

N° 76

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XX

MER

Par M. Charles REVET,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Émorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Hérisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean Besson, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, François Gerbaud, Alain Gérard, Charles Ginésy, Georges Ginoux, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Paul Natali, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 20) (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
CHAPITRE I^{ER}- LE BUDGET DE LA MER ET LES DISPOSITIONS EN FAVEUR DES GENS DE MER	6
I. LE BUDGET DE LA MER	6
A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION.....	6
B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF.....	7
C. LA RÉORGANISATION DES SERVICES DU MINISTÈRE	8
II. LES DISPOSITIONS EN FAVEUR DES GENS DE MER	9
A. LES CRÉDITS DESTINÉS AUX GENS DE MER	9
1. <i>La protection sociale</i>	9
2. <i>L'action sociale en faveur des marins</i>	10
3. <i>L'enseignement maritime et la formation professionnelle</i>	10
B. UNE SITUATION DE L'EMPLOI FRANÇAIS TOUJOURS PRÉOCCUPANTE	11
C. L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE AUX GENS DE MER	12
CHAPITRE II- UNE ACTION EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ MARITIME À CONFORTER	14
I. LES CRÉDITS AFFECTÉS À LA SÉCURITÉ MARITIME	14
A. LE CONTRÔLE DES NAVIRES AU PORT.....	14
B. LA POLICE ET LA SURVEILLANCE MARITIMES	15
1. <i>Les centres opérationnels de surveillance et de sauvetage</i>	15
2. <i>Le dispositif de contrôle et de surveillance</i>	18
C. LA SIGNALISATION MARITIME.....	18
II. UNE RÉGLEMENTATION PLUS EXIGEANTE	19
A. AU NIVEAU NATIONAL.....	19
1. <i>La réorganisation de l'action de l'Etat en mer</i>	19
2. <i>La désignation des lieux de refuge</i>	20
3. <i>Les installations de réception portuaire</i>	21
B. AU NIVEAU INTERNATIONAL	22

CHAPITRE III- L'INDISPENSABLE AMÉLIORATION DE LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS ET DU PAVILLON FRANÇAIS	24
I. AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS	24
A. UNE COMPÉTITIVITÉ INSUFFISANTE	24
B. DES CRÉDITS CENTRÉS SUR L'INVESTISSEMENT.....	26
C. DES INTERROGATIONS PERSISTANTES	28
1. <i>Le financement du code ISPS</i>	28
2. <i>L'organisation de la lutte contre les sinistres dans les ports</i>	31
3. <i>La nouvelle proposition de directive européenne relative aux services portuaires</i>	31
II. RESTAURER L'ATTRACTIVITÉ DU PAVILLON FRANÇAIS	32
A. LE MANQUE D'ATTRACTIVITÉ DU PAVILLON FRANÇAIS MALGRÉ D'IMPORTANTES AIDES À LA FLOTTE.....	32
1. <i>Le remboursement des contributions sociales patronales</i>	32
2. <i>Les allègements fiscaux</i>	32
3. <i>Le recul du pavillon français</i>	34
B. UNE NÉCESSITÉ : LA CRÉATION DU REGISTRE INTERNATIONAL FRANÇAIS.....	34
III. CRÉER LES AUTOROUTES DE LA MER	35

Mesdames, Messieurs,

L'importance du secteur maritime pour notre pays tient en quelques chiffres : la France compte plus de 10.000 kilomètres de littoral au total, et pas moins de 72 % de ses importations et exportations s'effectuent par le mode maritime. Depuis quelques années, les dispositions prises par le Gouvernement attestent de sa volonté de mener une politique maritime ambitieuse : mise en place de la taxe au tonnage, démarrage des autoroutes de la mer, projet de création du registre international français. Un certain nombre de ces mesures n'en sont certes encore qu'à leur balbutiement, mais le **budget de la mer pour 2005 est cohérent avec cette volonté de redonner à la France son statut de puissance maritime.**

S'agissant de la sécurité maritime, l'année 2004 a été marquée par d'importants progrès, conformément au souhait formulé par le Président de la République de donner une nouvelle impulsion à l'amélioration de la sécurité maritime¹ : achèvement de la transposition des directives européennes, réorganisation de l'action de l'Etat en mer, augmentation des effectifs d'inspecteurs. En outre, l'année 2004 devrait voir l'aboutissement d'un projet pour lequel la France a particulièrement milité au niveau international : la création d'une « **zone maritime particulièrement vulnérable** » en Atlantique.

Deux chantiers prioritaires se profilent en 2005. En premier lieu, le processus législatif permettant de créer le **registre international français** doit aller à son terme. Le pavillon français a encore perdu, en 2003, cinq unités, et ne compte plus que 207 navires. Or cette diminution inexorable, liée au manque de compétitivité des registres actuels, a des répercussions sur l'emploi et sur la sécurité maritime. **Votre commission appelle donc à une inscription rapide à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale de la proposition de loi créant un registre international français, adoptée par le Sénat le 11 décembre 2003.**

En second lieu, les ports français souffrent d'un déficit de compétitivité criant face aux grands ports européens : encombrement de conteneurs, insuffisance de desserte ferroviaire sont autant de facteurs qui pèsent sur leur attractivité, alors même qu'il s'agit là d'un secteur économique important, tant par son volume d'activité que par les emplois qu'il génère. De ce point de vue, le

¹ Lettre de MM. Jacques Chirac, José Maria Aznar et José Manuel Durao Barroso au Président du Conseil européen en date du 7 février 2003, citée dans l'annexe n° 9 du rapport de la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée Nationale, n° 644 de mars 2003, p. 155.

budget pour 2005, caractérisé par une hausse des crédits d'investissement en faveur des ports, devra impérativement trouver un prolongement dans des programmes de modernisation axés sur l'amélioration du trafic de conteneurs et de l'hinterland ferroviaire des grands ports français.

Le présent rapport, qui s'articule autour de ces principales observations, présentera d'abord le budget de la mer pour 2005 dans sa globalité, avant d'en détailler les différentes composantes, relatives aux gens de mer, à la sécurité maritime et, enfin, à la compétitivité des ports et de la flotte de commerce.

CHAPITRE I^{ER}

LE BUDGET DE LA MER ET LES DISPOSITIONS EN FAVEUR DES GENS DE MER

I. LE BUDGET DE LA MER

A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION

Après une hausse de 6 % en 2004, dans un contexte budgétaire restrictif, les crédits affectés à la mer passent de 1.094 à 1.141 millions d'euros en 2005, soit une hausse de 4,4 %. Les crédits relatifs à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) constituent toujours une part prépondérante de ce budget, puisqu'ils représentent plus de **77 % de celui-ci**. En ne tenant pas compte de ces crédits, le budget de la mer s'élève à 319,2 millions d'euros, contre 316 en 2004, soit **une augmentation de 0,9 %**.

Les **autorisations de programme s'élèvent à 53,5 millions d'euros, contre 56,6 en 2004, en baisse de 5,54 %**. Il convient de souligner que cette baisse s'explique en partie par un changement de périmètre, puisque les contributions relatives au plan exceptionnel d'investissements pour la Corse, auparavant inscrites dans le titre VI, sont transférées sur le budget du ministère chargé des collectivités locales. Les crédits consacrés aux ports s'en trouvent ainsi réduits de 1,5 million d'euros en AP et de 1,6 million d'euros en crédits de paiement. La baisse provient également d'une diminution des AP inscrites dans le titre V.

Le tableau ci-après retrace l'évolution du budget de la mer dans le projet de loi de finances pour 2005.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MER 2004-2005

En millions d'euros	Loi de finances 2004	Projet de loi de finances 2005	Évolution 2004/2005
Titre III- Moyens des services	120,45	123,13	2,22
<i>dont charges de personnels (1)</i>	<i>84,59</i>	<i>74,53</i>	<i>-11,89</i>
Titre IV- Interventions publiques	906,15	947,27	4,5
<i>dont ÉNIM</i>	<i>777,77</i>	<i>822</i>	<i>5,7</i>
Total des dépenses ordinaires (DO)	1.026,60	1.070,40	4,2
Titre V- Investissements exécutés par l'Etat	58,87	63,87	8,5
Titre VI- Subventions d'investissement	8,53	7,45	-1,6
Total des crédits de paiement (CP) des dépenses en capital	67,40	71,32	5,8
Total des CP	1.094	1.141	4,4
<i>(1) La baisse apparente des crédits de personnels résulte du transfert d'emplois vers le chapitre 39-01, créé pour la réalisation d'une expérimentation menée dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001.</i>			

Source : fascicule budgétaire « Mer ».

B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

Les crédits de l'actuel budget de la mer ont vocation, dans le cadre de l'application de la loi organique relative aux lois de finances, à **être scindés entre deux missions**, l'une relative aux **transports**, l'autre aux **régimes sociaux et de retraite**. **Cette répartition permettra de mieux identifier la part des crédits consacrés à la politique maritime en tant que telle, et ceux destinés à la protection sociale des marins.**

- La mission « Transports » sera composée de huit programmes : Réseau routier national, Sécurité routière, Transports terrestres et maritimes, Passifs financiers ferroviaires, Sécurité et affaires maritimes, Transports aériens, Météorologie, et Soutien des politiques d'équipement.

Les crédits de la mer se retrouveront donc dans les programmes « **transports terrestres et maritimes** » et « **sécurité et affaires maritimes** ». S'agissant du premier, il comportera six actions articulées autour de quatre pôles :

- infrastructures de transports collectifs et ferroviaires et infrastructures fluviales et portuaires ;

- régulation et contrôle des services des transports terrestres et des services de transports fluviaux et maritimes ;

- missions régaliennes de l'Etat relatives à la sûreté et à la sécurité dans les transports terrestres ;

- inspection du travail des transports.

Le programme « **Sécurité et affaires maritimes** » comportera quatre actions :

– sécurité et sûreté maritimes, concernant les dispositifs de contrôle d'application de la réglementation, de surveillance de la circulation maritime, les CROSS, les services des phares et balises ;

– gens de mer et enseignement maritime ;

– activités littorales et maritimes : dispositif de protection de l'environnement marin et littoral (POLMAR), recherche d'un meilleur équilibre entre les usagers de la mer, notamment par une réglementation adaptée de la navigation de plaisance ;

– action interministérielle de la mer : action de coordination du secrétariat général de la mer.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, il a été décidé **d'expérimenter le programme « Sécurité et affaires maritimes » au niveau interrégional**. L'expérimentation porte sur la gestion des crédits de fonctionnement et de personnel du ressort de la direction régionale des affaires maritimes du Havre, qui regroupe 2 centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage, 5 centres de sécurité des navires, 1 école nationale de la marine marchande, 3 lycées professionnels maritimes et 1 unité littorale des affaires maritimes. 379 agents seront intégrés à l'expérimentation. Le responsable du programme est le directeur des affaires maritimes et des gens de mer.

