonifications d'intérêts en faveur de l'armement) pour les prêts complémentaires contractés par les armements en vue du financement de leurs investissements navals. Cette bonification a pour effet de ramener le taux d'intérêt supporté par les entreprises à 6,50 % pour les navires commandés avant le 3 octobre 1973 et à 7,25 % pour les unités commandées postérieurement à cette date.

Le régime est très sélectif, les aides n'étant accordées qu'aux dossiers d'investissement qui satisfont aux critères suivants :

- critères techniques : le navire doit être conforme à un type agréé par les sociétés interprofessionnelles comme satisfaisant le mieux aux contraintes d'exploitation et de marché ;
- critères économiques et financiers : appartenir à une société de personnes ou de capitaux, à l'exclusion des sociétés de quirataires privés, posséder un capital social de 500 000 F au minimum et un chiffre d'affaires qui varie selon les régions et les genres de pêche pratiquée, mais qui se situe entre 8 et 16 millions de francs, enfin posséder un nombre minimum de bateaux (quatre bateaux au moins y compris celui pour lequel l'aide est demandée).

Toutefois, à la fin de l'année 1975 ce régime d'aide a été aménagé en vue d'encourager la modernisation de la flotte de pêche semi-industrielle qui connaît un retard préoccupant dans

son renouvellement, alors qu'elle paraît particulièrement bien adaptée aux nouvelles conditions d'exercice de la pêche maritime marquées par l'apparition d'un droit international de la mer fondé sur la reconnaissance d'une zone économique de 200 milles marins et par l'augmentation très sensible des coûts d'investissement et d'exploitation. De nouvelles dispositions ont été introduites qui permettent aux entreprises de dimensions plus modestes d'accéder aux concours financiers de l'Etat. De même, des aides plus incitatives pourront désormais être accordées pour la construction de ce type de bateaux par le jeu d'une modulation du taux des subventions.

Au titre de 1977, 10 millions de francs en autorisations de programme sont prévus contre 15,5 millions de francs l'année précédente.

b) La *pêche artisanale* bénéficie actuellement des aides suivantes :

- d'une part, des aides en capital se décomposant, en premier lieu, en une prime de 6 % du coût de la construction accordée aux patrons pêcheurs construisant des navires répondant aux critères des navires types retenus par les sociétés interprofessionnelles artisanales et agréés par l'Administration et, en second lieu, en une prime complémentaire de 4 % du coût de la construction lorsque le pêcheur adhère à un groupement de gestion ;
- d'autre part, des prêts à long terme sur dotation F. D. E. S. et à taux d'intérêt réduit soit sous forme de prêt principal consenti par les Caisses régionales de crédit maritime mutuel, soit sous forme de prêt complémentaire accordé par la Caisse centrale de crédit coopératif ; ces prêts, cumulés, peuvent atteindre 85 % du coût de l'investissement après déduction des primes.

Une autorisation de programme de 7,5 millions de francs est inscrite dans le projet de budget pour 1977, contre 6,5 millions de francs l'année précédente.

c) Les investissements, en matière *conchylicole et aquicole*, sont encouragés par l'Etat au moyen de crédits figurant sur une ligne budgétaire ouverte depuis 1974.

L'aide de l'Etat est attribuée aux investissements de nature collective correspondant aux objectifs de développement de l'activité conchylicole tout au long du littoral et d'amélioration des struc-

tures existantes. Le taux maximum de prime pouvant être accordé est de 30 % du coût des dépenses de l'investissement qui est directement lié à la production.

Pour 1977, l'aide est plus substantielle, elle atteint un montant de 4 millions de francs en autorisations de programme contre 2,1 millions de francs en 1976. Ces investissements s'inscrivent directement dans la réalisation du P. A. P. n° 24 « Défendre le patrimoine naturel ».

V. — Flotte de commerce.

L'aide à l'armement naval se manifeste sous deux formes :

1° AIDE AUX COMPAGNIES D'ÉCONOMIE MIXTE

La subvention annuelle accordée aux compagnies maritimes d'économie mixte est ramenée de 120,2 millions à 33,9 millions de francs. Pour l'essentiel, cette réduction est liée au transfert à la section « Transports terrestres » du coût de la desserte maritime de la Corse. Nous examinerons ci-dessous les conditions nouvelles dans lesquelles est assuré ce service public. Par ailleurs, la contribution aux charges sociales du groupe maritime d'économie mixte est diminuée de 10 millions de francs.

Enfin, une dotation en capital de 85 millions de francs, comme en 1976, doit permettre au groupe de la Compagnie générale maritime de poursuivre son plan de développement (1).

La Compagnie générale maritime.

Les résultats d'exploitation pour l'exercice 1975 des sociétés composant le groupe maritime national mettent en évidence deux phénomènes qui rendent la situation préoccupante pour l'immédiat, mais qui ouvrent de réelles perspectives d'amélioration pour l'avenir.

En premier lieu, il apparaît que les handicaps structurels qui affectaient la gestion de la Compagnie générale transatlantique et de la Compagnie des messageries maritimes sont encore loin, pour le moment, d'être tous véritablement surmontés.

(1) Cette dotation est inscrite au budget des Charges communes (chap. 54-90).

La première des causes de l'insuffisante rentabilité des compagnies publiques était l'inadaptation de leur flotte, composée de paquebots coûteux et de cargos trop anciens, aux besoins réels du commerce maritime international. Le deuxième handicap est le poids particulier des frais de personnel.

En second lieu, un autre phénomène affecte la situation de la C. G. M. ; il s'agit de la crise mondiale des transports maritimes.

Ces deux phénomènes, qui constituent pour l'immédiat une source de préoccupation, devraient tous deux évoluer dans le sens d'une amélioration permettant de prévoir un redressement complet à moyen terme.

Le premier phénomène était lié aux faiblesses intrinsèques des deux compagnies d'économie mixte. La restructuration du groupe a été entreprise et se poursuit.

D'une part, le processus de modernisation de la flotte est déjà largement engagé. Il convient de souligner l'importance du programme d'investissements entrepris. Représentant un total de dépenses déjà engagées d'environ 5 milliards de francs, il se traduira par un profond renouvellement de la composition de la flotte, accompagné d'un accroissement sensible du tonnage en service qui devrait dépasser 1,5 million de tonneaux de jauge brute (t. j. b.) en 1980, alors qu'il est actuellement d'environ 1,2 million. La flotte, qui comprend aujourd'hui près de cinquante cargos conventionnels de faible tonnage et seulement six grands porte-conteneurs et navires rouliers (tonnage supérieur à 20 000 t. j. b.), ne comportera plus qu'une vingtaine de navires classiques mais comptera également une vingtaine de grands porte-conteneurs et navires rouliers et une quinzaine de cargos rouliers. Le nombre des navires polythermes (dix), celui des pétroliers et transporteurs de gaz (six), ainsi que celui des paquebots transbordeurs (sept) devrait rester à peu près stable.

D'autre part, la constitution du groupe permettra d'accroître la souplesse de gestion des personnels des deux compagnies. De ce fait, la progression des charges fixes devrait être limitée.

Les actions ainsi entreprises en matière de modernisation de la flotte et d'accroissement de la productivité du personnel ne peuvent qu'avoir des effets positifs sur les résultats du groupe.

Ces résultats devraient donc s'améliorer progressivement dans les prochaines années, le groupe parvenant à l'équilibre financier vers 1975-1980.

Toutefois, les résultats de l'année en cours ne devraient pas être meilleurs que ceux de 1975. Toute prévision relative à l'évolution du groupe à moyen terme doit, en effet, tenir compte des incertitudes pesant sur la conjoncture internationale.

Il apparaît d'ores et déjà certain que la crise économique mondiale continuera d'affecter pendant toute l'année 1976 l'activité des compagnies maritimes.

Pour les années suivantes, il est évidemment prématuré de présenter un pronostic.

Le paquebot « France ».

La maintenance du paquebot désarmé nécessite l'emploi d'équipes de sécurité fortes de 18 hommes. En hiver, cet effectif est porté à 43 hommes en raison de la mise en fonctionnement d'une chaudière nécessaire au chauffage du paquebot.

Les charges supportées par la Compagnie générale transatlantique sont pour 1976 de l'ordre de 35 millions de francs :

- dépense d'équipage, frais de port, de gardiennage, de combustible et d'assurances : 12 millions de francs ;
- frais financiers et amortissements : 23 millions de francs.

Quant à l'avenir du paquebot, il semble que l'on s'oriente vers sa vente. La compagnie poursuivrait actuellement des négociations avec plusieurs acquéreurs éventuels.

Pour la plupart, l'utilisation envisagée serait de transformer le navire en hôtel flottant qui serait stationné soit dans des régions touristiques, soit dans des régions où le potentiel hôtelier est actuellement insuffisant pour répondre à une demande en croissance rapide. Des projets ont été formés pour une utilisation dans le golfe d'Akaba, les Caraïbes, le golfe Persique, à Philadelphie, à Montréal, en Egypte et au Brésil.

D'autres envisageraient de maintenir le navire en exploitation maritime classique, sur le marché des croisières aux Caraïbes et en Méditerranée.

Ces négociations seraient relativement lentes « en raison des problèmes d'exploitation que pose aux acquéreurs éventuels une unité telle que le *France* ».

En fait, il semblerait que les difficultés rencontrées par ces éventuels acquéreurs sont celles que connaissent tous les armements exploitant des bateaux de croisières. Les conclusions tirées des travaux du groupe de travail « Paquebot de croisière » réuni fin 1974 (cf. annexe I) permettent de mieux apprécier — si besoin était — les faibles probabilités de vente du paquebot *France* pour une exploitation en navire de croisières d'autant que celui-ci n'a pas été conçu pour une telle activité.

Compte tenu des contraintes d'investissement et d'exploitation auxquelles est soumise l'industrie hôtelière moderne, l'utilisation du navire en hôtel paraît aléatoire à moins de mécénat public, soit de la part du vendeur, soit de la part de l'acquéreur.

En d'autres termes, il semblerait que la discrétion et surtout la lenteur avec lesquelles sont poursuivies les négociations relatives à l'avenir du paquebot doivent permettre de préparer l'opinion à une solution de liquidation du problème par une vente dont le prix sera plus proche de celui d'une épave que d'une unité susceptible d'assurer un service pendant de nombreuses années.

La liaison maritime avec la Corse.

Depuis le 1^{er} avril 1976, la desserte maritime de la Corse est assurée dans le cadre d'un service public qui est chargé de mettre en œuvre le principe de la continuité territoriale. A la demande de la population corse, le Gouvernement a confié à la S. N. C. F. la mission d'organiser et de contrôler l'exécution du service public maritime. Celui-ci couvre non seulement le transport des voyageurs et des véhicules accompagnés mais est étendu au transport des marchandises.

En conséquence, le crédit de subvention aux compagnies maritimes est transféré à la section des transports terrestres dont relèvent les crédits normalement destinés à la S. N. C. F.

2° AIDE A L'ARMEMENT PRIVÉ

Avant d'examiner les dotations budgétaires qu'il est proposé d'engager pour ce type d'action, il est nécessaire de rappeler les principaux objectifs du plan de développement qui est entré en application depuis le 1^{er} janvier 1976.

