

N° 161

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES TRANSPORTS MARITIMES

Par M. Charles REVET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, *président* ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Esnol, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, *vice-présidents* ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, *secrétaires* ; MM. Joël Billard, Jean Bizet, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Michel Doublet, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Mme Marie-Françoise Gaouyer, M. Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Benoît Huré, Daniel Laurent, Mme Hélène Masson-Maret, MM. Jean-François Mayet, Stéphane Mazars, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, André Vairetto, Paul Vergès.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n° 10b) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. DES CRÉDITS GLOBALEMENT RECONDUITS AVEC UN EFFORT D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT MARITIME	7
A. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHES ET AQUACULTURE »	7
1. <i>L'action 01 « Sécurité et sûreté maritimes »</i>	8
2. <i>L'action 02 « Gens de mer et enseignement maritime »</i>	9
a) <i>La formation maritime</i>	10
b) <i>Le développement de l'emploi maritime</i>	10
3. <i>L'action 03 « Flotte de commerce »</i>	11
4. <i>L'action 04 « Action interministérielle de la mer »</i>	11
5. <i>L'action 05 « Soutien au programme »</i>	12
B. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »	13
1. <i>L'action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires »</i>	14
2. <i>L'action 14 « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens »</i>	15
II. LES PORTS FRANÇAIS N'ONT TOUJOURS PAS LES MOYENS D'UNE VERITABLE STRATÉGIE DE RECONQUÊTE	15
A. LA RÉFORME INITIÉE EN 2008 EST DÉSORMAIS ÉTENDUE À L'OUTRE-MER MAIS PEINE À PRODUIRE SES EFFETS	15
1. <i>La réforme de 2008 est pleinement entrée en vigueur mais ne se traduit pas par une franche rupture dans la performance des ports métropolitains</i>	15
a) <i>L'esprit de la réforme portuaire de 2008</i>	15
b) <i>Une pleine entrée en vigueur</i>	16
c) <i>Des effets réels limités qui n'enrayent pas le déclin des grands ports métropolitains</i>	17
2. <i>La réforme des ports d'outre-mer est mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2013</i>	18
B. L'INSUFFISANCE DE L'INVESTISSEMENT RÉSULTE D'AMBITIONS TROP MODESTES	19
C. LA CULTURE ADMINISTRATIVE DEMEURE PROFONDÉMENT ANCRÉE DANS LA GOUVERNANCE DES PORTS	21
III. LA SAUVEGARDE DU PAVILLON FRANÇAIS NÉCESSITE DES MESURES FORTES	22
A. LE DÉCLIN DU PAVILLON FRANÇAIS SE POURSUIT INÉXORABLEMENT	22
B. LES ECARTS DE COMPÉTITIVITÉ-COÛT RESTENT IMPORTANTS PAR RAPPORT À D'AUTRES PAVILLONS EUROPÉENS	24

C. LA COMPÉTITIVITÉ HORS-COÛT PEUT ÊTRE RENFORCÉE PAR DEUX	
MESURES LÉGISLATIVES URGENTES	26
1. <i>L'extension de l'obligation de pavillon pour assurer la sécurité de l'approvisionnement</i> <i>énergétique en produits raffinés</i>	26
2. <i>L'embarquement de gardes armés sur les navires battant pavillon français</i>	28
EXAMEN EN COMMISSION	31
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	41

Mesdames, Messieurs,

La France dispose d'atouts maritimes indiscutables. Jouissant de la deuxième zone économique maritime mondiale, juste derrière les États-Unis, grâce notamment à ses territoires ultramarins, notre pays occupe une place de carrefour au centre de l'Europe de l'ouest. Possédant l'ensemble côtier le plus long d'Europe, la France est le seul pays à être ouvert sur quatre façades maritimes, avec des ports placés à des endroits stratégiques sur chacune d'elle.

A l'heure où 90% du commerce mondial transite par la mer, notre pays a, de ce fait, vocation à redevenir la grande puissance maritime que nous étions encore il y a trente ou quarante ans. Pourtant, notre flotte de commerce ne cesse de décliner. Alors qu'elle se situait en quatrième ou cinquième position au niveau mondial dans les années 1980, elle est désormais reléguée à la vingt-sixième place.