● Le programme « **Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins** », à l'intérieur de la mission « Régimes sociaux et de retraite » comportera trois actions, relatives aux pensions de retraite, à la prévoyance, et à l'action sanitaire et sociale des marins.

C. LA RÉORGANISATION DES SERVICES DU MINISTÈRE

Une réorganisation des services du ministère de l'équipement est actuellement en cours d'examen, afin de créer une direction générale de la mer et des transports, regroupant la direction des transports terrestres, celle du transport maritime, des ports et du littoral, et celle des gens de mer et des affaires maritimes.

Ce projet vise, en principe, à optimiser le fonctionnement du ministère. Il conviendrait **donc d'apporter, à travers un indicateur, la preuve que cette réorganisation entraîne effectivement un allègement des charges de fonctionnement**, et non leur alourdissement. En outre, la nouvelle architecture ne doit pas conduire à minorer l'importance et la spécificité du maritime.

Enfin, cette réorganisation doit être mise à profit pour mettre en œuvre des **mesures de simplification** attendues depuis longtemps. A titre d'exemple, comme l'avait montré le rapport remis par notre collègue Henri de Richemont au

Premier ministre¹, il est indispensable de mettre en place un **guichet unique pour la flotte de commerce**. Actuellement, les compétences relatives à celle-ci sont diluées entre la direction des affaires maritimes et des gens de mer, et la direction des transports maritimes, des ports et du littoral, ce qui est source de complexité inutile pour les usagers.

II. LES DISPOSITIONS EN FAVEUR DES GENS DE MER

L'Etat maintient, en 2005, son effort pour assurer aux gens de mer une protection sociale de qualité, ce dont atteste l'importance de la subvention consacrée à l'ENIM. En outre, la formation maritime fait l'objet d'un processus de modernisation, afin d'améliorer l'attractivité de la filière. Pourtant, la France se caractérise toujours par une pénurie de main d'œuvre, notamment d'officiers.

A. LES CRÉDITS DESTINÉS AUX GENS DE MER

1. La protection sociale

Les crédits relatifs à la **protection sociale des marins** constituent la part prépondérante du budget de la mer. La subvention d'équilibre versée à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) s'élève ainsi à **822 millions d'euros, en hausse de 5,7 %, après une progression de 7,66 % en 2004**.

D'après les informations fournies à votre rapporteur, cette hausse résulte notamment de la baisse de la compensation inter-régime versée à l'établissement, puisque le projet de budget pour 2005 prévoit 380 millions d'euros de recettes au titre de cette compensation, contre 412 millions d'euros en 2004, soit une baisse de 7,8 %.

Il convient de relever que l'ENIM a mis en place des mesures pour **maîtriser ses coûts de fonctionnement**. L'établissement a engagé, en 2003, la modernisation de son système informatique, et décidé d'un adossement au régime général, qui conduit à confier à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés la gestion technique du traitement informatique de l'assurance maladie du régime général des marins. Cet adossement devrait permettre une rationalisation des effectifs. D'après les informations fournies par l'ENIM, 9 emplois ont été supprimés en 2004, ce qui conduit les crédits affectés au personnel à baisser de 22 à 21,7 millions d'euros entre 2004 et 2005.

¹ *Un pavillon attractif, un cabotage crédible : Deux atouts pour la France*, rapport à Monsieur le Premier ministre, par Henri de Richemont, sénateur de la Charente, octobre 2002 – mars 2003.

2. L'action sociale en faveur des marins

Le dispositif de **cessation anticipée d'activité des marins**, à destination des marins du commerce licenciés pour motif économique, âgés de plus de 50 ans et justifiant de 30 annuités de service, voit sa dotation diminuer de 2 à 1,5 million d'euros, cette baisse s'expliquant par une diminution des besoins. Le dispositif concerne 4.100 bénéficiaires.

Les crédits relatifs à **l'aide sociale d'urgence au bénéfice des marins abandonnés dans les ports français** baissent de 200.000 à 62.000 euros, après une baisse de 30 % en 2004. On relèvera toutefois que cette baisse doit être relativisée, dans la mesure où le produit de la vente des navires abandonnés vient abonder le fonds d'intervention d'urgence en faveur de ces marins. En outre, il ne peut s'agir que d'un système transitoire. La France soutient en effet, au niveau international, l'instauration d'un **système d'assurance obligatoire des armateurs**.

3. L'enseignement maritime et la formation professionnelle

Les moyens consacrés à l'enseignement maritime augmentent de 5,5 % en crédits de paiement, de 30,8 à 32,5 millions d'euros.

● Les crédits consacrés à **l'enseignement secondaire** doublent, passant de 0,66 à 1,32 million d'euros. Cette forte augmentation correspond, comme en 2004, à la prise en compte des conséquences de la dissolution, le 15 juin 2004, de l'association pour la gérance des écoles maritimes et aquacoles, qui gérait autrefois les personnes des lycées professionnels maritimes. **L'intégration des personnels s'est achevée le 1^{er} septembre 2004**. On relèvera que cette réforme, aujourd'hui en voie d'aboutissement, ne s'est pas faite sans difficulté, l'intégration des personnels sous statut public ayant notamment conduit à une réduction du nombre d'heures effectuées et donc à la nécessité d'embaucher des vacataires.

Par ailleurs, aux termes de la loi du 4 août 2004, les 130 personnels techniciens, ouvriers, de services en poste dans les douze lycées professionnels maritimes doivent être transférés aux régions. Ce transfert s'effectuera, d'après les informations du secrétariat d'Etat à la mer, **dans les mêmes conditions que les personnels de l'éducation nationale**.

Les crédits destinés aux bourses des élèves augmentent de 921.000 à 1,134 million d'euros pour l'enseignement secondaire.

Afin de pallier au manque constaté d'attractivité de la filière maritime, la direction des affaires maritimes et des gens de mer a constitué un groupe de travail afin d'étudier les différentes dispositions à mettre en oeuvre pour garantir un enseignement maritime de qualité. **A titre d'exemple la création de bacs**

professionnels est à l'étude, et devrait se traduire par l'ouverture des premières classes à la rentrée 2005.

● S'agissant de l'enseignement supérieur, les écoles nationales de la marine marchande (ENMM) situées au Havre, Saint-Malo, Nantes et Marseille, rebaptisées écoles de la marine marchande, sont **transférées aux régions**, qui en assurent le financement du fonctionnement et de l'investissement, l'Etat conservant ses compétences en matière pédagogique et pour la délivrance des titres. Les investissements devraient être inscrits dans un schéma régional de formation.

Les dotations relatives aux écoles de la marine marchande sont stables en fonctionnement, à hauteur de 1,7 million d'euros, et diminuent légèrement en investissement, de 0,68 à 0,66 million d'euros. **Votre rapporteur pour avis souligne que la modernisation de ces écoles, notamment leur ouverture aux étudiants étrangers, est aujourd'hui indispensable.** Il convient notamment d'accentuer leur spécialisation, à l'instar de l'école de Nantes, spécialisée dans la formation continue.

B. UNE SITUATION DE L'EMPLOI FRANÇAIS TOUJOURS PRÉOCCUPANTE

Comme l'a relevé notre collègue Henri de Richemont dans son rapport sur la proposition de loi créant un registre international français, selon la Commission de Bruxelles, le dépavillonnement a entraîné, dans l'Union européenne, une **diminution de la moitié des emplois de navigants**, et une baisse du nombre de navigants par navire de 22 %.

La profession maritime connaît des évolutions relativement préoccupantes caractérisées par une **diminution tendancielle** des effectifs des navigants français, une relative **pénurie d'officiers** et une tendance structurelle au **raccourcissement des carrières**.

● En premier lieu, alors qu'il s'élevait à **43.550 en 1959**, le nombre de marins français au commerce s'établit, au 31 décembre 2003, à **9.740, dont 2.983 officiers et 6.757 personnels d'exécution**. Le personnel d'exécution représente donc environ 69,4 % des effectifs, cette proportion variant fortement selon les secteurs d'activité.

Le transport de passagers et les activités portuaires représentent plus des 2/3 des emplois au commerce (67,4 %) et 1.754 marins français naviguent à bord de navires immatriculés au registre des terres australes et antarctiques françaises, soit 18 % de l'effectif global. Les causes de cessation d'emploi en 2003 sont la retraite (31,6 %), la démission (30,5 %) et les licenciements économiques (22,2 %).

D'après le secrétariat d'Etat à la mer, l'effectif des marins français est resté quasiment stable en 2003 (baisse de 0,6 %), ce qui confirmerait que l'année 1998 a marqué la fin de la longue période de baisse de l'emploi que le commerce maritime connaissait depuis plus de 40 ans. L'évolution de 1998 à 2003 est en réalité imputable à la hausse de l'emploi dans le **transport de passagers et le transport à la demande, les cinq autres secteurs étant tous déficitaires** (activités portuaires, lignes régulières, pétrole, cabotage, services publics).

- En second lieu, la profession est caractérisée par un manque de certaines qualifications, notamment **une pénurie d'officiers**, qui entraîne une difficulté pour les armateurs à trouver du personnel qualifié. Celle-ci est liée notamment à la politique restrictive de recrutement des écoles d'officiers à la suite de la crise de la fin des années 1980, et au vieillissement de la population des officiers, dont les départs à la retraite ne pourront pas être comblés dans l'immédiat, dans la mesure où pas moins de douze ans sont nécessaires pour devenir capitaine au long cours.

Comme l'avait relevé notre collègue Henri de Richemont dans le rapport précité, *« la faiblesse du nombre de navires français a elle-même une incidence négative sur la possibilité d'offrir suffisamment de stages aux élèves des écoles d'officiers, à tel point qu'un spécialiste s'interrogeait récemment sur l'organisation éventuelle de stages pour des élèves français sur des navires étrangers »*. Ainsi, en 2003, pas un seul candidat ne s'est présenté au concours 2003 du **corps technique et administratif des affaires maritimes** qui donne accès à des postes dans les centres de sécurité des navires et les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage. On observe également une pénurie de candidats pour le **pilotage hauturier**, la France ne comptant, actuellement, que neuf pilotes hauturiers français.