La croissance de la flotte est une donnée majeure de notre stratégie de développement économique. En cas de crise il est vital pour notre économie que la sécurité de ses approvisionnements énergétiques soit assurée. Mais, à l'heure actuelle, il importe surtout de promouvoir le rôle dynamique de notre flotte dans le processus de redéploiement de notre commerce et de rééquilibrage de notre balance commerciale. La France ne peut se satisfaire d'avoir la neuvième flotte du monde alors que pour son commerce elle se situe au quatrième rang mondial.

Les objectifs retenus sont les suivants :

1° Taux de couverture nominal de nos échanges (en tonnage) par le pavillon français :

— produits pétroliers :

Taux actuel	65 %
Taux au 1 ^{er} janvier 1981.....	80 %

— marchandises sèches :

Taux actuel	36 %
Taux au 1 ^{er} janvier 1981.....	40 à 50 %

2° Part de la dépense nationale de transport maritime couverte par le pavillon français :

— produits pétroliers :

Part actuelle	68 %
Part au 1 ^{er} janvier 1981.....	90 %

— marchandises sèches :

Part actuelle	38 %
Part au 1 ^{er} janvier 1981.....	Plus de 50 %

3° Déficit de la ligne « Frets et passages » de la balance des paiements :

— déficit actuel : 2,5 milliards de francs ;

— déficit au 1^{er} janvier 1981 : 1 milliard de francs.

4° Gains ou économies en devises :

- sur la durée de vie des navires : 76 milliards de francs ;
- pendant la seule durée du Plan (1975-1980) : 7 milliards de francs.

5° Renforcement de la position du pavillon français face à ses concurrents :

Les primes d'équipement sont accordées sous condition de coordination entre armements français dans les secteurs où une concurrence anarchique affaiblirait notre pavillon.

Pour atteindre ces objectifs, la composition de la flotte devrait évoluer de la façon suivante (tonnage en T. U. B.) :

	SITUATION au 1 ^{er} janvier 1976.		SITUATION au 1 ^{er} janvier 1981.	
	Nombre.	Tonnage.	Nombre.	Tonnage.
Navires secs	403	3 422 000	434	5 520 000
Pétroliers + gaziers.....	133	7 190 000	113	10 750 000
Ensemble de la flotte...	536	10 612 000	547	16 270 000

Ces prévisions impliquent les mises en service suivantes :

Navires de marchandises diverses (lignes régulières)	71 (970 000 t. j. b.)
Navires de marchandises pondéreuses...	53 (2 050 000 t. j. b.)
Pétroliers longs courriers.....	30 (4 200 000 t. j. b.)
Transporteurs de gaz.....	12 (525 000 t. j. b.)
Soit au total.....	166 (7 845 000 t. j. b.)

Le montant total de l'investissement représente 23 milliards de francs pour lequel il est prévu une aide publique de l'ordre de 3,8 milliards de francs sous forme de primes (1,2 milliard de francs) et de bonifications d'intérêts (2,6 milliards de francs).

Au titre de 1976, 200 millions de francs ont été inscrits en autorisations de programme pour le financement des primes et 280 millions de francs prévus pour l'octroi de bonifications d'intérêts (1).

Pour 1977, à nouveau 200 millions de francs sont inscrits pour le financement des primes et 550 millions de francs sont demandés pour le financement des bonifications d'intérêts.

VI. — Equipement naval.

Le programme d'aide à la construction navale serait arrêté pour 1977 comme suit :

	Autorisations de programme. (En francs.)
Grands navires (tranche 1977).....	219 000 000
Petits navires (tranche 1977).....	33 000 000
Révisions des tranches (1974, 1975, 1976).....	734 800 000
Total	986 800 000

La provision pour révision de prix, qui constituait 68 % de la dotation globale pour 1976, représenterait, pour 1977, 74 % de la dotation de l'exercice.

Nous rappellerons que l'aide à la construction navale se compose de deux éléments :

— une aide spécifique, définie depuis le 1^{er} juillet 1968 en pourcentage du prix contractuel de la construction aidée ;

— un régime de couverture des hausses de prix survenant au-delà d'un certain seuil, analogue au régime de garantie de risques économiques géré par la C.O.F.A.C.E. et dont bénéficient les exportateurs de biens d'équipement.

En annexe, est reprise l'étude faite par la Cour des Comptes sur cette procédure d'aide et les principales critiques qu'appellent ses modalités d'application (annexe n° II).

(1) Les crédits destinés au financement des bonifications d'intérêts sont inscrits au budget des Charges communes (chap. 44-98).

A. — LE RÉGIME D'AIDE POUR LES GRANDS CHANTIERS

Conformément aux termes du contrat professionnel, des modifications sont apportées au régime de l'aide des grands chantiers pour les commandes prises en 1975. Toutefois, leurs modalités n'étant pas définitivement arrêtées, elles sont données à titre *indicatif*.

Aide de base.

Alors que pour les commandes prises en 1973 les taux étaient de 1,5 % pour les navires mis sur cale en 1974, 0,75 % en 1975 et 0,5 % en 1976, pour celles enregistrées en 1974, ce taux a été réduit uniformément à 0,5 %. Ce dernier a été conservé pour les commandes arrêtées en 1975. Il est nul pour les navires commandés en 1976.

Garantie de prix.

Les *durées garanties* ont été progressivement diminuées. Si pour les commandes prises en 1974 elles étaient de vingt-huit mois pour les petits navires et de quarante mois pour les grands navires, pour celles effectuées en 1975 elles deviennent respectivement vingt-deux mois et trente-quatre mois.

Les seuils de la franchise en-deçà de laquelle les hausses de prix intervenues au cours de la durée garantie ne sont pas prises en considération par l'Etat seront vraisemblablement portés au taux uniforme de 7,5 % l'an, alors que pour les commandes enregistrées en 1974, ce seuil s'élevait à 5 % pour les deux premières années et respectivement à 5,5 % et 6,5 % pour les années suivantes.

B. — LE RÉGIME D'AIDE POUR LES MOYENS ET PETITS CHANTIERS

1° *Le moyen chantier :*

les ateliers et chantiers du Havre et de la Rochelle-Pallice

Le régime est progressivement aligné sur celui des grands chantiers.

2° Les petits chantiers.

Depuis 1975, le régime d'aide aux petits chantiers a été profondément modifié.

Désormais, les petits chantiers qui acceptent certaines contreparties (limitation de production, contrôle des effectifs, action de renforcement des structures et de coordination des efforts commerciaux de recherche, etc.) pourront bénéficier pour leurs exportations et pour la partie de la production destinée à des armateurs français soumise à une vive concurrence internationale de la garantie de prix Marine marchande. Les autres chantiers bénéficieront pour leurs seules exportations et à l'exclusion de toute autre aide nationale de l'assurance contre le risque économique dans les conditions de droit commun de cette procédure.

Cette politique d'aide aux chantiers navals s'inscrit dans le cadre d'une *politique de restructuration* qui doit permettre d'améliorer à terme la compétitivité de la construction navale française et lui permettre de résister aux difficultés futures que risque de rencontrer cette industrie et de répondre aux exigences restrictives de la C.E.E.

Sur ce dernier point, les dispositions de la troisième directive sur les aides à la construction navale ont été arrêtées par le Conseil des Ministres de la Communauté économique européenne lors de sa réunion du 10 juillet 1975.

Cette troisième directive prévoit la suppression au 31 décembre 1975 de toutes aides et interventions en faveur de la construction navale, à l'exception des aides et interventions accordées :

— en Irlande ;

— en Italie ;

— « en France sous forme d'une garantie de prix en vertu du régime spécifique d'interventions en faveur de la construction navale fondé sur la loi du 24 mai 1951, pour autant que les conditions afférentes à ce régime soient progressivement rendues plus restrictives ».

D'autre part, les Etats membres communiquent à la commission leurs décisions d'octroyer des aides à des investissements si le montant de ceux-ci est supérieur à 5 millions d'unités de compte.

La directive est applicable jusqu'au 31 décembre 1977.

*
* *

Au niveau mondial la situation de l'industrie de la construction navale devient très *préoccupante*. Elle se manifeste:

— d'une part, par la chute quasi-totale des commandes de pétroliers et la diminution des commandes de cargos. En outre, à l'initiative du Japon qui a capté pratiquement une grande partie des commandes de 1975, on observe une chute des prix de 30 à 40 %. Le Japon qui représente maintenant environ 50 % de la production mondiale s'est, grâce à cette politique, introduit dans le marché des navires sophistiqués pour lesquels l'Europe, et la France en particulier, étaient relativement bien placées ;

— d'autre part, par l'annulation de 20 millions de tonnage de jauge brute depuis deux ans.

La conjonction de ces différents phénomènes a provoqué la réduction du carnet de commandes mondial de 120 millions de tonnes de jauge brute en janvier 1975 à 75 millions de tonnes de jauge brute au 31 mars 1976 (soit une diminution de 40 % environ).

Les perspectives sont encore plus mauvaises. La capacité mondiale de construction navale est de l'ordre de 40 millions de tonnes de jauge brute alors que les prévisions de commandes nouvelles jusqu'en 1980 sont de l'ordre de 10 à 15 millions de tonnes de jauge brute.

Dans ce contexte, la situation de la construction navale française ne laisse pas d'être inquiétante.

Si dans l'ensemble les grands chantiers navals français ont mieux résisté initialement à la dégradation des commandes, depuis 1975 ils subissent entièrement le plein effet de la crise. Depuis le 1^{er} janvier 1975 jusqu'au 30 juin 1976, les annulations enregistrées portent sur sept navires représentant 731 800 tonnes de jauge brute. En 1975, 214 200 tonnes de jauge brute ont été commandées et seulement 4 500 tonnes de jauge brute pour le premier semestre 1976.

En conséquence, le carnet de commandes est passé entre le 1^{er} janvier 1975 et le 30 juin 1976 de 96 navires et 6 264 500 tonnes de jauge brute à 68 navires et 3 997 225 tonnes de jauge brute, soit une diminution de 36 %. Dans ces conditions, le maintien de la production paraît compromis à partir de 1978.

De même, la situation des petits chantiers se dégrade rapidement. La crise de la pêche industrielle a provoqué une quasi-disparition des commandes nouvelles de navires de pêche qui n'a pu être compensée par la demande d'autres types de navires. Le carnet de commandes de ces chantiers s'est réduit de 50 % depuis le 1^{er} janvier 1974. De sérieux problèmes d'emploi risquent de se poser à bref délai.

La Communauté économique européenne a pris conscience — peut-être un peu tardivement — des graves difficultés que rencontre la construction navale. Elle envisage seulement la recherche d'une concertation internationale au sein de l'O. C. D. E. sur une réduction coordonnée des capacités de production et n'exclut pas un dialogue direct entre la C. E. E. et le Japon qui devrait porter sur :

- la réduction de la production ;
- la réduction des capacités de production ;
- la stabilisation des prix.

Les chances d'aboutir à des résultats satisfaisants paraissent bien minimes.

VII. — Protection de l'environnement marin.

Une dotation de 6,9 millions de francs en autorisations de programme est prévue. Elle est inscrite entièrement au titre du P.A.P. n° 25 : « Renforcer le potentiel scientifique du pays. »

OBSERVATIONS SUR L'ENSEMBLE DES CREDITS DE LA MARINE MARCHANDE

Les gens de mer.