Quant à nos ports, ils figurent parmi les moins dynamiques d'Europe et déclinent régulièrement depuis vingt ans. Marseille, premier port français et en Méditerranée, voit sa position s'effriter : il pointe à la cinquième place pour le tonnage total et ne figure pas dans les dix premiers ports d'Europe pour les conteneurs. Quant au Havre, premier port français pour le trafic de conteneurs, il n'occupe que la 8^{ème} position sur ce segment en Europe. Le tonnage du seul port de Rotterdam représente presque le double de celui de nos sept grands ports maritimes réunis. Et le port d'Anvers, qui traite plus de conteneurs que l'ensemble des ports français, est devenu aux yeux de nombreux acteurs économiques le « premier port français » par le nombre de conteneurs à destination ou en provenance de l'Hexagone.

Cette situation inquiétante est totalement à rebours des enjeux et des ambitions affichées. Le transport maritime est devenu l'une des pierres angulaires du développement durable de notre société, qu'il s'agisse des retombées économiques, du bassin d'emploi ou des préoccupations liées à la transition écologique. Malheureusement, nous manquons toujours d'une politique ambitieuse, cohérente et continue, qui embrasse des domaines très variés, depuis la formation professionnelle jusqu'aux infrastructures de transports et aux équipements logistiques, en passant par la gouvernance des principaux outils que sont les ports maritimes.

Sans une action réellement volontariste des pouvoirs publics, sans un soutien économique fort et durable de la filière maritime, sans amélioration de notre cadre juridique, sans volonté de faire évoluer les

mentalités et pratiques héritées d'une époque révolue, nous ne parviendrons pas à valoriser nos atouts pourtant nombreux.

C'est à l'aune de ce constat que votre rapporteur pour avis a examiné les crédits relatifs aux transports maritimes dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2014. Ces crédits relèvent des programmes 205 et 203 de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » et de deux directions centrales du ministère, la direction des affaires maritimes et la direction des services de transports.

Ce PLF maintient globalement les crédits consacrés à la sécurité et aux affaires maritimes. Une attention particulière est portée à la formation maritime, et un effort d'investissement est consenti pour financer le transfert au Havre de l'un des sites de l'École nationale supérieure maritime. En revanche, dans le prolongement de la tendance observée l'année passée, les investissements dans les ports diminuent de façon inquiétante. Votre rapporteur déplore ce choix désastreux qui contraste fortement avec la volonté affichée de mettre en œuvre une stratégie de relance portuaire.

C'est au regard de ces considérations que votre rapporteur pour avis a proposé à votre commission de rejeter les crédits des transports maritimes. Celle-ci, lors de sa séance du mercredi 20 novembre 2013, a cependant émis un **avis favorable** à l'adoption de ces crédits.

I. DES CRÉDITS GLOBALEMENT RECONDUITS AVEC UN EFFORT D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT MARITIME

Les crédits relatifs aux transports maritimes relèvent de deux programmes de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » : le programme 205 « *Sécurité et affaires maritimes, pêches et aquaculture* » et le programme 203 « *Infrastructures et services de transports* ».

A. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHES ET AQUACULTURE »

Suite à l'intégration en 2012 de la direction des pêches maritimes et aquaculture (DPMA) au ministère chargé de l'écologie, le programme 205 a été élargi et renommé (« *Sécurité et affaires maritimes, pêches et aquaculture* »). Il s'agit d'un premier effort en faveur d'une vision mieux consolidée des crédits liés au monde maritime, faute d'un document de politique transversale (DPT) sur la mer.

Ce programme couvre toute l'action régulatrice de l'État vis-à-vis du navire, du marin, de la mer et de ses ressources. Son domaine est très vaste, comprenant la sécurité et la sûreté maritime, les politiques en faveur de l'emploi maritime, le soutien au pavillon français, la protection de l'environnement marin et littoral, l'arbitrage entre les différents usagers de la mer (commerce, pêche, élevage, nautisme, littoral), ainsi que l'exploitation durable des ressources aquatiques.