- Enfin, s'agissant de l'emploi des marins étrangers, plus des trois quarts des marins étrangers **sont des personnels d'exécution. Les marins philippins représentent un tiers de cette population étrangère issue au total de 25 pays différents**. La part des marins étrangers dans l'ensemble des effectifs naviguant au commerce est quasiment stable depuis 1997 autour de 16 %.

Le secteur du transport pétrolier est le premier secteur employeur de main d'oeuvre étrangère (35 % de ses effectifs) devant les lignes régulières (30 %) et le transport à la demande (30 % également). Les ressortissants des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) sont au nombre de 658 en 2001 (contre 582 en 1997).

C. L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE AUX GENS DE MER

- La concurrence très vive qui s'exerce dans le domaine maritime rend indispensable le renforcement des normes protectrices des gens de mer au plan international. **A cet égard, votre commission se félicite de l'adoption, en 2004, de la loi autorisant la ratification de sept conventions internationales et d'un**

protocole de l'Organisation internationale du travail portant sur les conditions de travail et de vie des gens de mer¹.

L'application de ces conventions doit permettre d'améliorer la sécurité maritime, de protéger les marins les plus exposés à des conditions de travail indignes, et de sauvegarder l'emploi des marins plus protégés, en rendant la concurrence plus loyale. Votre rapporteur pour avis renvoie sur ce point, pour des développements plus approfondis, au rapport établi par notre collègue André Boyer².

● En outre, il convient de relever qu'un important travail est en cours, au niveau international, visant à achever l'édifice normatif actuellement construit sur les conventions SOLAS, MARPOL et STCW³, en **fondant un « quatrième pilier » relatif aux normes sociales maritimes.**

En janvier 2001, la commission paritaire maritime de l'Organisation internationale du travail a décidé de refondre les conventions maritimes. Sur la base de cette résolution, le conseil d'administration du Bureau international du travail a lancé un vaste programme maritime qui s'achèvera au début de l'année 2006 par la Conférence internationale, et a créé un groupe de travail de haut niveau chargé de préparer le projet d'instrument. Ce groupe s'est réuni en 2002, 2003 et 2004, et a élaboré un texte.

Une conférence technique maritime préparatoire s'est tenue à Genève du 13 au 24 septembre 2004 afin de préparer la session maritime de la Conférence internationale du travail **qui se déroulera début 2006 pour adopter une convention couvrant l'ensemble des normes sociales maritimes.** La convention, qui présente l'ensemble des normes sociales applicables aux gens de mer, **introduit la notion de « certification sociale », au même titre que la certification technique, l'une et l'autre autorisant la détention d'un navire par l'Etat du port en cas de manquement aux obligations.**

¹ Loi n° 2004-146 du 16 février 2004 autorisant la ratification des conventions de l'Organisation internationale du travail n° 163 concernant le bien-être des gens de mer, en mer et dans les ports, n° 164 concernant la protection de la santé et les soins médicaux des gens de mer, n° 166 concernant le rapatriement des marins, n° 178 concernant l'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer, n° 179 concernant le recrutement et le placement des gens de mer, n° 180 concernant la durée du travail des gens de mer et les effectifs de navires, n° 185 concernant les pièces d'identité des gens de mer (révisée), et du protocole relatif à la convention, n° 147 concernant les normes minima à observer sur les navires marchands.

² Rapport n° 178 (2003-2004) établi par M. André Boyer au nom de la commission des affaires étrangères.

³ Convention internationale de 1974 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer, dite Convention SOLAS pour « Safety of Life at Sea », Convention internationale de 1973 sur la prévention de la pollution par les navires, dite MARPOL pour « Maritime Pollution Prevention » et Convention internationale de 1978 sur les normes de formation des gens de mer et de délivrance des brevets et de veille, -amendée en 1995- dite STCW 95.

CHAPITRE II

UNE ACTION EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ MARITIME À CONFORTER

La priorité accordée par le Gouvernement à la sécurité maritime se traduit, d'une part, par un renforcement des moyens consacrés aux centres opérationnels de surveillance et de sauvetage et aux centres de sécurité des navires et, d'autre part, par l'adoption, en 2004, de mesures importantes, qu'il s'agisse de la transposition de directives européennes relatives à la sécurité maritime ou de la réglementation réorganisant l'action de l'Etat en mer. On relèvera, en outre, la volonté de privilégier les dépenses d'investissement sur celles de fonctionnement, les premières passant de 16,2 à 16,7 millions d'euros, soit une hausse de 3,4 %.

I. LES CRÉDITS AFFECTÉS À LA SÉCURITÉ MARITIME

A. LE CONTRÔLE DES NAVIRES AU PORT

Conformément aux obligations fixées par le Memorandum de Paris (MOU), accord inter-administratif signé en 1982 entre les autorités maritimes de 14 Etats européens¹, la France doit inspecter annuellement 25 % des navires étrangers fréquentant ses ports, contrôle assuré par les 15 centres de sécurité des navires.

La Commission européenne avait engagé une procédure contre la France, le **26 juin 2002**, pour ne pas avoir fait procéder à un nombre total d'inspections correspondant au moins à **25 % du nombre de navires entrés dans ses ports durant les années civiles 1999 et 2000**². Il convient de relever que la France a été condamnée à ce titre le 22 juin 2004, et que cette condamnation **n'est pas exclusive d'une éventuelle condamnation financière à venir**. Il s'agit donc d'un sujet extrêmement important.

¹ A ce jour 20 Etats en sont signataires : l'Allemagne, la Belgique, le Canada, la Croatie, le Danemark, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, l'Islande, les Pays Bas, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Fédération de Russie, l'Espagne, la Slovénie, la Suède et le Royaume Uni. La Communauté européenne fait également partie des membres du Paris MOU. L'Organisation maritime internationale et l'Organisation internationale du travail y sont représentées en qualité d'observateurs.

² Le taux de contrôle était de 14,1 % en 1999, 12,2 % en 2000 et 9,63 % en 2001.

Votre commission tient à saluer l'effort mené dans ce domaine, même s'il a été tardif. D'une part, des efforts ont été effectués en terme de personnels, puisqu'il a été prévu un **doublement** du nombre des inspecteurs des affaires maritimes d'ici 2006, afin d'atteindre un effectif de 130. Celui-ci devrait être respecté, puisque les effectifs des inspecteurs seront augmentés de douze unités supplémentaires en 2004, ce qui portera le nombre total des inspecteurs à 130 en 2005. Toutefois, il convient de rappeler qu'un délai de plus de trois ans est nécessaire entre le recrutement et l'achèvement de la formation des inspecteurs. **En 2004, le nombre d'inspecteurs habilités à tous les types d'inspection devrait être de 80.** Par ailleurs, afin de permettre le recours à des inspecteurs vacataires, une dotation de 182.961 euros est inscrite au budget. Ce renfort permet de souscrire à l'obligation d'effectuer des inspections renforcées de certains navires. Au 31 décembre 2003, 47 experts vacataires ont participé à 477 inspections.

D'autre part, le taux de contrôle est remonté, puisqu'il a atteint 29 % en 2003. D'après les informations fournies par M. François Goulard, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, lors de son audition par votre commission le 1^{er} décembre 2004, le taux de 25 % devrait également être atteint en 2004. En outre, à l'occasion de l'inspection très récente, par l'Agence européenne de sécurité maritime, du centre de Marseille, il semble que la qualité de la formation et des contrôles effectués par les inspecteurs français ait été saluée.

A cet égard, votre commission souligne l'importance qui s'attache à la prise en compte par la Commission européenne de la **qualité du contrôle effectué et non, simplement, du respect du taux, nonobstant l'efficacité des contrôles.**

B. LA POLICE ET LA SURVEILLANCE MARITIMES

Le dispositif de contrôle et de surveillance (DCS) des affaires maritimes et les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) doivent contrôler le respect par les usagers de la mer de leurs obligations.

1. Les centres opérationnels de surveillance et de sauvetage

● Le dispositif de surveillance maritime comporte, outre un dispositif mobile de surveillance et d'intervention en mer, un dispositif fixe qui s'articule autour :

– des **centres de commandement opérationnel** : les CROSS¹, qui ont pour mission la coordination de la recherche et du sauvetage, la prévention des risques liés à la

¹ *Gris-Nez, Jobourg, Corsen, Etel, La Garde, Ofre de France, la Réunion.*

navigation maritime (surveillance du trafic maritime dans les espaces sensibles pour la sécurité de la navigation et la protection de l'environnement, surveillance des pollutions), la gestion des radiocommunications maritimes de sécurité (veille des alertes, diffusion des informations relatives à la météorologie et à la sécurité de la navigation), la coordination des missions de police des pêches et le contrôle de l'effort de pêche ;

– des **sémaphores de la marine nationale** implantés le long du littoral qui assurent, en synergie avec les CROSS, une veille optique et radar de la zone côtière.

● **Les moyens de fonctionnement destinés aux CROSS passent de 2,93 à 2,81 millions d'euros, mais cette baisse doit être relativisée au regard de l'augmentation substantielle de ces crédits l'année dernière, de l'ordre de 76 %, liée à l'installation du système de surveillance des pêches par satellites radar dans les terres australes et antarctiques françaises.** Celle-ci s'est achevée en 2004. En outre, les **crédits de personnel devraient augmenter de 630.000 euros, notamment afin de faire face au remplacement des appelés qui effectuaient leur service militaire dans les CROSS.**

● Votre commission se félicite de l'augmentation des crédits d'investissement, qui passent de 2,6 à 5,8 millions d'euros en crédits de paiement, **soit une hausse de 124 %.** Le 16 février 2004, le Comité interministériel de la mer a décidé d'accélérer le **programme de modernisation des CROSS**, afin de disposer, en métropole comme en outre-mer, d'un dispositif répondant aux besoins et aux nouvelles règles internationales. **Un programme triennal de modernisation des moyens (radars notamment) a également été décidé.**

La modernisation des CROSS doit ainsi s'accélérer, avec un programme d'investissement de 36 millions d'euros sur la période 2000-2006. **Ce programme prévoit notamment :**

– **la rénovation de la couverture radar dans la Manche** : le programme de rénovation des six radars actuels des CROSS de la Manche (2 à Ouessant, 2 à Jobourg, Saint Frieux et Gris-Nez) est maintenant lancé, avec pour objectif l'amélioration des conditions de surveillance du trafic maritime en Manche. Le montant total de cette opération de rénovation est évalué à 2,95 millions d'euros. Ce programme devrait être opérationnel en 2006 ;

– **la couverture des côtes françaises en système automatique d'identification des navires**, programmée entre 2004 et 2007 ;

– **le système de suivi du trafic maritime baptisé « Trafic 2000 »** : ce système vise à optimiser les procédures de surveillance de la circulation maritime au sein des eaux européennes, par la création d'une plate forme d'échange d'informations de sécurité maritime intégrée et opérationnelle. Il reliera les CROSS, les sémaphores, les ports et les préfetures maritimes. Il répond aux obligations d'échange de données sur le trafic maritime fixées aux Etats membres par la directive n° 2002/59 du 27 juin 2002 sur « la création d'un système communautaire de suivi du trafic et d'information », en matière d'échange de données sur le trafic maritime et les cargaisons transportées.