Il convient de souligner que le pouvoir d'achat des pensionnés s'est sensiblement amélioré. Toutefois nous devons reconnaître qu'il existe toujours un décalage entre les salaires forfaitaires et les salaires réels, d'environ 40 %.

Pour obtenir le rattrapage, l'effort devrait se situer au minimum à un niveau de 5 % par année.

Les pêches maritimes.

Lors de la présentation du budget 1976, votre Commission des Finances avait manifesté son inquiétude devant la détérioration de notre industrie des pêches maritimes tant artisanales qu'industrielles. Notre inquiétude s'avère fondée.

Le présent budget ne va pas dans le sens d'une amélioration, il y a même un risque certain de remise en cause de cette industrie.

La persistance d'un certain nombre d'unités vétustes, notamment dans le secteur artisanal, est préoccupante et les mesures préconisées ne permettront pas la modernisation de l'outil de production, qui connaît actuellement un vieillissement.

Il faut rappeler que nos avertissements n'ont pas été entendus, en particulier sur le problème des importations et des prix au niveau de la C. E. E.

Il apparaît donc salutaire de parvenir pour les pêches maritimes françaises :

— au niveau de la C. E. E., à une égalisation des conditions de concurrence et à une révision en hausse des prix de référence ;

— d'accroître la subvention permettant la construction de navires de pêche artisanale et pour la pêche industrielle octroyer à celle-ci des crédits à long terme et à taux d'intérêt modérés.

La faiblesse des commandes de ce secteur enregistrées par les petits chantiers confirme — si besoin était — le malaise qui règne dans cette profession.

Flotte de commerce.

L'année dernière votre rapporteur avait noté l'insuffisance de notre flotte, ce qui avait pour conséquence, entre autres, d'accroître le déficit de notre balance des services (frêt).

Les moyens proposés par le projet de budget pour 1977 ne permettront pas à notre flotte d'assurer son véritable rôle.

Construction navale.

Les crédits sont maintenus à leur niveau de 1976. Si l'année dernière nous avons noté que la construction navale avait relativement bien résisté à la crise qui affecte cette activité dans le monde, nous ajoutons qu'à terme nous aurions le risque de rencontrer des difficultés. Or, le présent budget va dans cette direction et ce n'est pas la « restructuration » des chantiers qui évitera la crise de la construction navale.

Déjà nous assistons à une baisse de la production, à une réduction progressive du plan de charge.

Pour les petits chantiers, la situation est encore plus dramatique. Si les aides ne sont pas plus importantes que celles proposées dans le présent budget, ce sera, très rapidement, la disparition de certains chantiers et la suppression de nombreux emplois.

Votre Commission des Finances a constaté tous ces aspects négatifs dans un secteur qui exige pourtant plus d'attention car il concerne une part importante de notre activité économique, de l'emploi et des échanges extérieurs.

Des crédits plus importants devraient être affectés au budget de la Marine marchande.

Face à cette situation, votre rapporteur a proposé d'émettre un avis défavorable sur le projet de budget de la Marine marchande.

Pour sa part, votre Commission des Finances, dans sa majorité, soumet le projet de budget à l'appréciation du Sénat.

ANNEXES

ANNEXE I

LE PAQUEBOT DE CROISIÈRE EST-IL RENTABLE ?

La question est désormais officiellement posée, du moins si l'on s'en tient au contexte de son exploitation sous pavillon français. Il aura fallu les incidents survenus à l'occasion du désarmement du *France* pour que, par le biais des affirmations et des contestations, des mises au point, la question vînt officiellement sur le tapis ; l'opinion du grand public demeurant, il faut le dire, peu avertie en la matière.

Déclarations et propositions des intéressés, positives ou irréalistes, inspirées aussi bien par la passion que par l'objectivité, ont, en effet, déterminé le Gouvernement français à former hâtivement, à la fin de 1974, un groupe de travail ayant pour mission d'étudier les données du problème et de voir dans quelles conditions il était possible à l'heure actuelle de faire naviguer sous pavillon français un nouveau paquebot de croisière. Chacun avait présent à l'esprit le déficit annuel qu'avait fini par représenter l'activité du *France* en dépit de l'aide considérable et renouvelée de l'Etat. Chacun savait que certains postes de dépenses étaient arrivés à se gonfler d'une manière telle qu'une recette pour équilibrer commercialement l'exploitation ne pouvait plus être raisonnablement envisagée.

Le groupe de travail « Paquebot de croisière » — telle était son appellation — comprenait des représentants des parties intéressées : Secrétariat de la Marine marchande, Direction du budget, Comité central des armateurs de France, Compagnie générale maritime (dont fait partie l'ex-Transat) et les syndicats C. G. T., C. F. D. T., F. O., C. G. C. A l'issue des réunions, un rapport établi analysait d'une part le marché des croisières et les navires disponibles ; d'autre part, la rentabilité prévisionnelle d'un navire sous pavillon français qui serait construit ou reconverti selon une prospective précise : mettre à la disposition d'un maximum de touristes de tous horizons sociaux un bateau bien adapté à la croisière dont l'exploitation équilibrée n'imposerait pas de recours aux fonds publics. Les participants dont on ne pouvait contester ni la bonne volonté, ni la compétence, ni les intérêts en jeu souvent contradictoires, se trouvaient donc placés face aux réalités dans le contexte socio-économique de l'heure. Cette position allergique aux affirmations gratuites et faciles, donnait à leurs travaux une valeur et une résonance indiscutables.

Le marché mondial de la croisière.

L'analyse du marché a remis en lumière l'importance constante de la croisière comme produit de tourisme en dégageant pour 1974 les données suivantes :

— 15 millions de journées-passagers assurées par 70 navires dont l'activité s'est manifestée principalement en Amérique du Nord et en Europe, mais aussi en Asie, en Afrique du Sud et en Australie, 9 900 000 sont à mettre au crédit de l'Amérique du Nord et 3 900 000 à celui de l'Europe ; pour celle-ci la très grande majorité des départs s'effectuant par ordre décroissant de Grèce, d'Italie, d'Angleterre, des pays scandinaves, la France ne représentant qu'un vingtième de l'ensemble ;

— le marché n'a pas de structure rigide ni de planification. Il se caractérise par une concurrence sans indulgence, ouverte à tous les courants de l'offre et de la demande internationales. Le rythme moyen de croissance annuelle de 8 % observé depuis quinze ans, nest pas, en conséquence, également réparti. L'inégalité de l'adaptation est flagrante en fonction de la diversité des coûts d'exploitation. Parmi les causes majeures applicables à tous figurant le flottement plus ou moins dirigé du dollar qui, de par son universalité, reste l'unité de compte, et souvent de règlement, des transactions maritimes, l'augmentation brutale et répétée des combustibles et, parmi les causes particulières atteignant — pourquoi le dissimuler — certains pays industrialisés, des contradictions paralysantes entre le social et l'économique.

C'est ainsi que les commandes de nouveaux paquebots sont annulées ou se font avec la plus grande prudence, que beaucoup sont désarmés, mis en vente et, pour le mieux, reconvertis. Surgissent alors les pavillons de complaisance (panaméen, libérien, etc.) qui s'en emparent ou ceux des pays socialistes qui se glissent facilement dans la brèche ouverte. Les uns et les autres échappent, en effet, en tout ou en partie aux dispositions contraignantes qui coûtent fort cher aux pays industrialisés. C'est ainsi que 70 % de la flotte mondiale de croisière représentée par quarante-sept paquebots ont utilisé ces pavillons ou, pour le moins, pratiqué un système de concession à une entreprise étrangère de la gestion hôtelière du navire.

Une rentabilité prévisionnelle négative.

L'étude de la rentabilité prévisionnelle fut conduite d'une manière rationnelle par le groupe de travail. Il s'est d'abord référé à trois types de navires existants, correspondant aux diverses catégories de croisière de type classique réalisées au cours des dernières années et les a pris comme base de calcul et de comparaison éventuelle en supposant qu'ils soient exploités sous pavillon français. Il a imaginé ensuite la construction d'un navire neuf, en quelque sorte *sui generis* (C. C. A. F.) (1) qui devait, en partant de l'expérience des autres, prévoir une meilleure adaptation fonctionnelle inspirée par les caractéristiques nouvelles de la demande présente et potentielle. Ses données plus économiques auraient à s'accommoder des coûts de la construction navale actuelle et à supposer une convention collective librement consentie par les partenaires sociaux ne remettant pas continuellement en cause l'exploitation normale du navire.

Les catégories fondamentales de dépenses ont été examinées :

- concernant l'amortissement du capital engagé ;
- normalement imposées par la marche du navire : combustibles, équipage, nourriture, service des passagers, frais de port ;
- connexes : assurances, frais administratifs, frais généraux d'armement ;
- relatives à la commercialisation.

Les recettes ont été portées en bloc. Excluant toute subvention, leur valeur estimée supposait un remplissage moyen de 70 % et provenait des tarifs de passage, la recette journalière passager étant évaluée, selon le type de navire et les lieux où il serait appelé à naviguer, de 80 dollars sur le marché américain (New York, côte Est), à 55 dollars sur le marché européen avec utilisation de l'hypothétique paquebot C. C. A. F.

Les résultats de l'analyse sont résumés dans le tableau I. Ce qui frappe aussitôt à sa lecture d'ensemble, ce sont les résultats prévus déficitaires dans tous les cas, leur aggravation probable au cours des années suivantes et leur ampleur.

(1) C. C. A. F. (Comité central des armateurs français). Appellation de référence donnée au navire de type économique projeté par le comité.

TABLEAU I. — Recettes et dépenses prévisionnelles.

	TYPE CROISIERE et bateaux de références.				
	Croisières longues.		Croisières courtes.		
	Royal-Viking Star (25 000 000 \$) (1).	Veendam (location).	Cunader (20 000 000 \$) (1).	Doric (20 000 000 \$) (1).	Paquebot C. C. A. F. (25 000 000 \$) (1).
	(En millions de francs.)				
Total des recettes pour 1975.....	46,7	46,7	57	51,4	42,7
Commercialisation	10,7	10,7	12,9	11,6	10,5
Nourriture des passagers.....	3,9	3,9	6,3	5,6	4,5
Service des passagers.....	2,9	2,9	4,1	3,7	1,9
Frais administratifs.....	2,3	2,3	2,8	2,6	2,1
Frais de port.....	2,2	2,2	2,2	2,2	1,4
Combustible	5,3	8,3	5,3	10,3	5,5
Equipage	26,6	26,6	28,9	30,7	15,8
Approvisionnement et entretien..	3,7	3,7	3,7	3,7	2,9
Assurances	1,6	1,2	1,2	1,2	1,5
Amortissement et frais financiers.	12,2	»	9,9	9,9	12,5
Loyer d'affrètement.....	»	13,1	»	»	»
Frais généraux d'armement.....	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2
Total des dépenses pour 1975....	72,7	76,2	79,5	82,7	60
Résultat prévisionnel pour 1975..	— 26	— 29,5	— 22,5	— 31,3	— 17,3
Résultat prévisionnel pour 1979..	— 37,5	— 46,3	— 33,6	— 45,8	— 23,5

(1) Prix d'achat ou de construction en millions de dollars.