Il se décompose en deux parties : un volet « sécurité et affaires maritimes » et un volet « pêches et aquaculture ». Ce dernier s'inscrit dans le cadre de la politique commune de la pêche et relève de la compétence de la commission des affaires économiques : il ne sera donc pas examiné dans ce rapport.

En ce qui concerne le premier volet, **trois grandes priorités** sont ciblées :

- l'achèvement de la **modernisation des systèmes d'information** des centres régionaux opérationnels de sauvetage et de surveillance (CROSS) et de la signalisation maritime ;

- le développement de l'**École nationale supérieure maritime** (ENSM) qui assure, depuis sa création en 2011, l'ensemble de la formation maritime supérieure ;

- l'amélioration transversale du système d'information de la direction des affaires maritimes, qui comporte au total 31 applications, 9 systèmes d'information décisionnels (SID) et 6 interfaces d'échange de données (ED) hébergés au centre serveur de Saint-Malo.

Ce premier volet voit ses **plafonds de crédits globalement stabilisés** avec 143,59 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 144,54 M€ en crédits de paiement (CP) pour 2014. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, cela correspond à une légère augmentation, de 1 % en AE et de 2 % en CP.

Cette stabilisation relative des crédits traduit en réalité un double mouvement, avec d'une part un effort particulier en faveur de la formation, dans le cadre du projet de développement de l'ENSM, d'autre part, la recherche de gains d'efficacité pour l'action de l'État en mer et la gestion courante du programme.

		LFI 2013		PLF 2014		Évolution	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1	Sécurité et sûreté maritimes	26 205 578	25 360 308	26 118 328	26 587 347	0%	5%
Action 2	Gens de mer et enseignement maritime	26 698 262	26 698 021	30 200 719	30 200 719	13%	13%
Action 3	Flotte de commerce	72 151 381	72 150 733	71 065 000	71 065 000	-2%	-2%
Action 4	Action interministérielle de la mer	10 937 129	10 847 323	10 150 304	10 235 304	-7%	-6%
Action 5	Soutien au programme	6 340 607	6 739 254	6 054 729	6 454 729	-5%	-4%
TOTAL (périmètre avis)		142 332 957	141 795 639	143 589 080	144 543 099	1%	2%
Action 6	Gestion durable des pêches et aquaculture	51 880 632	51 880 166	49 500 000	49 500 000	-5%	-5%
TOTAL (programme)		194 213 589	193 675 805	193 089 080	194 043 099	-1%	0%

1. L'action 01 « Sécurité et sûreté maritimes »

L'action « Sécurité et sûreté maritimes » a principalement pour objet la mise en œuvre des obligations découlant des conventions internationales de l'Organisation maritime internationale (OMI), relatives à la sauvegarde de la vie humaine en mer et la prévention des pollutions marines.

La France exerce ainsi son autorité de différentes manières :

- en tant qu'État du pavillon, elle doit garantir le respect des normes internationales par les navires français ;

- en tant qu'État du port, elle doit contrôler les navires de commerce étrangers en escale ;

- en tant qu'État côtier, elle doit sécuriser les routes de navigation et exercer une surveillance permanente le long de ses côtes.

La direction des affaires maritimes (DAM) s'appuie sur différents services spécialisés pour la mise en œuvre de ces prérogatives : les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), les centres de sécurité des navires (CSN), les services maritimes des phares et balises, la société nationale de sauvetage en mer (SNSM) et enfin le Bureau enquête accidents en mer (BEA-Mer).

Au total, les crédits de cette action s'élèvent à 26,1 M€ en AE et 26,6 M€ en CP pour 2014, contre 26,2 M€ et 25,4 M€ en 2013. Ils représentent **13,5 % des crédits alloués** au programme 205.

Ces crédits se ventilent comme suit :

- 15 M€ en fonctionnement technique (c'est-à-dire hors personnel) principalement pour les systèmes de surveillance du trafic maritime des CROSS (4,4 M€), les CSN (1,25 M€), les services des phares et balises maritimes (9,25 M€) ainsi que le BEA-Mer (80 000 euros).