La rédaction du cahier des charges de Trafic 2000 a été achevée au 31 décembre 2002 et la procédure d'appel d'offres a été conclue à l'été 2003. Les travaux de spécifications générales et détaillées se sont déroulés entre les mois de septembre et décembre 2003, afin de permettre la conception du système au cours du premier semestre 2004. Le déploiement du système doit

s'effectuer au cours de l'automne 2004. Ce système a également été conçu pour s'intégrer au réseau européen SAFESEANET d'échange d'informations sur le trafic maritime entre Etats membres.

– la **mise en œuvre du système SPATIONAV** de la marine nationale : afin de faire face aux nouvelles menaces (terrorisme, immigration clandestine par voie maritime), le projet SPATIONAV a été mis en œuvre, afin de développer la complémentarité de l'action des sémaphores et des CROSS ;

– le dispositif de navires affrétés par la marine nationale est en cours de modernisation : deux remorqueurs d'intervention, d'assistance et de sauvetage de nouvelle génération seront mis en service à Brest et à Cherbourg au cours du premier semestre 2005, les deux remorqueurs actuels seront redéployés dans le golfe de Gascogne et en Méditerranée ;

– afin de pallier le manque, constaté lors du naufrage du Prestige, d'un navire capable de ramasser de grandes quantités de pétrole, il a été demandé à l'Etat-major de la marine de préparer le cahier des charges d'un navire **spécialisé de lutte antipollution capable d'intervenir sur du fuel lourd par conditions de mer sévères**. Le projet a été transmis à l'Agence européenne de sécurité maritime en vue d'un développement dans un cadre communautaire.

La spécialisation des CROSS

La spécialisation des CROSS s'inscrit dans le prolongement du dossier lancé dès 1998 visant à accroître leur professionnalisation.

Le CROSS Gris-Nez centralise le traitement des affaires de sauvetage survenant à l'extérieur de la zone de responsabilité, pour lesquelles une coopération de la France est sollicitée. Il est le correspondant français auprès des centres de recherche et de sauvetage étrangers.

Le CROSS Etel est spécialisé dans la surveillance des pêches et exploite un système de surveillance par satellites des navires de pêche, en collaboration avec les centres de l'Union Européenne ayant la même vocation. A ce titre, il centralise la gestion du suivi satellitaire et coordonne les actions de contrôle.

Le CROSS Jobourg est chargé de la mise en place d'un système global de regroupement et de gestion des informations relatives au trafic maritime dans le Golfe de Gascogne, en Manche et dans le Pas-de-Calais. Ce centre d'information préfigure le système communautaire d'informations et de suivi du trafic maritime en cours d'adoption à Bruxelles.

Le CROSS Corsen gère l'entraînement opérationnel et la formation pratique des personnels des CROSS, en synergie avec le nouveau centre de formation technique de Nantes.

Le CROSS La Garde remplit, en Méditerranée, les mêmes missions que le CROSS Gris Nez. Il est le correspondant français auprès des centres de recherche et de sauvetage étrangers méditerranéens.

2. Le dispositif de contrôle et de surveillance

● Le dispositif de contrôle et de surveillance regroupe une flottille de cinq vedettes régionales, un patrouilleur de haute mer de 46 mètres, et un réseau d'unités littorales des affaires maritimes (ULAM) qui, en zone côtière et à l'échelon départemental, assurent des missions de surveillance et de police, de contrôle technique de certaines catégories de navires. Ce dispositif fait l'objet d'un plan de renouvellement des moyens nautiques.

En premier lieu, **l'année 2004 a vu la mise en service du deuxième patrouilleur des affaires maritimes « THEMIS », basé à Cherbourg**, qui devrait permettre de renforcer les moyens de la police des pêches et de la navigation sur la façade Manche/Mer du Nord.

En second lieu a été effectué en 2004 le retrait de la vedette régionale « ARMOISE » de Saint-Nazaire au 1^{er} janvier 2005, afin d'adapter le système de surveillance des pêches aux nouveaux enjeux de contrôle fixés par la Politique Commune des Pêches (PCP), notamment au regard des priorités données aux contrôles à terre (débarquement). **Cette réorganisation doit permettre de renforcer les effectifs de l'ULAM de Loire-Atlantique, et de dégager les emplois nécessaires à la création d'une ULAM basée à Boulogne-sur-Mer pour l'horizon 2005.**

● Le dispositif des ULAM a fait l'objet d'un audit d'évaluation au début 2004, qui a préconisé **l'achèvement de son déploiement sur l'ensemble du littoral**. Depuis 2003, 259 agents sont affectés au dispositif de contrôle et de surveillance soit dans les différentes ULAM, soit à bord des moyens nautiques hauturiers (vedettes régionales et patrouilleurs des affaires maritimes). Des études devraient être menées, en 2005, pour la Gironde, la Manche et la Seine Maritime.

Ces éléments, notamment la fin de l'opération d'acquisition du second patrouilleur qui avait conduit à une forte augmentation des crédits en 2004, expliquent largement la baisse des crédits observée pour 2005. Les crédits de fonctionnement affectés à ce dispositif passent de 1,027 million d'euros à 795.200 euros, les crédits d'investissement diminuant de 1,73 million d'euros en AP et 2,91 en CP à 1,9 et 710.000 euros. D'après les informations fournies par le secrétariat d'Etat à la mer, cette **baisse n'affectera pas le plan de généralisation des ULAM : le réseau des ULAM, ou équivalents, devrait couvrir l'essentiel des départements littoraux.**

C. LA SIGNALISATION MARITIME

Le plan de modernisation de la signalisation maritime 1998-2006, d'un montant prévisionnel de **80,3 millions d'euros**, s'articule autour de quatre axes :

– mise en place de nouvelles aides radioélectriques ;

- remise à niveau des établissements de signalisation maritime ;
- remplacement des aides flottantes par des bouées légères ;
- renouvellement de la flottille (baliseurs, vedettes).

La réalisation de ce plan constitue un élément fondamental pour l'amélioration de la sécurité de la navigation. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis déplore la baisse des crédits affectés à cette action. Les autorisations de programme avaient déjà subi une forte baisse, de 13 % l'an dernier, et les CP de 1,4 %. Les dotations reculent encore, de 10,7 à 10,2 en CP et de 10,07 à 9,8 en AP, les moyens de fonctionnement affectés à la signalisation maritime passant quant à eux de 3,65 à 2,98 millions d'euros.

II. UNE RÉGLEMENTATION PLUS EXIGEANTE

A. AU NIVEAU NATIONAL

1. La réorganisation de l'action de l'Etat en mer

Le Sénat avait, dans son rapport remis sur le naufrage de l'Erika¹, préconisé une réorganisation de l'action de l'Etat en mer. Celle-ci s'est traduite, en 2004, par l'élaboration de deux décrets, ce dont votre commission se félicite.

Le décret du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer² renforce le pouvoir de coordination du préfet maritime et crée les conditions de la continuité de son action : celui-ci peut désormais donner **des directives aux chefs des services déconcentrés, qui doivent lui rendre compte de leur exécution**. Le décret comporte également des dispositions d'ordre statutaire et organisationnel : le préfet maritime est **un officier général de marine**, assisté par un adjoint pour l'action de l'Etat en mer et par des fonctionnaires et agents, civils et militaires désignés par les administrations qui concourent à son action.

Le décret du 6 février 2004³ charge le secrétariat général de la mer de l'établissement et de la mise à jour d'un **schéma directeur des moyens nautiques et aériens de l'action de l'Etat en mer**. Les règles d'élaboration et de mise à jour de ce schéma ont été validées par le Comité interministériel du 16 février 2004, et font l'objet d'une instruction du Premier ministre en cours de finalisation. Les schémas directeurs des moyens par façade maritime en métropole et par zone de responsabilité outre-mer seront approuvés par le prochain Comité interministériel de la mer.

¹ Erika : indemniser et prévenir - Mission commune d'information, n° 441, 1999-2000.

² Décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer, qui remplace le décret n° 78-272 du 9 mars 1978.

³ Décret n° 2004-113 du 6 février 2004, qui modifie le décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995 relatif au Comité interministériel de la mer et au secrétariat général de la mer.

2. La désignation des lieux de refuge

Le naufrage du pétrolier Prestige a mis en évidence la nécessité de pouvoir, dans certaines circonstances, **orienter un navire en difficulté et le contraindre à se rendre dans un « lieu de refuge »**, abri ou port, où le sinistre peut être traité dans des conditions moins pénalisantes qu'en pleine mer. L'article 20 de la directive 2002/59/CE du Parlement et du Conseil du 27 juin 2002, relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi des navires et d'information a ainsi prévu la désignation de « lieux de refuge ».

● Cette obligation a tout d'abord rendu nécessaire **une modification de la législation française**. En effet, l'acheminement d'un navire en difficulté nécessite l'accord de l'autorité portuaire d'accueil : cet accord relève de l'Etat dans la majorité des ports français, soit directement pour les ports d'intérêt national, soit indirectement pour les ports autonomes. Il a cependant été nécessaire de prendre des dispositions appropriées à l'égard des ports décentralisés, d'autant plus que les actuels ports d'intérêt national seront prochainement transférés aux collectivités territoriales.

C'est pourquoi l'ordonnance n° 2004-691 du 12 juillet 2004 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports a créé un nouvel article L. 361-1 dans le code des ports maritimes, qui prévoit que « *le ministre chargé des ports maritimes ou son représentant peut enjoindre à l'autorité portuaire d'accueillir un navire en difficulté, pour des motifs de sécurité des personnes ou des biens ou de risque d'atteinte à l'environnement. Il peut également, pour les mêmes motifs, autoriser ou ordonner son mouvement dans le port* ».

● Par ailleurs, conformément à la directive européenne 2002/59, **un plan national d'accueil des navires en difficulté** a été établi, se composant :

– des plans d'accueil des navires en difficultés, élaborés sur chaque façade maritime, recensant tous les lieux de refuge potentiels ;

– d'une instruction du secrétariat général de la mer en date du 29 juillet 2004, qui précise le cadre de mise en œuvre de ces différents plans.