Source : J. Marine marchande.

Qu'il s'agisse de bateau de standing élevé, de standing moyen, la rentabilité prévisionnelle est largement négative dès le départ, le déficit devant augmenter de près de 50 % après quatre ans d'exploitation ! En poursuivant l'examen, on note que les trois chapitres de dépenses les plus importants sont l'équipage, l'amortissement et la commercialisation. Le poste « combustibles » ne vient qu'ensuite malgré l'augmentation importante des produits pétroliers. Son élévation relativement modeste par rapport aux précédents s'explique, en partie, par les possibilités particulières d'approvisionnement réservées au transport maritime et aux vitesses économiques de moindre consommation parfaitement compatibles avec la nature même de la croisière.

Le poids lourd, on pouvait s'en douter, ce sont les dépenses d'équipage, comprenant aussi bien le personnel chargé de la conduite et de l'entretien du navire que celui qui est au service des passagers. Les frais de commercialisation reflètent l'augmentation progressive du coût de l'information moderne nécessaire à la diffusion et à la mise en vente des produits de tourisme et des croisières en particulier. Quant aux frais d'amortissement, ils sont en relation avec les conditions actuelles du crédit international et des prix élevés de la construction navale.

Est-il possible de réduire le montant de ces trois postes ? Tout le monde, en effet, sera d'accord pour penser que dans une telle situation et une simple logique, il faut alléger, renflouer ou disparaître...

L'impression qui se dégage des résultats du groupe de travail laisse percevoir un lent aveu d'impuissance ; faute de pouvoir franchir les obstacles majeurs, on s'est efforcé de les contourner. On a tenté de rechercher ou d'imaginer des recettes nouvelles à défaut de réduction des dépenses, dont on admettait implicitement qu'elle était finalement impossible.

Les dépenses de personnel.

Il faut cependant reconnaître, en ce qui concerne notamment les dépenses de personnel, que les tentatives n'ont pas manqué. Au sujet des modalités d'engagement ou de rémunération, par exemple, la législation et les usages français sont particulièrement avantageux et protecteurs. La réglementation prévoit, en conformité avec les autres pays occidentaux, que 75 % de l'équipage doivent être de la nationalité du pays armateur, le reste, 25 % pouvant venir d'ailleurs. Il s'agit d'une activité essentiellement internationale et la chose paraît donc très naturelle. Or, l'emploi à 100 % de marins français a été progressivement imposé par l'action syndicale. De plus, le personnel au service des passagers qui ne relevait pas du statut en bénéficie aujourd'hui.

Sans vouloir remettre en question ce dernier avantage, les discussions ont été orientées dans un sens qui pût donner plus de souplesse aux possibilités d'engagement sans contrarier la loi. On espérait réduire la lourdeur d'exploitation que représentent, en face d'une concurrence internationale agressive, certains privilèges et exclusives obtenus dans un temps où les conditions économiques étaient sensiblement différentes. La discussion s'est heurtée à l'intransigeance des partenaires syndicaux. Par ailleurs, au sujet des rémunérations, on pouvait envisager, du moins pour le type de navire le plus modeste (C. C. A. F.), d'adopter celles en vigueur à bord des cargos modernes de la Compagnie générale maritime, peu différentes mais ne comportant pas, théoriquement, de primes supplémentaires. Un geste dans ce sens eût agréablement évoqué à l'esprit des candidats à la croisière celui de certains employés de la Panam venant au secours de leur compagnie en difficulté en acceptant une diminution de leurs salaires. Le groupe de travail n'a pas insisté devant l'attitude des représentants du personnel qui tenaient à bénéficier du même traitement que celui qui était admis sur les paquebots.

La croisière « sociale ».

La suggestion fut alors faite d'une exploitation alternée, tour à tour sociale et commerciale du navire. L'ouverture de la croisière serait faite au plus grand nombre le déficit global serait-il en partie résorbé ou aggravé ?

Naviguant « au social » — si l'on peut dire — il fallait obtenir des organismes sociaux un triple concours :

- une contribution financière devant permettre d'abaisser les tarifs pour la nouvelle clientèle de 30 dollars minimum à 10 dollars, soit une réduction de 66,66 % ;
- la garantie d'un remplissage du navire à 100 % ;
- la prise totale des frais de commercialisation par lesdits organismes.

Nanti des deux seuls premiers viatiques, le nouveau paquebot, se référant, en l'occurrence, au type « Cunarder » de standing moyen et croisières courtes, aurait malgré tout accusé un déficit prévisionnel dès 1975 de 4,5 millions de francs français. En leur absence, le déficit passait à 16,8 millions de francs français. En d'autres

termes, même un secours de 12,3 millions de francs français prélevé sur le budget social de la Nation, c'est-à-dire indirectement sur les contribuables, l'équilibre de l'exploitation s'avérait impossible. Selon les divers types de paquebots de référence, les pertes se situaient finalement entre 16,8 et 26,9 millions de francs français représentant de 39,5 à 63,1 % du chiffre d'affaires.

Dans la recherche de toutes les recettes possibles, et l'imagination aidant, on était même disposé à demander au législateur l'autorisation d'installer à bord une salle de jeux et un casino. Hypothèse réalisable après tout, mais avec nuance et aussi incertaine qu'une loterie dans ses résultats.

Commercialisation, amortissement et service des passagers.

Que fallait-il penser des frais de commercialisation ? Évalués à 25 % des recettes, ils ne sont pas loin d'équivaloir ceux d'amortissement, ce qui, en apparence, semble exagéré. Or l'analyse qui en a été faite par le groupe n'a pas permis de modifier sensiblement son appréciation du montant des dépenses nécessaires en matière de commercialisation.

Pour en comprendre l'importance, il faut penser à la fois aux prix actuels des moyens d'information audio-visuelle et écrite et de l'organisation administrative et commerciale des points de vente. Leur mise en place doit correspondre à une grande facilité d'accès, de renseignements intéressants et précis sur le déroulement de la vie à bord et des pays visités. Le caractère presque toujours international du voyage exige la présence à l'étranger d'une information permanente. Et la structure d'ensemble suppose l'inévitable courtage des intermédiaires qui reste — l'expérience le montre — la condition des initiatives et de l'efficacité. Il s'agit, en l'occurrence, d'un produit touristique spécifique. Bien que la croisière soit mise physiquement et progressivement à la portée d'un nombre croissant de touristes, elle demeure pour la plupart un acte de décision plus difficile à prendre que les autres déplacements touristiques. C'est pourquoi, la publicité précède et accompagne l'information ; elle doit compter sur l'écrit et l'image dont la qualité, de plus en plus, doit devenir essentielle.

Les frais financiers et d'amortissement sont apparus, pour leur part, encore moins compressibles dans la mesure où ils sont rattachés aux coûts industriels, particulièrement de la construction navale et à ceux du crédit international. Ils forment d'ailleurs dans le bilan annuel d'exploitation, des éléments stables de calcul à la différence de la majorité des autres dépenses et des recettes dont les variations dépendent, en partie, de la conjoncture économique. Néanmoins, tout en se refusant au principe de la subvention en cours d'activité, il était permis d'envisager une aide officielle avant démarrage sous forme de primes éventuelles à la construction et à l'équipement. Or les calculs n'ont fait apparaître qu'une diminution des charges financières de 1 à 1,5 million de francs français pour 1975 en admettant l'octroi d'une prime d'équipement de 10 ou 15 %.

On peut s'attendre à ce que le grand public soit plus sensible aux dépenses de nourriture et de service des passagers. Et il serait tenté de croire que l'on y peut faire de sérieuses économies. En ce qui concerne la nourriture, il serait d'abord dangereux de verser dans un ascétisme non désiré, peu en harmonie avec la magie de la croisière ; de plus, ce serait négliger sans contrepartie les facilités d'achat, de conservation et de consommation qu'offre le transport maritime et dont le touriste, à juste titre, aime profiter. Bien plus, on verra par le tableau II ci-après que les chiffres retenus pour la nourriture des passagers allant de 28 à 35 francs français par jour — pour les raisons qui viennent d'être dites — sont d'une grande modération si on les compare aux flambées de la restauration « terrestre ».

TABLEAU II. — Frais pour passagers.

TYPE DE CROISIÈRE	NOURRITURE	SERVICE	EFFECTIF (personnel service hôtelier).
	Prix passager/jour.		
	(En francs français.)		
Croisières longues.....	35	26	184 pour 500 passagers.
Croisières courtes.....	35	23	200 pour 800 passagers.
Croisières économiques (paquebots C. C. A. F.).....	28	12	100 pour 700 passagers.

Par contre, l'interrogation persiste sur les possibilités plus ou moins grandes de réduction du personnel de service. On notera la différence significative qui sépare à ce sujet les divers types de navire de référence. La variation est de 1 personne pour 2,7 passagers (type standing élevé) à 1 pour 7 dans le cas du navire économique C. C. A. F. Cette dernière proportion peut être considérée comme le minimum acceptable et sans doute le minimum accepté par un passager à qui l'on demanderait 55 dollars par jour !

Le groupe de travail n'aura pas manqué avant de présenter ses conclusions de passer en revue les autres possibilités de dépenses que l'on peut à la rigueur qualifier de mineures par comparaison.

On conviendra en effet sans difficulté que l'attention est inévitablement braquée sur les dépenses d'équipage qui représentent à la fois le quart des dépenses totales et absorbent, d'après les calculs, plus de la moitié des recettes escomptées sauf dans le cas du paquebot C. C. A. F. où cette proportion tomberait à 36 %. Et la vue de l'observateur s'éclaire d'une manière singulière sur les différences considérables qui peuvent exister à l'intérieur du transport maritime lorsqu'il sait qu'un pétrolier de plus de 250 000 tonnes n'emploie que 32 personnes à bord, pas plus qu'un cargo moderne de 15 000 tonnes et 10 fois moins qu'un bateau de croisière de 20 000 tonnes !

L'alternative : réduction des salaires ou aide publique ?

Face à l'intéressant problème de cette charge écrasante, deux thèses principales se trouvent en concurrence.

La première consiste à dire que seule une modification profonde dans les mentalités peut permettre d'insérer convenablement la croisière dans l'ensemble économique et d'arriver, au sujet des salaires, à un compromis acceptable pour tous. Savoir abandonner un peu pour ajuster l'offre aux possibilités de la demande plutôt que de disparaître s'apparente au bon sens ; c'est reconnaître simplement que l'on ne saurait sauver l'outil de travail en le rendant inutilisable. Il ne faut pas tuer la poule aux œufs d'or ; l'expression ne relève pas du mythe, mais traduit un véritable mécanisme de non adaptation aux circonstances. Le fait d'adhérer librement à une entreprise et d'y demeurer sous-entend l'adhésion à ses risques aussi bien qu'à ses avantages ; du bas de l'échelle au sommet, les uns sont la contrepartie des autres.