Pour effectuer l'inventaire des sites potentiels d'accueil des navires en difficulté, les préfets maritimes se sont appuyés sur un certain nombre d'experts : pilotes, spécialistes de l'assistance en mer, représentants des autorités portuaires, représentants de l'administration maritime et portuaire, représentants de l'administration de l'environnement.

Il est prévu qu'une structure d'expertise analogue puisse se mettre en place très rapidement auprès du préfet maritime territorialement compétent, dès qu'une situation le justifiant aura été détectée. Cette cellule, dont les principes de fonctionnement sont définis par l'instruction du secrétariat général de la mer du 29 juillet 2004, pourra notamment regrouper des sociétés de classification, des

sociétés d'assurances maritimes, des stations de pilotage, des organismes spécialisés ou des personnes choisies en fonction de leur compétence (capitaines de navires, industriels de la réparation navale).

● Enfin, **une ligne spécifique a été créée** (article 20 du chapitre 35-34), abondée à hauteur de 305.000 euros, afin de permettre au préfet maritime, en cas de crise, de mobiliser sans délai les moyens nécessaires, notamment en matière d'expertise technique ou environnementale.

3. Les installations de réception portuaire

L'année 2004 a été marquée par l'achèvement de la transposition de la directive n° 2000/59/CE du 27 novembre 2000 **sur les installations de réception portuaire pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison**.

Ainsi, l'ordonnance n° 2004-691 du 12 juillet 2004 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports, a modifié l'article L. 325-1 du code des ports maritimes sur trois points :

– les autorités portuaires doivent s'assurer que des installations de réception adéquates sont disponibles pour répondre aux besoins des navires utilisant habituellement le port. Cette inscription au niveau législatif était nécessaire pour pouvoir s'appliquer aux ports décentralisés ;

– la définition des déchets d'exploitation et des résidus de cargaison est précisée, en se référant directement aux annexes de la convention MARPOL, conformément à la directive 2000/59/CE ;

– les officiers de port, qui pouvaient déjà interdire la sortie d'un navire n'ayant pas déposé ses déchets d'exploitation et résidus de cargaison dans une installation adéquate, peuvent également faire procéder au contrôle des conditions de stockage à bord de ces déchets et résidus par l'autorité maritime compétente (affaires maritimes).

En second lieu, l'article 3 crée un nouvel article L. 325-3 au code des ports maritimes, pour définir les obligations d'information à la charge des prestataires qui assurent ou participent à la réception des déchets d'exploitation et résidus de cargaison.

Au niveau réglementaire, le décret n° 2003-920 du 22 septembre 2003 a transposé pour les ports relevant de l'Etat plusieurs articles de la directive européenne 2000/59/CE (établissement par les ports de plans de réception et de traitement des déchets, conditions d'application et modalités de perception d'une nouvelle redevance sur les déchets d'exploitation des navires, modalités de contrôle à la sortie des navires). Ce décret est lui-même est complété par trois arrêtés¹ :

¹ Arrêté du 10 décembre 2003 modifiant le cadre type des tarifs des droits de port, arrêté du 5 juillet 2004 portant sur les informations à fournir par les capitaines de navires sur les déchets d'exploitation et les résidus de cargaison de leurs navires, arrêté du 21 juillet 2004 relatif aux plans de réception et de traitement des déchets d'exploitation et des résidus de cargaison dans les ports maritimes.

Le décret relatif aux plans de réception dans les ports décentralisés, sur la base de la nouvelle disposition législative mentionnée ci-dessus, devrait être pris prochainement, ses dispositions devant être analogues à celles applicables aux ports relevant de l'Etat.

B. AU NIVEAU INTERNATIONAL

● La loi n° 2004-596 du 24 juin 2004 a approuvé le protocole à la convention du 27 novembre 1992 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. Ce protocole, négocié dans le cadre de l'OMI et adopté par la conférence diplomatique de l'organisation le 16 mai 2003, **multiplie par cinq** le plafond d'indemnisation actuel disponible au titre du Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, en le portant à près d'un milliard d'euros (750 millions de droits de tirages spéciaux) au lieu de 200 millions actuellement. **Votre commission, rappelant qu'il s'agissait là d'une recommandation forte de la mission d'information commune sur l'Erika, salue cette augmentation.**

● L'Espagne, la France, l'Irlande, le Portugal, le Royaume Uni et la Belgique ont présenté le 11 avril à l'OMI un projet visant à la désignation d'une « **zone maritime particulièrement vulnérable en Europe de l'Ouest** ». Cette proposition, destinée à prévenir des pollutions accidentelles par les navires dans une zone particulièrement exposée à ces risques, répond à l'une des principales orientations prises après la catastrophe du Prestige par le Conseil européen des transports du 5 décembre 2002.

D'après les informations du secrétariat d'Etat à la mer, la création d'une zone maritime particulièrement vulnérable en Atlantique devrait être adoptée par **le Conseil de l'OMI dans sa prochaine session de décembre 2004**. Cette création entraînera l'obligation, pour tous les pétroliers (simple ou double coque) transportant des produits hydrocarbures lourds, de se signaler auprès des centres de contrôle du trafic (en France les CROSS) dès lors qu'ils rentrent dans la dite zone. **Votre commission salue le progrès important que constitue cette création, qui concrétise la volonté exprimée par le Président de la République de faire de la France un fer de lance au plan international dans la lutte contre les « voyous des mers ».**

CHAPITRE III

L'INDISPENSABLE AMÉLIORATION DE LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS ET DU PAVILLON FRANÇAIS

I. AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS

La décentralisation des ports d'intérêt national, le développement de l'investissement privé dans les grands terminaux à conteneurs, la libéralisation du fret ferroviaire et le développement attendu du trafic fluvial vont entraîner dans les trois années à venir des évolutions significatives du paysage portuaire français.

A. UNE COMPÉTITIVITÉ INSUFFISANTE

● Le trafic des ports, en hausse **depuis 2002**, atteint 357,8 millions de tonnes (Mt) en 2003, soit un **niveau record par rapport aux trafics de la décennie**.

Les trafics embarqués, qui représentent 110,1 Mt en 2003, progressent de 7 %, les marchandises embarquées augmentant de 2,2 %, à 247,7 Mt. Avec 278,2 Mt, le trafic des ports autonomes progresse de 4 %, tandis que celui des ports d'intérêt national est en augmentation plus légère de 2 %, avec 74,5 Mt. Cette évolution du trafic des ports d'intérêt national est largement imputable à la stagnation des trafics de Calais qui représentent 46 % du trafic total des ports d'intérêt national. Hors Calais les trafics des ports d'intérêt national progressent de 3,7 %.

Pour mémoire, on rappellera les éléments suivants :

– sept ports autonomes (six en métropole et un à Pointe-à-Pitre), financés par l'Etat, assurent **78 % du transport de marchandises**, toutes catégories confondues, et la quasi totalité du trafic conteneurs ;

– 23 ports d'intérêt national, de commerce et de pêche, sont généralement concédés par l'Etat aux Chambres de commerce et d'industrie. Ils assurent **près de 20 % du trafic, 50 % du trafic de marchandises diverses non conteneurisées et 80 % du transport de passagers** ;

– 532 ports décentralisés se répartissent le reste du trafic. Les 228 ports de plaisance sont généralement gérés par les communes, les 304 ports de commerce et de pêche par les départements et les CCI.

Enfin, l'emploi direct lié aux ports est estimé à 39.000 personnes, dont 10.000 pour le personnel portuaire, 4.000 dockers et 25.000 pour les autres professions.

● Toutefois, une course à la compétitivité est engagée entre les ports européens, en matière de trafic de conteneurs, de sécurisation des trafics, d'amélioration des liaisons terrestres, et de création d'un hinterland puissant, **tous domaines dans lesquels la situation des ports français n'est pas optimale.**

Les ports français sont actuellement, comme l'a montré le rapport établi en 2004 par la DATAR¹, **confrontés à un problème de compétitivité au niveau du trafic de conteneurs.** Celui-ci connaît une très forte croissance en Europe, de l'ordre de 8 % par an. La conteneurisation, liée à la massification du transport maritime, de la manutention portuaire et de la desserte terrestre, s'est étendue à une vaste gamme de marchandises.

D'après le rapport précité, les ports qui bénéficient de cette évolution sont situés en Manche-Mer-du-Nord (Le Havre, Felixstowe dans le sud de l'Angleterre, Anvers, Rotterdam, Brême, Hambourg), le trafic mondial de conteneurs se réorganisant autour de grandes lignes intercontinentales, avec de grands ports de transbordement (feeder) desservant des ports secondaires. Des ports situés sur les grandes lignes, notamment en Méditerranée (Alger, Malte) se sont également développés dans cet objectif. Anvers, avec 142 millions de tonnes dont 61 millions de tonnes de conteneurs, ou Rotterdam, avec 325 millions de tonnes dont 70 de conteneurs représentent chacun **près du double des trafics conteneurisés français**, le port de Marseille comptant, quant à lui, 8 millions de tonnes, et le Havre 19 millions.

Les ports français ont pris du retard dans la prise en charge du trafic conteneurs. Dans un contexte de croissance, les ports autonomes du Havre et de Marseille ont vu leur situation relative **régresser** par rapport à leurs homologues européens. La part des ports français dans le trafic conteneur est passée de **13 % à 9 % entre 1990 et 1999**. Sur les façades frontalières, une partie du trafic a continué de se détourner, notamment vers les ports d'Anvers et de Rotterdam.

● D'après le rapport précité, c'est l'héritage de la spécialisation des ports français dans le trafic de vrac qui continue de peser aujourd'hui sur la compétitivité des ports, dans la mesure où l'existence de ce trafic dépendait avant tout de la **localisation des industries** et non de la **compétitivité des ports**. Ces choix, opérés dans les années 1970, expliqueraient le retard pris par les ports français s'agissant de l'intermodalité et du trafic conteneur.

Toutefois, la situation est variable selon les façades maritimes. Si le trafic du port de Rotterdam est égal au trafic de l'ensemble des ports français, Marseille reste tout de même le 3^{ème} port européen, le Havre le 5^{ème}.

– les ports de la façade Manche-Mer-du-Nord, notamment ceux de Dunkerque et du Havre, participent à l'accroissement rapide du trafic dans le Nord de l'Europe ;

– en Méditerranée, le port de Marseille était en relation avec des pays qui n'utilisaient pas les conteneurs. Leur mise en place a été retardée d'une quinzaine d'années par rapport au Havre ou à Rotterdam. Les perspectives de développement du trafic sont moins vives qu'en Europe du Nord, et le port autonome risque une certaine marginalisation

¹ Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, *Construire ensemble un développement équilibré du littoral*, 2004.

sur l'axe direct Suez-Gibraltar s'il ne se positionne pas suffisamment face à Algésiras, Barcelone ou Gênes ;

– les ports de l'Atlantique sont assez marginalisés du point de vue du développement global du trafic conteneur. Chaque port possède néanmoins son trafic propre lié à un positionnement national et régional.

● Outre le développement du trafic de conteneurs, les ports français doivent prendre en compte les exigences liées à l'intermodalité. En effet, le **développement du cabotage impose une adaptation des infrastructures portuaires aux spécificités du trafic à courte distance et aux navires utilisés.**

Le cabotage nécessite notamment une **très nette amélioration de la fluidité du transit portuaire et une connexion des sites portuaires aux infrastructures de transports terrestres et à l'hinterland.** Or l'hinterland ferroviaire des ports français reste **insuffisamment développé par rapport aux pays où il existe une réelle synergie entre modes.** Ainsi, beaucoup de ports n'atteignent pas 10 % de part modale ferroviaire pour leur desserte terrestre, à l'exception de Dunkerque, qui se situe à 50 %.

B. DES CRÉDITS CENTRÉS SUR L'INVESTISSEMENT

● Les crédits affectés à l'entretien et à l'exploitation des ports maritimes baissent de 11,7 à 11,5 millions d'euros soit une baisse de 1,2 %. Votre rapporteur pour avis, qui s'était, en 2004, inquiété de la baisse de 7,4 % de cette dotation, prend acte de cette relative stabilisation des crédits, et rappelle que le calcul de la compensation des charges transférées aux collectivités territoriales s'effectuera sur la base des crédits des trois dernières années.

La participation de l'Etat aux dépenses d'entretien des ports autonomes baisse légèrement, de 58,7 à 57,7 millions d'euros. Au total, les crédits destinés à l'entretien des infrastructures portuaires et aux dragages d'entretien s'élèvent à 69,2 millions d'euros, contre 70,4 millions d'euros en 2004, soit une baisse de 1,7 %.

Votre commission se félicite en revanche de **l'augmentation des crédits d'investissement consacrés aux ports maritimes, qui passent de 39,3 à 42,6 millions d'euros, soit une hausse de 8,3 %.** Ces crédits sont en effet indispensables pour améliorer la compétitivité des ports français, notamment concernant le trafic de conteneurs. Ainsi, la première phase de Port 2000 sera mise en service en 2005, et devrait permettre d'augmenter de plus de 50 % la capacité du port du Havre pour le trafic conteneur.

● **Votre commission se félicite également de la création très récente de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui permettra enfin de centraliser en un lieu unique les financements apportés par l'Etat aux projets d'infrastructure de transports.**

Ces financements seront versés sous forme de subventions d'investissement ou d'avances remboursables.

Les ressources de l'Agence sont composées des dividendes des sociétés d'autoroutes, du produit de la redevance domaniale payée par ces sociétés concessionnaires, et d'une dotation en capital de l'Etat. Selon le ministère de l'équipement, ces trois ressources devraient représenter en 2005 respectivement **280, 155 et 200 millions d'euros**, soit un budget total de 635 millions d'euros. L'objectif fixé par le Gouvernement est que le nouvel établissement dispose d'un niveau de ressources de **7,5 milliards d'euros sur la période 2005-2012. 448 millions d'euros devraient être affectés aux infrastructures terrestres et maritimes.**

La mise en place du futur établissement public dès le début de l'année 2005 doit notamment permettre d'assurer le financement de la réalisation des travaux de l'extension des capacités du Pôle Conteneurs du terminal Fos Gravelleau du Port Autonome de Marseille (projet FOS XXL), à hauteur de 17 millions d'euros sur la période 2005-2006.

ÉVOLUTION DES MOYENS CONSACRÉS AUX PORTS MARITIMES

(en millions d'euros)

	Loi de finances 2004	Projet de loi de finances 2005	Évolution 2004/2005
Titre III- Moyens des services			
<i>Crédits informatiques (chapitre 34-98 article 80)</i>	0,64	0,64	=
<i>Entretien et exploitation des ports maritimes (chapitre 35-3)</i>	11,71	11,56	- 1,2
Titre IV- Interventions publiques			
<i>Participation aux dépenses des ports autonomes maritimes (chapitre 44-34)</i>	58,75	57,64	- 1,9
Total des dépenses ordinaires (DO)	71,1	69,84	- 1,7
Titre V- Investissements exécutés par l'Etat			
<i>Transports, communications et télécommunications des ports maritimes (chapitre 53-30 art.30)</i>	18,7	23,15	+ 23,8
<i>Port autonome du Havre. Port 2000</i>	19	19	=
Titre VI- Subventions d'investissement			
<i>Transports, communications et télécommunications des ports maritimes (chapitre 63-30 art. 10)</i>	1,47	0,5	- 66
Total des dépenses ordinaires et crédits de paiement	110,27	112,49	+ 2.0

Source : Fascicule budgétaire « Mer ».

C. DES INTERROGATIONS PERSISTANTES

L'année 2004 a été marquée par l'adoption de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, qui organise le transfert des compétences en matière portuaire au bénéfice des collectivités territoriales, à l'issue d'une concertation locale, pour les ports maritimes non autonomes relevant de l'Etat (actuels ports d'intérêt national). La loi venant tout juste d'être promulguée, il est encore trop tôt pour en mesurer les effets.

1. Le financement du code ISPS

Le 1^{er} juillet 2004 sont entrées en vigueur les dispositions du code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (code ISPS), dispositions reprises par le règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004. Ces textes imposent :

- une évaluation de la sûreté du navire débouchant sur l'élaboration d'un plan de sûreté du navire, approuvé par l'administration du pavillon ou un organisme de sûreté reconnu par elle ;
- la désignation d'un agent de sûreté de la compagnie et d'un agent de sûreté du navire ;
- la mise en place d'un système d'alerte de sûreté du navire ;
- l'établissement d'un plan de sûreté de l'installation portuaire approuvé par l'Etat ;
- la désignation d'une personne responsable de la sûreté.

Le règlement précité du Parlement européen et du Conseil a étendu le dispositif de l'OMI au **trafic national** entre 2004 et 2007. Par ailleurs, une **directive européenne, qui devrait entrer en application dès le début 2005, étend la sûreté des installations portuaires à la totalité du port.**

● L'ordonnance n° 2004-691 du 12 juillet 2004 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports **a modifié en conséquence la partie législative du code des ports maritimes :**

- elle crée, dans le titre II du livre III relatif à la police des ports maritimes, un chapitre IV intitulé « sûreté portuaire » ;
- elle modifie la loi n° 83-581 du 5 juillet 1983 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer, en insérant les articles 2-1 à 2-4 relatifs aux plans de sûreté des navires, à l'évaluation de leur sûreté et au constat d'infraction ou de manquement à la sûreté sur les navires. L'article 2-4 précise qu'un décret en Conseil d'Etat en fixera les modalités d'application.

Un projet de décret en Conseil d'Etat pour l'application de cette ordonnance, est en cours d'élaboration. Il met en place les instances chargées de superviser la sûreté maritime au plan national et reprend les instructions données aux préfets des départements

concernés pour l'établissement des plans de sûreté et le recours à des organismes de sûreté habilités, l'identification, la clôture et la police des zones d'accès restreint, l'habilitation des personnels chargés de constater les infractions et les manquements aux règles de sûreté, et le régime des sanctions.

● Outre les adaptations législatives, des recrutements importants ont été effectués, conformément à la décision prise lors du Comité interministériel de la mer d'avril 2003 de créer, en trois ans, **40 postes supplémentaires d'officiers de port et d'officiers de port adjoints. Ainsi, 15 postes avaient été créés en 2004, 15 sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005.**

Dès le 1^{er} juillet 2004, 168 navires battant pavillon français disposaient d'un certificat international de sûreté. Ce nombre pourrait atteindre le chiffre de 190 fin 2004. Pour les ports, sur **les 343 installations portuaires recensées en France, d'importance très variée, 284 installations sont aujourd'hui conformes au code ISPS ou sur le point de l'être.** Le bilan de l'application du code ISPS dans les ports français est globalement satisfaisant, même si des progrès restent à faire dans certains ports.

Les installations portuaires des grands ports français, et notamment des ports autonomes, sont dotées, pour une très grande majorité d'entre elles, d'un plan de sûreté. L'élaboration de ces plans a déjà permis de renforcer nettement la collaboration indispensable entre les exploitants des installations, les autorités portuaires et les services de l'Etat. Ces plans constituent donc un socle qui devrait permettre d'améliorer de manière très significative la sûreté maritime et portuaire.

● S'agissant du **coût de la mise en œuvre de ce dispositif**, il ressort des conclusions rendues en 2004 par l'inspection générale de l'administration, de la police nationale et des finances et le conseil général des ponts et chaussées que :

– les ports concernés par les mesures ISPS sont les 6 ports autonomes de métropole et celui de Guadeloupe, 16 ports d'intérêt national en métropole et Corse et 4 outre-mer, et un port départemental, soit un total de 28 ports ;

– une première estimation, établie pour le compte de la Commission européenne, pour les 28 ports initialement choisis, prévoyait, pour l'application du seul code ISPS, 111 millions d'euros la première année et 60 millions pour les années suivantes ;

– le rapport d'expertise rendu en juin 2004 évalue, pour les 28 mêmes ports, l'investissement à **100 millions d'euros et le fonctionnement à 63,3 millions d'euros.**

Il convient de trouver un mode de financement qui n'introduise pas de distorsion de concurrence entre les ports. Si les instances européennes ne se sont pas encore prononcées sur la question du financement des mesures de sûreté, l'organisation des ports maritimes européens propose que les Etats prennent en charge les coûts résultant des mesures spécifiques au code ISPS, tandis que les

autres coûts se rapportant aux installations portuaires seraient à la charge des usagers de ces installations.