La deuxième thèse revient à rejeter la nécessité de la rentabilité strictement commerciale tout en proclamant la nécessité de la croisière elle-même. Lorsque pour des raisons diverses, le contenu global des dépenses n'est plus compressible et que le montant des recettes se trouve bloqué au niveau maximum des tarifs acceptables, le recours normal est l'intervention publique. Pourquoi ne pas considérer la croisière comme une activité économique et sociale d'intérêt général ? Le fait qu'elle puisse dépendre d'une compagnie nationalisée ne donne que plus de valeur à cette observation. Les objections qu'a soulevées la navigation du *France* ne sont pas à retenir.

Sans doute, cette navigation avait-elle un but de propagande nationale, mais elle profitait davantage à quelques professionnels sélectionnés et la subvention dont elle était l'objet tendait surtout à satisfaire les plaisirs d'une clientèle étrangère particulièrement privilégiée. L'utilisation d'un bateau plus modeste du type économique comme celui proposé par le Comité central des armateurs (C. C. A. F.) nécessite un appel aux fonds publics, mais les stades, les piscines, les voies déficitaires ne sont-ils pas entretenus par les contribuables dont beaucoup ne les utilisent pas ? Et cet entretien s'applique souvent à un rendement épisodique, aléatoire, tandis que le bateau de croisière à plein emploi travaille presque sans discontinuer d'un bout de l'année à l'autre. La croisière considérée comme activité d'intérêt public par son action sociale, sanitaire, économique. Pourquoi pas ?

Les participants du groupe de travail n'ont sans doute pas eu à envisager ces deux points de vue dans leurs caractères extrêmes, mais ils n'ont pu échapper à un ensemble d'argumentations contradictoires et la bonne volonté n'a pas suffi pour les concilier. Les chiffres ont parlé et l'écart est demeuré si grand entre les prévisions raisonnables des recettes et celles des dépenses que l'on serait tenté de conclure que la croisière est actuellement un produit touristique interdit aux armements de certains pays de libéralisme économique. Les calculs qui précèdent ont été effectués en France et pour l'armement français, mais si l'on jette un coup d'œil alentour (U. S. A., République démocratique d'Allemagne, Pays-Bas, pays scandinaves...), on recueille l'impression que le déséquilibre des composantes de la croisière qui enrayer son exploitation se propage à travers les frontières comme une contamination. Un libéralisme abusé, déformé, se transforme en sujétion.

Ce déséquilibre devenu congénital est-il irrémédiable ? L'existence même de certaines flottes de croisière qui subsistent ou se développent impose évidemment de pondre par la négative. D'autre part, il convient de souligner qu'intentionnellement dans le présent article, il s'est agi que du paquebot relevant de la formule classique de la croisière, à l'exclusion des formules parallèles et notamment des car-ferries dont le dynamisme est à l'ordre du jour.

Peut-être, après tout, peu importent les termes pour le touriste qui regarde la mer et veut partir !... Là aussi, les chiffres parlent : une demande d'une ampleur constante et considérable et les résultats obtenus par ceux qui peuvent ou savent s'y adapter. Ni fantaisistes, ni apôtres, leur politique et leur comportement méritent à juste titre, une analyse particulière.

Paul BRACHON.

(*Revue de la Société d'études et d'expansion*, n° 267, janvier-mars 1976.)

Article publié dans la revue *Problèmes économiques*, n° 1487, du 8 septembre 1976.

ANNEXE II

(Extrait du rapport de la Cour des Comptes, juillet 1976.)

L'AIDE A LA CONSTRUCTION NAVALE

La construction navale a toujours occupé en France une place importante.

Aujourd'hui encore, elle emploie directement quelque trente mille personnes. Ses techniques de production sont appréciées dans le monde entier pour divers types de navires ; le pourcentage des exportations dépasse 50 p. 100 de la production totale assurée pour l'essentiel par cinq grands chantiers.

En 1951, lorsque l'Etat a décidé une politique d'aide à la construction navale, la situation était particulièrement difficile : les équipements qui avaient souffert de la guerre appelaient une modernisation d'autant plus nécessaire que s'annonçait une période de croissance de fret et de renouvellement des flottes.

En application de la loi du 24 mai 1951, les chantiers pouvaient recevoir, à l'occasion de la construction de chaque navire admis au bénéfice de l'aide, une subvention spécifique calculée de façon à compenser l'écart, constaté entre les prix intérieurs et les prix internationaux. Les pouvoirs publics ont considéré, par la suite, que le maintien de ce concours financier, sous une forme d'ailleurs décroissante, devait constituer pour les constructeurs une incitation à l'amélioration de leur conditions de production et leur permettre, dans un avenir relativement proche, de soutenir avec succès la concurrence étrangère.

L'effort de l'Etat se poursuit depuis vingt-cinq ans et devient de plus en plus important puisque les autorisations de programme qui atteignaient 233 millions de francs en 1969 ont dépassé le milliard de francs en 1975. Les aspects juridiques du régime d'aide à la construction navale, les conditions dans lesquelles les crédits sont évalués puis utilisés, les modalités de calcul et de liquidation des subventions appellent de nombreuses observations.

I. — Les aspects juridiques du régime d'aide.

La loi du 24 mai 1951 et le règlement d'administration publique du 25 novembre de la même année disposaient que le soutien de l'Etat serait attribué sous forme de subventions forfaitaires calculées en fonction des caractéristiques techniques du navire, et abstraction faite de son prix de revient réel. A cet effet, des barèmes très détaillés devaient être élaborés par décret. Il était, en outre, prévu que cette allocation de base pourrait faire l'objet d'une réévaluation en fonction « du rapport des prix pratiqués sur le marché international et des prix qui peuvent être normalement demandés par les entreprises françaises ». Cet écart devait être apprécié entre deux dates : celle d'admission au bénéfice de l'aide et celle de la fin de construction du navire.

Une commission, composée de représentants des ministères intéressés a ainsi préparé de 1952 à 1958 une centaine de décrets relatifs aux barèmes et aux modalités de revision tout en précisant la liste des navires bénéficiaires et les conditions particulières d'attribution des subventions. Ces textes distinguaient, d'une part, les appareils moteurs et les coques et, d'autre part, les navires selon leurs caractéristiques d'usage (paquebots, pétroliers, cargos, chalutiers, remorqueurs, etc.). Les barèmes

étaient revus, en principe, chaque année et fixaient une valeur au 1^{er} juillet. Pour tenir compte de l'évolution des coûts de la construction entre cette date et celle de la signature du contrat, l'allocation de base liquidée à partir du barème pouvait faire l'objet d'une actualisation dénommée « transposition ».

Sous ce régime, l'aide de l'Etat, comparée aux prix de vente, n'a cessé de décroître en pourcentage, bien que cette évolution ait été parfois ralentie ou même compensée par le jeu de la garantie de prix.

A partir de 1968, est intervenue, en dehors de ce cadre législatif et réglementaire, une série de dispositions de caractère conventionnel. Négociées avec la profession, elles se sont écartées, sur certains points, du régime antérieur. En ce qui concerne les « grands navires », c'est-à-dire ceux dont le tonnage est égal ou supérieur à 3 000 tonneaux de jauge brute, le nouveau système comporte désormais deux éléments : d'une part, une aide spécifique, dénommée « allocation de base », calculée en fonction du prix du navire tel qu'il résulte du contrat passé entre le constructeur et l'armateur, d'autre part, une garantie économique, destinée à couvrir le constructeur en cas de hausse des coûts et qui s'applique, non plus au seul montant de l'aide spécifique, mais à la totalité du prix. La différence entre le régime contractuel et celui défini par le texte législatif de 1951 est donc essentielle sur deux points : l'assiette de la subvention initiale, les modalités de calcul de la garantie économique.

En application du contrat signé avec la profession le 6 août 1968 et des cinq avenants conclus de 1970 à 1974, le taux de l'allocation de base a été ramené de 10 % pour les commandes prises en 1968 à 0,5 % pour celles prises en 1974 ; par ailleurs, la franchise, instituée afin de laisser à la charge du chantier une légère fraction de la hausse des coûts de construction, a été portée de 1,8 % à 5 % par le dernier avenant.

L'aide aux petits navires n'est pas visée directement dans le nouveau régime contractuel. Les pouvoirs publics n'ont fixé que les directives d'ordre général, dont l'administration s'est inspirée librement pour accorder les allocations ; celles-ci se sont révélées, suivant les époques, inférieures ou supérieures à celles qui auraient pu résulter du régime applicable aux grands navires, mais en définitive les dépenses globales qu'elles ont entraînées n'ont représenté qu'une faible fraction du concours de l'Etat.

II. — Les modalités d'application du régime actuel.

Les critiques adressées au nouveau système d'aide portent essentiellement sur quatre points : le calcul de la subvention établie à partir du prix contractuel, les conditions d'octroi de la garantie du risque économique, le prélèvement sur les bénéfices et les conséquences financières.

On peut tout d'abord se demander si le prix qui apparaît au contrat constitue une base valable pour le calcul de l'aide. Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait que la concurrence joue dans des conditions normales avec une bonne diffusion de l'information. Il ne paraît pas toujours en être ainsi. Pour les navires d'un type nouveau ayant des caractéristiques très particulières, tels que les transporteurs de gaz de pétrole ou de gaz naturel liquéfiés, il n'existe souvent au départ aucun élément de comparaison sur le marché mondial et le chantier qui a mis au point ces techniques tout à fait spéciales peut profiter, au moins pendant un certain temps, d'un monopole de fait. Au surplus, certains constructeurs bénéficient de rentes de situation dans les périodes de haute conjoncture : des armateurs acceptent alors de payer des prix plus élevés s'ils peuvent obtenir un raccourcissement sensible des délais de livraison.

Le système institué aboutit ainsi, suivant les cas et les époques, à des conséquences paradoxales : l'aide allouée par l'Etat est d'autant plus forte qu'elle est moins nécessaire lorsque le marché est saturé ; à l'inverse, dans les périodes de

récession, où un chantier peut être amené à prendre une commande à un prix très bas, voire à perte, l'allocation sera réduite. Dans ces conditions, il y aurait intérêt, ne fût-ce que pour l'information des pouvoirs publics, à ce que soient opérées par sondage des vérifications du prix de revient des navires. Les règles de comptabilité imposées aux constructeurs par les textes de base et notamment par le règlement d'administration publique du 25 novembre 1951 devraient faciliter cette enquête, à la condition toutefois que l'administration de la marine marchande dispose de moyens adéquats.

La garantie contre les risques économiques est assurée par l'application au prix négocié comme à l'allocation de base de formules de révision qui ont pour objet d'exprimer la hausse des coûts réels de construction à partir des variations d'indices de salaires ou des paramètres de matières premières ; elles n'ont pratiquement pas été modifiées dans leur structure depuis l'origine ; la seule retouche, figurant dans l'avenant n° 2 au contrat professionnel, a eu pour objet de diminuer le poids de l'indice des salaires pour certains pétroliers, minéraliers ou transporteurs de gaz liquéfiés.

Il faut observer en premier lieu que la formule prévue pour les cargos a été étendue aux cars ferries, transporteurs de passagers et de véhicules, ainsi qu'aux transbordeurs et navires polythermes ; celle relative aux pétroliers a été utilisée pour les transports de gaz naturel et de gaz de pétrole liquéfiés. Il eut été plus normal d'étudier et de mettre au point des formules de révision propres à ces nouveaux types de navires, plus représentatives des divers postes de leurs prix de revient en salaires et en matières.