La mission propose donc deux sources de financement :

– les mesures destinées au contrôle des sites, qui concourent à d'autres objectifs que la sûreté, entre autres à la sécurisation des sites et à la lutte contre les vols, seraient financées par **voie de redevance**. Ces dépenses sont estimées à 60 % des investissements et 64 % du fonctionnement ;

– les dépenses qui relèvent strictement d'engagements internationaux souscrits par la France (ISPS, traité franco-britannique signé au Touquet le 6 février 2003) effectuées à titre permanent et dans l'intérêt général (et non directement et principalement au profit des transporteurs), relèveraient de **financements publics** (dépenses afférentes aux évaluations et aux plans de sûreté, à la formation et à la rémunération des agents de sûreté des installations portuaires, aux équipements de contrôle des containers principalement utilisés par la douane dans le cadre de sa mission propre, aux contrôles sûreté des passagers). **Ces dépenses sont estimées à 29 millions d'euros en investissement et 25 millions d'euros en fonctionnement.**

Dans le cas où le redéploiement budgétaire nécessaire ne pourrait être réalisé à temps, il est proposé à titre transitoire (3 ans) **la création d'une taxe de sûreté portuaire sur les passagers des ferries et les croisiéristes**, taxe qui, par exemple, pourrait varier de 2 euros par passager ferry piéton à 5 euros pour les véhicules (gratuit dans ce cas pour leurs passagers). Le produit de la taxe serait versé à l'Etat et affecté au financement des ports. **Le principe de la création de cette taxe n'est toujours pas acté, alors même qu'il convient de définir un mode de financement très rapidement.**

● Enfin, depuis le mois de mars 2004, le cabinet du Premier ministre a demandé au Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), en relation avec le Secrétariat général de la mer, de conduire une réflexion en vue d'établir une **doctrine nationale dans le domaine de la sûreté maritime et portuaire**. Il s'agit notamment, par cette doctrine, d'élaborer une position française dans le cadre communautaire et international. L'élaboration de cette doctrine nationale est conduite par le SGDN avec le souci de relier cette démarche avec le plan national de vigilance Vigipirate et sa transposition en mer Vigimer. **Une première conclusion porte sur la nécessité d'assurer dans les meilleurs délais une présence ostensible sur les plans d'eau portuaires, dans les limites administratives des ports et dans les zones d'attente.**

2. L'organisation de la lutte contre les sinistres dans les ports

Votre rapporteur pour avis s'était fait l'écho, l'an dernier, des **insuffisances de la réglementation** relative à l'organisation de la lutte contre les sinistres dans les ports, et avait préconisé un certain nombre de mesures.

L'année 2004 n'a pas été marquée pas de grands progrès sur ce sujet. Tout juste relèvera-t-on l'établissement par quelques ports, notamment Marseille, d'un plan global de lutte contre les sinistres. Les responsabilités entre le maire et le préfet n'ont toujours pas été clarifiées, et la coordination matérielle des secours n'a pas non plus été améliorée.

C'est pourquoi votre **commission estime indispensable que le Gouvernement, conformément à l'habilitation qui lui est donnée par l'article 31 de la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales, donne suite à l'avis du Conseil d'Etat du 28 janvier 2003 relatif à l'organisation de la police générale et à la lutte contre les sinistres dans les ports, et propose au Parlement des mesures d'amélioration de la législation applicable dans ce domaine.**

En effet, l'article prévoit que le Gouvernement est habilité à prendre, par ordonnance, « *les mesures nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du livre III du code des ports maritimes relatif à la police des ports maritimes. Ces mesures définiront les missions relevant de l'Etat en matière de sécurité et de sûreté du transport maritime et des opérations de police portuaire exercées par l'Etat dans l'ensemble des ports dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des matières dangereuses, la police du plan d'eau portuaire, les conditions d'accueil des navires en difficulté, ainsi que les statuts des agents de l'Etat exerçant ces missions. Elles définiront également les missions relevant des autres autorités portuaires, ainsi que les statuts des agents chargés de les exercer* ».

Il apparaît notamment souhaitable que l'ordonnance établisse, à l'instar de ce qui existe en matière aéroportuaire, la responsabilité du préfet en cas de sinistre survenu dans un port. Celle-ci sera prise dans un délai d'un an suivant la publication de la loi. **Votre commission sera particulièrement attentive à son contenu et à la prise en compte des préconisations qu'elle a émises en 2004.**

3. La nouvelle proposition de directive européenne relative aux services portuaires

S'agissant de la modernisation des ports, après l'échec de la précédente directive sur les services portuaires, la Commission européenne a présenté une nouvelle proposition de directive le 13 octobre 2004. Le nouveau texte comporte quelques avancées, puisqu'il impose un cadre transparent pour toutes les interventions dans le secteur portuaire, et que l'auto-assistance serait possible, désormais, avec les effectifs **à terre**, et non plus les effectifs **embarqués** comme dans l'ancienne proposition. Cette disposition permettrait en effet d'assurer un meilleur contrôle, notamment en matière de sécurité.

Toutefois, de nombreux points restent à discuter, comme l'obligation d'autorisation pour tous les services ou les modalités de la période de transition. A cet égard, votre commission souligne que l'exigence d'amélioration de la compétitivité des ports, indispensable, ne doit pas entraîner une réduction des garanties en matière de sécurité.

II. RESTAURER L'ATTRACTIVITÉ DU PAVILLON FRANÇAIS

A. LE MANQUE D'ATTRACTIVITÉ DU PAVILLON FRANÇAIS MALGRÉ D'IMPORTANTES AIDES À LA FLOTTE

1. Le remboursement des contributions sociales patronales

Des mesures de soutien à la flotte ont été prises, afin d'améliorer la compétitivité du pavillon français.

Ainsi, le **remboursement intégral** des contributions sociales patronales afférentes aux risques vieillesse, maladie et accidents du travail, représente la part la plus importante des allègements de charges sociales versées à l'ENIM par les entreprises qui emploient des personnels naviguant sur des navires de commerce battant pavillon français soumis à la concurrence internationale. Ce dispositif a été étendu par le Comité interministériel de la mer du 17 juin 2000 aux contributions d'allocations familiales et de chômage (ASSEDIC).

En 2004 la dotation de 44 millions d'euros a permis également le remboursement intégral des contributions sociales patronales afférentes aux risques vieillesse, maladie, et accidents du travail versées par les entreprises en 2003. Avec le solde des crédits disponibles, le remboursement des charges relatives aux allocations familiales et à l'assurance chômage, tous armements confondus, devrait être compris entre 25 % et 30 %. Les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2005, soit 44 millions d'euros, permettront de rembourser les armements éligibles sensiblement dans les mêmes conditions qu'en 2004.

S'agissant de la **compensation des charges de retraite supportées par la compagnie générale maritime et financière**, les dotations inscrites en loi de finances initiale pour ces remboursements étaient de 16,1 millions d'euros pour 2004. Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit une dotation de 15,8 millions d'euros.

2. Les allègements fiscaux

● **Le dispositif du GIE fiscal**, qui permet de bénéficier d'un amortissement exceptionnel et d'une exonération d'imposition sur les plus-values de cession, a permis le **rajeunissement de la flotte**. Ainsi en 1996, l'âge moyen

de la flotte de commerce était de **13,24** ans. En 2004, l'âge moyen de la flotte française n'atteint plus que **8** ans, ce qui la classe parmi les plus jeunes des flottes européennes, dont la moyenne est de **17,1** ans. 30 % des navires français ont moins de 5 ans contre 14,5 % pour la flotte mondiale.

Le renouvellement de la flotte pétrolière française, entamé depuis plusieurs années, s'est également accéléré. Au 1^{er} janvier 2003, la flotte pétrolière française a un âge moyen de 8 ans. C'est une des flottes les plus jeunes de l'Union européenne, dont la moyenne d'âge est de 16 ans, et l'une des plus jeunes de la flotte mondiale, dont la moyenne d'âge est de 18,6 ans.

S'agissant du dispositif du GIE fiscal, à la fin du mois de juillet 2003, 140 navires avaient fait l'objet d'une demande d'agrément, 104 ayant reçu un agrément ou un pré agrément, pour un investissement total de 3.526 millions d'euros.

Il convient de relever que des incertitudes pèsent actuellement sur l'attitude de la Commission européenne vis-à-vis du dispositif du GIE fiscal, notamment s'agissant de la partie relative à l'exonération d'imposition sur les plus-values, ce qui limite l'attractivité de cette mesure. La Commission a en effet, à deux reprises en 2004, demandé à la France des informations sur le dispositif, ce qui a amené le Gouvernement à demander aux armateurs un engagement à rembourser les aides en cas de remise en cause. Cette incertitude a entraîné une **chute de moitié** du nombre de dossiers déposés sur les dix premiers mois de 2004 par rapport aux dix premiers mois de 2003, ce nombre passant de 27 à 14. **Votre commission insiste donc sur la nécessité que le Gouvernement se manifeste, le plus rapidement possible, auprès de la Commission européenne, afin que celle-ci fasse connaître sa position vis-à-vis du GIE fiscal.**

● S'agissant du **dégrèvement de la part maritime de la taxe professionnelle**, instauré par la loi de finances pour 2003 les crédits s'élèvent à 15,46 millions d'euros.

● Enfin, pour ce qui concerne le dispositif de la **taxe au tonnage**¹, son coût en année pleine est évalué à 9 millions d'euros, mais n'aura d'effet qu'à compter de 2004. Les entreprises ont jusqu'au 30 avril 2005 pour opter pour ce dispositif. Le nombre des entreprises l'ayant choisi en 2004 n'est pas encore connu.

¹ Dispositif institué par la loi de finances rectificative 2002, qui a ouvert la possibilité pour les armateurs au commerce d'opter pour la taxation d'un bénéfice forfaitaire déterminé selon le tonnage des navires exploités, en substitution du régime de droit commun de l'impôt sur les sociétés.

3. Le recul du pavillon français

L'importance du transport maritime peut tenir en un chiffre : **72 % des importations et exportations de la France s'effectuent par le mode maritime**. Sur les 480 millions de tonnes de marchandises qui se sont échangées en 2003 depuis et vers la France, 345 ont été acheminées par la mer. Toutefois, si la France a une place importante dans le transport maritime, il n'en va pas de même du pavillon français. **En effet, malgré les mesures d'aides à la flotte, le nombre de navires sous pavillon français a connu un déclin inexorable**. La flotte contrôlée par des intérêts français, tous registres confondus (registres tiers), a quant à elle diminué d'environ un quart en quinze ans.

Détenteur de la 5^{ème} place mondiale dans les années 1960, le pavillon français occupe désormais la 29^{ème}. Au 1^{er} janvier 2004 la flotte française s'établit à 207 navires¹, et a encore enregistré, en 2003, une diminution de cinq unités et une réduction de ses capacités de 9,9 % en volume et de 12,8 % en capacité de transport (hors flotte de travaux et services auxiliaires).