En second lieu, l'expérience montre que les éléments constitutifs du prix de revient varient dès l'instant qu'il s'agit d'une construction en série, si modeste soit-elle, avec la diminution continue des heures de travail incorporées et des frais d'études. L'incitation des chantiers à produire des navires de mêmes caractéristiques ne devait pas être recherchée dans le maintien de formules qui ne tiennent plus compte des conditions réelles de production.

Toutefois, la critique essentielle a trait à la durée pendant laquelle l'Etat a accordé la garantie de prix. D'après les avenants au contrat conclu avec la profession, cette forme d'aide pouvait atteindre cinq ans pour les commandes prises jusqu'en 1971, et quatre ans pour celles passées jusqu'en 1972. Ces périodes excédaient trop largement celles de construction des navires, telles qu'elles sont précisées dans les décisions ministérielles d'allocation. C'est ainsi qu'un minéralier-pétrolier de 150 000 tonnes de port en lourd, construit en quatorze mois, a bénéficié d'une garantie de cinq ans entre le 1^{er} décembre 1968, date de la signature du contrat, et le 31 décembre 1973, date de la livraison. Un cargo polytherme, construit en onze mois, a obtenu entre le 1^{er} décembre 1969 et le 1^{er} juillet 1973, soit pendant trois ans et demi, les mêmes avantages. Pour un cargo réfrigéré, ce délai a été de cinq ans (1^{er} mai 1968 — 1^{er} mai 1973) bien que les travaux se soient déroulés sur une période inférieure à douze mois.

Au surplus, la durée maxima de la garantie a été allongée par une lecture anticipée des indices de quatre à six mois, qui se traduit par un supplément d'aide.

Les conséquences d'une telle politique ont été très onéreuses pour l'Etat. Les indemnités versées ont, du fait de la forte hausse des coûts sur d'aussi longues périodes, atteint 30 % et plus du prix contractuel. Les constructeurs, de leur côté, ont dû supporter une partie de cette augmentation, en raison de la franchise qui leur était imposée. Les principaux bénéficiaires ont été les armateurs, en majorité étrangers, qui, en traitant à prix ferme, ont tiré le meilleur parti de l'érosion monétaire. Il semble même que certains d'entre eux aient considéré qu'une commande, susceptible de dégager à terme un important bénéfice, constituait une valeur négociable ; en effet, des ventes de contrats ont eu lieu quelque temps après leur conclusion, qui ont permis au cédant d'encaisser au passage, et sans aucun risque, une primes importante.

Certes, l'avenant n° 3 au contrat professionnel a réduit la durée maximale de garantie, pour les commandes prises à partir du 1^{er} janvier 1972, à trois ou deux ans selon l'importance du tonnage du navire ; mais cette mesure, beaucoup trop tardive, ne pourra faire sentir ses effets avant plusieurs années.

En contrepartie du soutien accordé par les pouvoirs publics, la loi du 24 mai 1951 disposait que les bénéfices réalisés par chaque chantier feraient l'objet au profit de l'Etat d'un prélèvement de 50 % pour la fraction comprise entre 3 et 6 % du montant du chiffre d'affaires réalisé au titre de l'aide, et de 75 % pour la fraction excédant 6 %. La loi de finances rectificative du 23 décembre 1972 en a réduit l'assiette en relevant à 4 et 7 % les limites inférieures des tranches imposables. Elle prévoyait en outre que « le prélèvement exigible au titre d'un exercice ne peut être supérieur au montant global des allocations de base afférent aux commandes entrant dans le chiffre d'affaires générateur du bénéfice du même exercice ». Mais cette disposition, inspirée par le souci de ne pas exiger d'un chantier, au titre d'une année donnée, des versements supérieurs à l'aide consentie, présente des difficultés d'interprétation telles qu'elle n'a pu être appliquée. En toute hypothèse, le taux de l'aide spécifique n'ayant cessé de diminuer depuis 1968 pour être ramené à 0,5 % du prix contractuel, les versements risquent d'être plafonnés à des chiffres symboliques. Enfin, étaient seules assujetties à ces différentes dispositions des entreprises dont le chiffre d'affaires était supérieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat ; or ce texte n'a pas encore été pris.

Ces considérations expliquent sans doute que, malgré les résultats favorables de certains chantiers, aucun prélèvement n'ait été effectué de 1964 au 31 décembre 1975, à l'exception de celui qui correspondait en 1973 à la liquidation tardive du dossier du paquebot *France*. Si les pouvoirs publics entendaient maintenir et rendre applicable le principe d'une limitation des bénéfices des chantiers, les dispositions actuelles devraient être revues et clarifiées dans le cadre d'une refonte du régime d'aide de l'Etat à la construction navale.

Les incidences financières du régime mis en place en 1968 méritent une attention particulière.

Jusqu'en 1968, le Ministre chargé de la Marine marchande, aux termes mêmes de la loi de 1951, classait les projets de commandes qui lui étaient soumis suivant un ordre de priorité en se fondant sur les besoins de la flotte nationale et l'utilité du programme de construction ; il ne retenait que ceux qui s'inscrivaient dans la limite des crédits budgétaires ouverts sur deux lignes : grands navires et petits navires, dont les dotations avaient un caractère limitatif. Certes, une troisième ligne était également prévue où s'imputaient les dépenses de révision de l'allocation initiale pour les seuls grands navires, mais ces revalorisations ne représentaient, dans les périodes les plus difficiles, qu'une fraction modeste de la dotation globale. Le système institué était donc cohérent tant sur le plan technique que sur le plan financier.

Depuis 1968, la fixation des crédits budgétaires ne peut plus s'effectuer dans les mêmes conditions de rigueur budgétaire. En premier lieu, le ministre n'a plus la maîtrise des dépenses d'aide. En effet, en vertu du contrat négocié avec les constructeurs, il est engagé par les « quotas » (1) d'objectifs physiques accordés à chaque chantier, lesquels correspondent globalement aux chiffres de base fixés par le V^e et le VI^e Plan, révisés ultérieurement lors des accords conclus avec la profession : de 1969 à 1974, les « quotas » ont varié de 500 000 Tjbc (2) à 750 000 Tjbc. Les prix de vente des navires, qui servent d'assiette aux allocations de base étant déterminés par le contrat qui lie l'armateur au chantier, les dotations à inscrire sur la ligne des grands navires ne sont plus que les résultats de données extérieures, que l'administration ne peut qu'enregistrer et sur lesquelles elle n'a aucune action.

(1) On entend par « quota » le tonnage global de jauge brute compensée accordé à chaque chantier.

(2) Le Tjbc ou tonneau de jauge brute compensée est une unité de mesure française où le tonnage brut du navire est corrigé pour tenir compte de la complexité de construction.

Cette évolution est plus évidente encore en ce qui concerne les crédits relatifs à la « revision des grands navires ». Eu égard à la durée anormalement longue de la garantie et à la hausse très importante des coûts de construction, l'indemnité allouée peut atteindre près de 50 p. 100 du prix contractuel. Il n'est pas étonnant dès lors que les dotations budgétaires correspondantes n'aient cessé de croître avec une ampleur sans précédent pour atteindre finalement des chiffres très supérieurs à ceux de la ligne « Allocations de base ». C'est ainsi qu'en 1968, les crédits pour allocation de base et pour revision étaient respectivement de 113 et 94 millions de francs ; en 1975, ils étaient de 208 et 817 millions de francs. Ainsi les quatre cinquièmes de l'aide de l'Etat sont utilisés pour couvrir le risque économique.

En second lieu, la notion d'autorisation de programme qui constitue la limite maximale des engagements de dépenses publiques est perdue de vue : les ouvertures de crédits dans la loi de finances initiale comme dans la loi rectificative de fin d'année ne constituent plus qu'une régularisation *a posteriori* des sommes dues aux chantiers. Toutefois, les inscriptions budgétaires ne suivent pas toujours régulièrement les besoins, si bien que d'importantes différences subsistent à ce titre, à la fin de l'année 1975, sans qu'il soit possible cependant de les chiffrer avec exactitude, compte tenu de l'insuffisance des documents comptables établis par l'administration de la marine marchande.

Les effets de l'aide de l'Etat à la construction navale ne doivent pas être sous-estimés. Des améliorations de productivité par la concentration d'entreprises et de chantiers ainsi que des progrès technologiques ont été accomplis, même si l'organisation actuelle n'a pas atteint le stade de restructuration souhaité par les pouvoirs publics. On relève encore que les chiffres de production (1) atteints avant la grave crise qui affecte, depuis peu, la construction navale internationale, correspondent sensiblement aux prévisions des plans et aux objectifs plus détaillés assignés par le contrat professionnel.

Les éléments d'inquiétude ne sauraient cependant être minimisés ; ils tiennent à la prolongation dans le temps de l'aide de l'Etat et à la très vive croissance des crédits budgétaires nécessaires pour couvrir des engagements de dépenses dont la maîtrise échappe aux pouvoirs publics. Les experts du VI^e Plan avaient estimé que l'aide se stabiliserait à 150 millions de francs en moyenne et par an pour la période 1970 à 1973 pour diminuer ensuite ; les faits montrent aujourd'hui que les autorités responsables de la réforme de 1968 avaient, à cette époque, mal apprécié son incidence financière dans une hypothèse d'inflation prolongée.

Bien que l'aspect conjoncturel apparaisse aujourd'hui très important, il n'est pas évident cependant que l'aide spécifique à la construction navale doive être nécessairement assortie d'une garantie de l'Etat prenant en charge la plus grande partie de la hausse des prix. Pour apporter plus de rigueur dans la fixation et l'emploi des crédits budgétaires de caractère limitatif, deux mesures pourraient être adoptées. Tout d'abord, l'administration de la marine marchande continuerait, dans des cas bien précis et en fonction d'une politique générale de restructuration des chantiers, à allouer à certains d'entre eux des allocations de base ; celles-ci revêtiraient un caractère forfaitaire sans dépendre exclusivement des conditions de la négociation du contrat par le constructeur. En second lieu, le risque économique pourrait être assuré par la C. O. F. A. C. E. qui dispose d'une large compétence en ce domaine et de moyens de contrôle efficaces.

Si des obstacles majeurs s'opposaient à ce transfert, les services de la marine marchande devraient, à tout le moins, s'inspirer des procédures utilisées par cet organisme d'assurance contre les risques du commerce extérieur.

Les hausses de prix de revient ne sont pas particulières à la France et la plupart des pays constructeurs se trouvent confrontés aux mêmes problèmes. En voulant garantir un minimum d'activité à leurs chantiers navals, les gouvernements risquent d'être entraînés dans une politique de surenchère, dont le coût ira sans cesse crois-

(1) 1961 : 376 000 Tjb ; 1967 : 500 000 Tjb ; 1974 : 1 million de Tjb.

sant. Une telle perspective est de nature à justifier des mesures sur le plan international. La commission de Bruxelles s'est déjà préoccupée depuis plusieurs années de ces problèmes ; trois directives ont été publiées dont la dernière, en date du 10 juillet 1975, recommande la diminution des aides spécifiques tout en reconnaissant explicitement à la France la possibilité, en principe temporaire, de maintenir un régime de garantie du risque économique. La dégradation de la situation actuelle commande donc plus que jamais la recherche d'une solution qui limite la croissance continue et rapide des dépenses imposées à ce titre à la collectivité nationale, sans méconnaître pour autant les intérêts économiques et sociaux que représente la construction navale française.

REPONSE DU SECRETARIAT D'ETAT AUX TRANSPORTS

Avant de répondre aux diverses observations formulées par la Cour sur la gestion de l'aide à la construction navale, le Secrétaire d'Etat aux Transports rappelle les contraintes extérieures spécifiques auxquelles sont soumis les chantiers français. La concurrence internationale dans le domaine de la construction navale est en effet particulièrement sévère dans un marché conjoncturellement très fluctuant.

Les chantiers français doivent s'adapter à ce marché, d'autant plus difficile que l'absence de protection douanière permet à la concurrence internationale de s'y développer librement, le jeu normal de cette concurrence étant par ailleurs perturbé par les aides plus ou moins directes dont bénéficient les chantiers navals dans la plupart des pays.

La politique française d'aide à la construction navale doit, dans ces circonstances — tout en participant aux actions entreprises sur le plan international visant à réduire les formes d'aides utilisées dans les autres pays et à adapter les capacités mondiales de production à la demande de constructions neuves — permettre aux entreprises nationales de construction navale et à leurs sous-traitants de soutenir la concurrence dans les meilleures conditions :

- industriellement, par une restructuration progressive du potentiel de production ;
- techniquement, par une incitation à la production des navires à forte valeur ajoutée ;
- commercialement, par une aide appropriée aux contraintes évolutives du marché.

Si, en raison de ces impératifs, les modalités initiales d'application de la loi de 1951 ont dû évoluer, les principes fondamentaux posés par la loi ont toujours été respectés, tant en ce qui concerne les aspects juridiques de l'aide que son mécanisme.

Alors que s'affirme chaque jour dans le monde entier de façon plus sévère la crise de la construction navale, mettant en évidence la surcapacité de production de certains pays et l'obligation qui en résulte de diminuer massivement l'emploi dans ce secteur, la France constate que la politique contractuelle menée depuis huit ans a permis de limiter sa propre capacité de production et de garnir le carnet de commandes de nos chantiers à un niveau suffisant pour assurer leur activité jusqu'à la fin de 1977. En conséquence, la construction navale française ne doit pas redouter une situation comparable à celle de nombre de chantiers dans le monde. La réalité quotidienne a donc apporté la preuve du bien-fondé de la politique menée dans ce domaine par le Gouvernement français.

I. — La Cour a formulé des observations sur l'aspect juridique du dispositif adopté par le Gouvernement en matière d'aide à la construction navale.

Elle relève à cet égard que la formule du contrat professionnel élaborée en 1968 et de l'échange annuel de lettres entre la profession et les pouvoirs publics confirmant le contrat et, actualisant ses termes, s'écarte dans sa forme des dispositions légales et réglementaires prévues par la loi de 1951 et ses décrets d'application.

1. LE CONTRAT PROFESSIONNEL DE 1968

Le contrat professionnel de 1968 et ses avenants annuels prévoient un certain nombre de contreparties de la part des grands chantiers, notamment en ce qui concerne le niveau de la production, les effectifs et les possibilités de restructuration du secteur.

Si, de ce fait, cet ensemble contractuel diffère sensiblement du cadre juridique initial purement réglementaire, il ne s'oppose cependant pas à celui-ci. En effet, il complète les principes initiaux de l'aide et incite davantage les chantiers à un accroissement de leur compétitivité sur les plans technique, commercial et industriel, qui entraîne un résultat positif pour l'économie nationale.

La commission interministérielle des barèmes conserve son rôle fondamental dans l'analyse de la situation internationale, des difficultés rencontrées par les chantiers nationaux et des questions particulières liées aux commandes des petits et moyens chantiers comme à celles des cinq grands chantiers. Elle joue donc pleinement son rôle de conseil des services des deux principaux ministres concernés par la définition des conditions d'aides.

La lettre annuelle fixant par voie d'avenant au contrat professionnel des conditions d'aides, signée par le Ministre de l'Economie et des Finances et le Secrétaire d'Etat aux Transports, contient tous les éléments figurant précédemment dans les décrets, d'ailleurs non publiés, qui précisaient périodiquement les modalités de l'aide. Cette lettre conjointe des ministres est au surplus acceptée par la profession qui confirme ainsi son engagement à l'égard des pouvoirs publics.

Pour ce qui est des petits et des moyens chantiers, la commission interministérielle des barèmes définit avec précision, annuellement, les modalités générales de l'aide applicable aux productions de ces entreprises. De plus, en 1976, c'est par une lettre conjointe des deux ministres concernés que doivent être précisées ces modalités comme dans le cas des grands chantiers.

Le Secrétaire d'Etat aux Transports a demandé à ses services d'élaborer un texte réglementaire dont le champ d'application recouvre l'ensemble des chantiers bénéficiaires de l'aide qu'ils soient grands, moyens ou petits et qui actualise les dispositions de la loi de 1951 afin de la rendre plus conforme aux pratiques actuelles.

2. LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE L'AIDE

a) *L'allocation de base.*

La loi prévoit la détermination des barèmes de l'aide en fonction des « caractéristiques principales des bâtiments à construire ». Le décret portant règlement d'administration publique précise que les « barèmes » doivent permettre de déterminer forfaitairement, à la date de référence de la commande, le montant de l'allocation, compte tenu des caractéristiques du navire à construire, du rapport des prix pratiqués sur le marché international et des prix qui peuvent être normalement demandés par les entreprises françaises.

Ainsi les barèmes, tels que les nombreux décrets qui ont suivi la loi de 1951 les ont définis, visaient-ils à déterminer à la date de la commande du navire considéré la différence entre son prix français et le prix qu'aurait pu proposer le principal constructeur d'alors, l'Angleterre. Le calcul comportait le produit de divers facteurs tirés des dossiers techniques caractérisant le navire et d'un terme s'exprimant en valeur modifiée annuellement et pouvant être ajustée cas par cas.

Les « navires divers » faisaient l'objet de décrets particuliers qui forfaitisaient cette différence entre le prix français et le prix anglais en l'exprimant par un pourcentage du prix contractuel du navire.

A l'expérience, de nombreux facteurs ont conduit à généraliser cette simplification des barèmes à l'exemple de celui des « navires divers » : le nombre des types de navires et surtout de variantes d'équipements à l'intérieur d'un même type a rendu de plus en plus difficile la définition de barèmes s'appliquant à chaque cas avec une suffisante signification.

La définition d'une référence internationale pleinement réaliste est devenue très délicate, notamment eu égard au caractère erratique de son expression monétaire.

La valeur relative de l'allocation de base par rapport au prix a progressivement diminué dans des proportions considérables. En effet, la suppression totale des barrières douanières intracommunautaires a provoqué la mise en concurrence des chantiers français et des chantiers étrangers, conduisant pour un navire donné, à un « prix international » qui ne peut être différent du prix proposé par les chantiers français s'ils veulent emporter la commande.

Conformément à la troisième directive communautaire du 10 juillet 1975, l'aide de base est nulle pour les commandes prises en 1976.

b) *La revision de l'allocation pendant la construction.*

Le décret du 25 novembre 1951 prévoit certes la revision de l'allocation de base, mais sans la définir précisément. Ce sont les premiers décrets d'application qui permettent de saisir les principes initiaux de la revision. A l'époque de la suprématie anglaise dans le domaine de la construction navale, les prix étaient généralement soumis à une clause de revision à la charge de l'armateur. A la commande, l'allocation de base correspondait à la différence entre le prix du chantier français et le prix anglais. A la livraison du navire, les coûts de construction avaient varié différemment en France et en Grande-Bretagne depuis la commande. Une formule permettait donc de réévaluer en fonction de cette différence de variations l'allocation de base. Elle tenait compte de la hausse des coûts sur la période calculée avec des indices français et de la hausse sur la même période calculée avec des indices anglais.

Dès le milieu des années 1960, le Japon a remplacé l'Angleterre comme principal pays constructeur et s'est imposé progressivement, en généralisant la conclusion de contrats à prix fermes non revisables. Les chantiers français ont donc été commercialement contraints de pratiquer de la sorte. La hausse des coûts étrangers calculée à l'origine en fonction des indices anglais est alors remplacée par les seuils qui restent également à la charge du chantier français et correspondent en quelque sorte à la hausse des coûts des chantiers étrangers dominants. La formule déterminant la hausse des coûts de construction en France calculée en fonction des indices globaux français est conservée.

La formule de revision actuelle correspond donc, comme aux débuts de la loi d'aide, à la différence de ces deux hausses des coûts français et des coûts étrangers de référence. Logiquement, en fonction des hausses de prix que subit la construction navale étrangère, la franchise à la charge du chantier est augmentée chaque année, conduisant au durcissement progressif des conditions de l'aide. Cette franchise est actuellement de 7,3 p. 100 la première année qui suit la date du contrat, 7,8 p. 100 la deuxième, et 8,4 la troisième.

II. — En ce qui concerne les modalités d'application du régime actuel, la Cour formule diverses observations qui touchent en premier lieu le choix du prix contractuel comme base du calcul de l'aide et en second lieu les modalités de la garantie de prix. Ensuite, la Cour s'interroge sur l'efficacité du prélèvement, sur les bénéficiaires et sur l'incidence budgétaire des décisions d'aide.

Le Secrétaire d'Etat aux Transports expose les considérations suivantes sur chacun de ces points :

1. *Le prix contractuel* reste la seule base économique du calcul de l'aide. En raison de la concurrence qui peut pleinement s'exercer dans le domaine des transports maritimes en général et dans celui de la construction navale en particulier, grâce à la disparition des barrières douanières et contingentaires et à l'action des courtiers qui, très organisés et depuis de longue date, concentrent les propositions d'offres et de demandes venant du monde entier, le prix conclu entre un armateur étranger ou français et un chantier français est donc très sensiblement le prix du marché international.

Les armateurs, soucieux en permanence de conclure au moindre prix, ne sauraient, en effet, signer un contrat qu'après avoir mis en concurrence plusieurs chantiers et ne sauraient commander en France si les chantiers étrangers leur consentaient des conditions plus favorables. Lorsque les navires sont techniquement complexes, les armateurs demandent aux chantiers les plus compétents, dans le monde entier, des études très poussées qui peuvent durer plusieurs mois, afin de disposer de tous les éléments de comparaison avant de procéder à la commande : tel est le cas des navires méthaniers pour lesquels trois ou quatre licences s'affrontent, les deux techniques françaises ayant de plus été cédées à de nombreux chantiers étrangers. Il n'existe en fait aucun monopole technique au profit de nos chantiers. Par ailleurs, la capacité de production des chantiers étrangers est suffisamment importante en regard de celle des chantiers français (4 p. 100 de la capacité mondiale) pour éviter que ceux-ci pratiquent une politique de prix élevés en raison de délais de livraisons courts ; il y a toujours, en fait, plusieurs chantiers étrangers susceptibles de présenter des délais plus courts que les chantiers français ; la concurrence joue donc en totalité.