Les effectifs de la flotte de commerce embarqués sous pavillon français sont quant à eux passés de 15.000 personnes en 1980 à moins de 6.000 en 1999. On rappellera qu'à l'inverse, les pays européens connaissent une croissance dynamique de la flotte immatriculée sous pavillon national : hausse de 49 % aux Pays-Bas en 5 ans, de 41 % Allemagne, de 15,6 % en Espagne, et de 37 % en Grande Bretagne.

B. UNE NÉCESSITÉ : LA CRÉATION DU REGISTRE INTERNATIONAL FRANÇAIS

● Dans le contexte de déclin du pavillon français, la création d'un registre compétitif, sur le modèle des registres créés par nos principaux partenaires européens, s'impose comme une nécessité.

La proposition de loi adoptée par le Sénat le 11 décembre 2003, relative à la création d'un registre international français, vise quatre objectifs :

- permettre à la France de redevenir une puissance maritime ;
- rendre le pavillon français compétitif ;
- définir un statut et une protection sociale pour tous les navigants ;
- affirmer le contrôle de l'Etat du pavillon.

¹ Ventilée par registre d'immatriculation, la flotte française se décompose en 73 navires inscrits sous registre métropolitain, 90 navires sous registre des Terres Australes et Antarctiques Françaises (T.A. A.F.) et 44 navires sous registre des départements et territoires d'Outre-Mer.

● D'après Armateurs de France, les enjeux de cette création portent sur une **quarantaine de navires**, qui sont en fin d'obligation de pavillon liée au quirats ou au GIE. La création du registre permettrait également de rapatrier une partie des navires contrôlés par des intérêts français actuellement sous pavillons tiers.

Votre commission appelle donc à une inscription rapide à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale de la proposition de loi adoptée par le Sénat, et souligne qu'un important travail de concertation a eu lieu sur ce texte. La mission de médiation confiée par le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer à M. Bernard Scemama, Président du Conseil supérieur de la marine marchande, engagée en mai, a débouché sur des avancées significatives, parmi lesquelles la limitation des entreprises de « manning » aux seuls marins non résidents en France.

● D'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, les points majeurs de désaccord qui subsistent portent :

– **sur le taux d'emploi des marins français** : les organisations syndicales demandent un pourcentage de 35 %, les armateurs sont prêts à satisfaire ce pourcentage de 35 % sur les navires financés en GIE fiscal et à accepter un pourcentage de 25 % en moyenne sur les autres navires. Une difficulté persiste sur la référence à prendre en compte pour le calcul du pourcentage, entre **l'équipage correspondant à la décision d'effectif visée par l'administration et l'équipage d'exploitation effectivement embarqué, en général plus important** ;

– sur l'éventualité **d'un accord de branche définissant les conditions de travail des marins étrangers qui devrait, selon les syndicats, conditionner l'entrée en vigueur de la loi.**

La création du nouveau registre est indispensable pour donner une sécurité juridique aux navires sous pavillon français, au regard des nouvelles orientations communautaires en matière d'aide au transport maritime, et doit en outre permettre aux navires immatriculés au RIF d'effectuer du cabotage national dans les autres pays.

III. CRÉER LES AUTOROUTES DE LA MER

D'après le rapport précité de la DATAR, le transport maritime international est responsable de **2 % des émissions de CO2 mondiales, contre 17 % pour la route. Sur une même liaison européenne, l'option intermodale basée sur la navigation à courte distance est 2,5 fois moins polluante en terme d'émissions de CO2 que l'option routière.** En outre, d'après la Commission européenne, ce mode de transport est le seul capable de suivre le rythme de croissance du transport routier : en 2001, la part du transport maritime

à courte distance a représenté 40 % du trafic total en Europe contre 45 % pour la route.

La volonté de trouver une alternative au développement du transport routier a conduit le Gouvernement à prendre des mesures en faveur du cabotage et à encourager la création d'autoroutes de la mer.

- En premier lieu, la France participe au financement du Bureau promotion du « short sea », organisme chargé de promouvoir le cabotage maritime.

En second lieu, le décret du 7 janvier 2004 et l'arrêté du 26 février 2004 ont permis l'extension de la dérogation relative au poids total roulant autorisée des plates-formes fer-route et fluvio-route aux **opérations de transport combiné ports maritimes-routes**.

En troisième lieu, en juillet 2004, un nouveau plan Douanes/Ports a été élaboré, et comprend des actions à mener en matière de dématérialisation et de simplification des procédures.

Enfin, conformément à l'autorisation donnée par la Commission européenne en 2002, le **dispositif d'aide au démarrage de nouvelles lignes de cabotage maritime a été mis en place**, afin d'apporter aux projets un soutien financier dégressif à hauteur de 30 % maximum des dépenses engagées sur trois ans. Sur les cinq dossiers déposés en 2003, trois ont reçu un avis favorable mais un seul est en cours de finalisation. Un nouveau projet a été déposé en 2004. Les crédits pour 2004 s'élèvent à 2 millions d'euros. En outre, d'autres outils européens peuvent permettre la promotion des autoroutes de la mer, comme les réseaux de promotion coordonnés au niveau européen, les possibilités de cofinancement par le programme Marco Polo ou par le budget du réseau transeuropéen de transport.

- Le Comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire du 18 décembre 2003 avait retenu le **principe de la création de deux autoroutes de la mer**. Celui du 16 février 2004 a précisé les modalités de développement des projets et a souligné la nécessité d'accords franco-espagnol et franco-italien en vue de la finalisation d'un projet commun. Ces lignes devraient être financées dans le cadre de la **future Agence de financement des infrastructures de transport à hauteur, d'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, de 200 millions d'euros sur 2006-2009**.

En outre, des études sur la faisabilité économique, commerciale et juridique des lignes sont ou vont être lancées :

- l'étude sur la faisabilité d'une ligne maritime d'intérêt général entre un port de la façade atlantique française et un port du Nord de l'Espagne a été remise fin juin 2004 au ministre chargé des transports. Cette étude a permis de mettre en lumière un certain nombre de conditions nécessaires à la mise en œuvre d'une autoroute de la mer ;

– une étude va être lancée afin d'identifier les lignes d'autoroutes de la mer pertinentes sur l'ensemble des façades maritimes françaises ;

– une autre étude, inscrite dans le cadre de la commission intergouvernementale franco-italienne, portera sur le potentiel de marché transférable de la route vers les autoroutes maritimes dans le Sud de l'Europe ;

– une étude sur l'analyse détaillée des montages juridiques et financiers possibles et sur l'élaboration du dossier de consultation des entreprises sera menée en vue du lancement d'appels à projets d'intérêt commun d'autoroutes de la mer sur les façades atlantique et méditerranéenne en lien avec les pays partenaires concernés.

S'agissant de l'Atlantique, le lancement des procédures d'appel d'offres est prévu pour 2005 pour le démarrage d'un projet d'intérêt commun avec l'Espagne en 2006. Le projet commun avec l'Italie et l'Espagne en Méditerranée démarrera quant à lui en 2007.

● Si les intentions apparaissent donc a priori claires, et le calendrier fixé, **force est de constater la lenteur du démarrage des « autoroutes de la mer »**. Celui-ci se heurte en effet à plusieurs obstacles, dont certains ont été identifiés par la Commission européenne dans sa communication du 2 juillet 2004 ; d'après ce texte, le cabotage n'est pas encore pleinement intégré dans la chaîne d'approvisionnement de porte à porte, il est soumis à des procédures administratives complexes, et requiert un degré élevé d'efficacité des ports.

Sont également à prendre en compte l'existence d'un hinterland commercial et technique, les coûts de passage portuaire, le manque de fréquence et de régularité et le fort attachement à la route.

Il convient donc de faire face à ce constat. Tout d'abord, il est clair que l'Etat **doit intervenir fortement, en apportant notamment une garantie dans la durée**, afin que les différents acteurs, chargeurs, armateurs, transporteurs, prennent le risque d'investir dans les projets.

En outre, conformément aux préconisations de la Commission, il apparaît nécessaire de créer des « **guichets uniques** » qui regrouperaient tous les acteurs de la chaîne logistique (chargeurs, armateurs, transporteurs routiers, ferroviaires, fluviaux) et pourraient proposer aux clients la gestion de l'intégralité des opérations.

● Enfin, **la modernisations des ports, et l'amélioration de leur desserte, notamment ferroviaire, est une condition sine qua non de la réussite de ces lignes**. On relèvera ainsi que le coût de l'acheminement terrestre d'un conteneur peut, sur des distances de cinq cents kilomètres, représenter **cinq à six fois** celui de son passage portuaire. C'est pourquoi les ports qui n'arriveront pas à se doter de services performants sont condamnés à devenir des ports secondaires dans l'acheminement des conteneurs. Il convient de relever en outre que l'ouverture aux entreprises ferroviaires européennes constitue un enjeu très

important pour les grands ports français qui ne disposent pas comme leurs concurrents d'un réseau fluvial de dimension européenne.

L'effort d'investissement de l'Etat dans la poursuite d'opérations favorisant la desserte ferroviaire des ports et les grands itinéraires de fret (nord-est de l'Ile-de-France-Monteville-Montérolier-Buchy et Longueau-Nesle, desserte du port du Havre) se poursuivra en 2005.

La desserte ferroviaire de Port 2000 au Havre, dont le financement a été bouclé en juin 2004, sous maîtrise d'ouvrage Réseau Ferré de France (RFF), prend en compte la nécessité d'optimiser la desserte ferroviaire des futurs terminaux.

Le port autonome de Marseille a lancé, en partenariat avec RFF et SNCF, l'étude d'un schéma directeur ferroviaire à Fos (optimisation de l'exploitation des infrastructures existantes et définition d'infrastructures nouvelles à mettre en place avant saturation). Les enjeux ferroviaires, liés au projet Fos 2XL de nouveaux terminaux à conteneurs, sont importants puisque la part modale du ferroviaire doit atteindre 30 % en 2015, contre 14 % en 2003.

Plus généralement, **des aménagements des voies ferrées des ports seront indispensables pour faire évoluer l'organisation des voies de quais au fur et à mesure des mutations des ports.** Dans ce contexte, l'ordonnance prévue par l'article 31 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales doit procéder à l'actualisation des dispositions relatives aux voies ferrées portuaires. Le traitement de ce dossier doit être l'occasion de **réorganiser la gestion de ces liaisons terminales, qui ont un rôle stratégique dans la qualité et l'économie de la desserte ferroviaire des ports.**

*

*

*

Réunie le mercredi 1^{er} décembre 2004, la commission des affaires économiques a, suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mer dans le projet de loi de finances pour 2005.