Pendant la période de basse conjoncture des années 1968-1972, le système de garantie de prix comportant une assurance contre la hausse des coûts sur une durée relativement longue a permis aux chantiers français d'établir un plan de charge relativement long leur permettant en basse conjoncture de ne pas conclure des contrats à des prix trop bas qui auraient pu les conduire à des pertes dangereuses pour leur existence

Des vérifications des prix de revient des entreprises de construction navale sont certes nécessaires ; cela fait l'objet des rapports annuels du contrôleur d'Etat au Ministère de l'Economie et des Finances réalisés en application du décret n° 55-1191 du 9 septembre 1955 sur le contrôle économique et financier des entreprises bénéficiaires de l'aide à la construction navale.

2. En ce qui concerne *la garantie de prix*, la Cour remarque justement que les formules utilisées sont anciennes et l'administration de la Marine marchande a réalisé en 1973, à la demande de la Direction du budget, une enquête qui lui a permis de constater que, sauf quelques retouches d'importance mineure, les évolutions différenciées des prix des matières et des salaires depuis 1968, associées aux progrès de productivité réalisés sur la période, ne modifiaient pas fondamentalement la structure de ces formules ; le poids du paramètre « salaires » est resté, en effet, à peu près constant dans la composition du prix d'un navire, les hausses de prix et la complexité croissante des navires (cars-ferries, navires polythermes, etc.) ayant été compensées par les améliorations sensibles de la productivité des entreprises.

Par ailleurs, pour ce qui est de la variation des éléments constitutifs du prix de revient des navires construits en série, la réduction de la part « salaires » est très faible. Elle ne joue qu'au niveau du chantier ; généralement, les séries sont trop peu importantes pour que la réduction de la part « salaires » dépasse un pourcentage de l'ordre de quelques points. De toute façon, même si l'incidence est faible, elle conserve fort utilement un caractère incitatif car les séries présentent de nombreux avantages sous l'angle de l'organisation industrielle, du chantier. En cela, on rejoint la préoccupation du décret du 25 novembre 1951 portant règlement d'administration

publique (article 5) d'encourager les entreprises à améliorer leur productivité. Cette préoccupation a conduit l'administration à renoncer aux réductions pour séries pratiquées au début du fonctionnement du régime de l'aide à la construction navale.

La durée garantie n'est pas seulement représentative de la période de construction en ateliers, et, en cela, elle permet aux entreprises de disposer d'un carnet de commandes de longueur optimale. Cette notion, évidente pour les commandes en série, est fondamentale dans toute entreprise de mécanique lourde et de montage qui est liée très étroitement à un tissu industriel fait de nombreux fournisseurs ayant de même des délais longs ; or, la valeur ajoutée par le chantier de construction n'atteint pas le tiers du prix de revient du navire.

C'est grâce à un carnet de commandes relativement long que les chantiers ont pu, par le passé, surmonter les crises de la construction navale mondiale : il en est de même à l'heure actuelle où, en raison de la structure de leur plan de charge, les entreprises françaises pourront subir plus tardivement que leurs concurrents les effets de la crise actuelle. Il n'en est pas moins exact que depuis 1972 les durées garanties ont été considérablement raccourcies ; partant d'une durée de six ans, elles ont été réduites de moitié.

La lecture anticipée des indices (transposition) ne correspond pas à une augmentation artificielle de la durée garantie mais à une réalité commerciale : les négociations qui séparent l'appel d'offres de la commande ne permettent au chantier d'actualiser son prix qu'à la signature du contrat. L'antériorité de lecture des indices est d'ailleurs, pour cette même raison, toujours utilisée dans le régime de l'assurance contre le risque économique appliqué aux exportations. La durée de cette transposition est cependant plus courte dans le cas de l'aide à la construction navale.

Si ces durées garanties ont conduit à des montants d'aide relativement importants, c'est en raison des hausses de prix considérables de 1973 à 1975 (15 p. 100 en 1973, 20 p. 100 en 1974 et 25 p. 100 en 1975) *qui n'étaient pas prévisibles au moment de l'élaboration des conditions d'aide*. La garantie de prix était, au contraire, initialement apparue comme un moyen d'intervention efficace et peu onéreux à l'époque de la relative stabilité des prix connue par le monde occidental pendant la décennie 1960-1970.

3. Le principe du « prélèvement » sur les bénéficiaires est le complément indispensable d'un système d'intervention qui fixe *a priori* les règles applicables à toute une série de commandes et de ce fait ne réalise pas un contrôle cas par cas de l'ajustement des charges du chantier à l'évolution indiciaire de référence (ce contrôle aurait été peu incitatif lorsque toute la production était aidée, ce qui est le cas des grands chantiers navals, mais est au contraire très rare dans le régime de l'assurance contre le risque économique des exportations). Le régime du prélèvement modifié par la loi de finances rectificative du 23 décembre 1972 n'a pas fait l'objet de la modification corrélative du décret du 25 novembre 1951 en raison du changement de la conjoncture. Il est certes nécessaire de modifier ce texte sur le prélèvement afin de définir un plafonnement du prélèvement qui corresponde à un réel reversement des bénéficiaires réalisés, sans pour autant empêcher les entreprises de les affecter à la prise des commandes à perte nécessaires en basse conjoncture pour maintenir leurs plans de charge dans l'emploi de leur personnel.

Le Secrétariat d'Etat aux Transports souligne cependant que deux prélèvements ont été réalisés ces dernières années au titre des premiers résultats bénéficiaires. Il faut noter que dans ces deux cas le plafond défini par la loi du 23 décembre 1972 n'a pas été atteint. Les entreprises bénéficiant de l'aide assujetties au prélèvement restent, en application du décret n° 55-1209 du 10 septembre 1955 pris en Conseil d'Etat, celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 6 millions de francs.

4. Pour ce qui est du paiement de l'aide de l'Etat, le Secrétaire d'Etat aux Transports expose que le contrat professionnel n'a pas introduit de modifications aux textes initiaux.

L'objet de la loi de 1951 était et reste d'assurer dans des conditions correctes l'existence de la construction navale nationale. La fixation d'un quota de production aidée dans le cadre du contrat professionnel revient à préciser quotidiennement, au regard de cet objectif, le niveau concret d'activité des chantiers que les pouvoirs publics estiment devoir être maintenu. Mais cet engagement de l'Etat ne peut s'exécuter pratiquement que sous réserve des disponibilités budgétaires. En effet, si d'autres contraintes nécessitent que l'Etat diminue momentanément le montant de son intervention en faveur de la construction navale, la cadence de versement de l'aide fera l'objet d'un ralentissement. De plus, si l'effort de l'Etat apparaissait durablement trop important en regard des exigences des autres secteurs de l'économie, une réduction progressive du niveau de la production aidée des chantiers serait alors demandée dans le cadre du contrat professionnel et de ses avenants qui redéfinissent périodiquement le quota de production des entreprises et les conditions d'aide dont peuvent bénéficier les nouvelles commandes.

L'engagement juridique de l'Etat intervient, cas par cas, au moment de la mise en construction du navire par la *décision ministérielle attributive d'aide*. Cette décision correspond à un engagement financièrement couvert et dans sa totalité pour ce qui est de l'aide de base et de l'effet de la transposition, par les autorisations de programme ouvertes sur la ligne « Grands navires » du budget. Pour ce qui est de la révision du prix, objet d'une ligne distincte, on ne peut *a priori* en déterminer le montant total, les hausses des coûts pendant la période de construction future étant évidemment inconnues au moment de la décision. De ce fait, l'engagement ne peut porter que sur les modalités de calcul de la révision et le paiement éventuel d'acomptes sur révision dans la mesure des crédits disponibles. Le paiement final doit de toute façon, d'après les textes de la loi et des décrets, intervenir après la livraison du navire. La règle budgétaire appliquée prévoit en conséquence l'inscription (en autorisations de programme et en crédits de paiement) au titre de l'année *n* de l'essentiel des crédits nécessaires au règlement des navires mis en construction l'année *n* — 2 et livrés généralement pendant l'année *n*.

La correspondance est ainsi satisfaisante entre l'inscription des crédits budgétaires et la réalisation technique des constructions aidées. Cependant, pour une meilleure gestion des crédits d'aide, une inscription plus rapide en autorisations de programme des sommes consacrées au paiement des révisions de prix serait souhaitable. Un certain nombre de modifications des dispositions actuelles sont à l'étude : ainsi par exemple sur la ligne budgétaire « Grands navires » pourrait être inscrite une part des crédits relatifs aux révisions de prix correspondantes.

En conclusion, le Secrétaire d'Etat aux Transports considère que la politique d'aide à la construction navale a pu être adaptée aux contraintes commerciales et liée à l'évolution constatée depuis vingt-cinq ans du marché international des navires neufs ; elle a cependant toujours respecté les principes posés par la loi du 24 mai 1951. Nos chantiers ont donc pu maintenir leur niveau de production sans difficulté excessive alors que la dérive annuelle des coûts de la construction navale était, ces dernières années, extrêmement élevée. Ils sont ainsi dans une position relativement favorable par rapport à leurs concurrents étrangers, face à une crise sans précédent dans le domaine de la construction navale.

Les exigences de la deuxième directive de la Communauté économique européenne et plus encore de la troisième ne permettent pas d'envisager le retour à une allocation de base importante. C'est donc uniquement sur la garantie contre les hausses exceptionnelles de coûts, qui est analogue, tant dans son principe, que dans ses modalités essentielles, à l'assurance contre le risque économique pour les exportations, que repose actuellement l'aide à la construction navale.

La garantie de prix, gérée par l'administration de la Marine marchande, reste cependant particulièrement bien adaptée aux impératifs commerciaux de la construction navale. Tout au plus, peut-on envisager d'intensifier les contrôles *a posteriori*

réalisés par le contrôleur d'Etat des chantiers navals qui est d'ailleurs en même temps chef de la mission de contrôle auprès des entreprises bénéficiant d'une garantie de l'Etat pour leurs opérations d'exportation.

Dans les prochains mois, sera achevée la mise en harmonie des textes anciens de l'aide avec les impératifs de la gestion actuelle. L'évolution très rapide du marché de la construction navale ces dernières années est la première cause du retard intervenu dans l'actualisation des textes législatifs et réglementaires. La mise au point particulièrement délicate des deux dernières directives communautaires en est la seconde raison.

La France a été la première à demander une véritable politique européenne de la construction navale qui ne se limite pas à un contrôle des aides apparent. Car, si le système d'aide français est évident dans son principe et ses effets, nombreux sont les mécanismes qui permettent des transferts occultes au profit des constructeurs navals : nationalisation, prise de participation de l'Etat, ou d'un des Etats, intégration dans des groupes industriels très diversifiés, exonérations diverses, passation de commandes militaires en période difficile, etc.

Face à cet arsenal de moyens très souvent convergents, la garantie contre les hausses exceptionnelles de coûts apparaît comme une arme bien fragile dans une période où la surcapacité mondiale de production ne fait qu'attiser une concurrence déjà exacerbée. Bien employée, elle a cependant prouvé et prouve encore aujourd'hui son efficacité à l'égard aussi bien de la conservation du potentiel français de construction, que de son adaptation aux nécessités de l'évolution du marché à court et long terme : la situation relativement favorable de nos entreprises sur un marché fortement perturbé en est la preuve.