- 8,8 M€ en investissement, pour des équipements de télécommunications, de systèmes de gestion des voies de transmission et pour des systèmes informatiques nécessaires à la surveillance du trafic maritime (4,6 M€) ainsi que pour des opérations d'entretien des équipements de signalisation maritime (4,2 M€) ;

- 2,3 M€ en dépenses d'intervention pour la SNSM, association qui participe au sauvetage en mer grâce à la mise en œuvre de moyens matériels et humains déployés sur 230 stations de sauvetage le long des côtes métropolitaines françaises.

2. L'action 02 « Gens de mer et enseignement maritime »

Cette action regroupe la composante humaine du programme 205, qui concerne l'ensemble des gens de mer travaillant pour la marine marchande, les pêches maritimes, les cultures marines et la plaisance professionnelle. Elle s'adresse donc autant aux marins professionnels qu'aux autres personnels techniques et hôteliers embarqués.

Les crédits de cette action s'élèvent à 30,2 M€ (en AE et en CP) pour 2014, contre 26,7 M€ (en AE et en CP) en 2013, soit une **hausse de 13 %** qui s'explique par l'effort d'investissement pour la construction des nouveaux locaux de l'École nationale supérieure maritime (ENSM) au Havre. Ils représentent **15,6 % des crédits alloués** au programme 205.

La répartition des crédits par nature fait apparaître 19,1 M€ de dépenses de fonctionnement, 3,3 M€ de dépenses d'investissement et 7,8 M€ de dépenses d'intervention.

Ces moyens sont alloués à deux composantes d'importance inégale sur le plan financier : la formation des gens de mer et le soutien à l'emploi maritime.

a) La formation maritime

La **formation initiale consomme l'essentiel des crédits** de cette action. L'École nationale supérieure maritime (ENSM) est le principal opérateur du programme 205 :

- 18,3 M€ de subvention pour charges de service public lui sont octroyés pour son fonctionnement (80% de cette somme servant à financer la masse salariale des emplois transférés à l'ENSM) ;

- **3 M€ d'investissement sont prévus pour financer le transfert de l'école du site vétuste de Sainte-Adresse vers le Grand port maritime du Havre** (ce transfert est prévu par la convention tripartite du 23 mars 2012 et devrait être achevé au printemps 2015).

La formation initiale absorbe également la majeure partie des dépenses d'intervention, puisque 6,4 M€ sont destinés au seul enseignement secondaire dont 4,1 M€ pour les douze lycées professionnels maritimes (LPM) formant des élèves du CAP au baccalauréat professionnel et au BTS (à partir de la rentrée 2014), 0,9 M€ pour les établissements agréés hors LPM (notamment outre-mer et certains établissements privés métropolitains) et 1 M€ pour les élèves boursiers (dont la proportion dépasse 50 % dans l'enseignement maritime secondaire, contre 36 % en moyenne pour l'éducation nationale).

La formation continue dispose de 0,85 M€ de crédits d'intervention permettant en particulier de couvrir près de 1 260 mois de stage et de rémunérer 320 stagiaires.

b) Le développement de l'emploi maritime

Le financement du soutien à l'emploi maritime est plus modeste :

- 0,7 M€ servent au fonctionnement des services de santé, à la réalisation de plaquettes de communication et à la reproduction des titres de formation sécurisés (contrat avec l'imprimerie nationale) ;

- 0,30 M€ d'investissements sont prévus pour le développement de systèmes informatiques en faveur de la télé-déclaration des services des marins, de la consultation des brevets des marins et de la gestion des dossiers médicaux ;

- 0,6 M€ de crédits d'intervention ont vocation à gérer les cessations d'activité des marins (« plans de sortie de flotte » ou cessations anticipées d'activité), les subventions au fonctionnement des organisations syndicales

et l'accueil des gens de mer dans des conditions de bien-être conformes aux obligations internationales.

3. L'action 03 « Flotte de commerce »

Cette action est **la plus importante du programme 205 en termes de surface financière**. Il s'agit uniquement de dépenses d'intervention destinées à soutenir la compétitivité du pavillon français en favorisant l'implantation d'activités maritimes sur le territoire français, en soutenant l'emploi maritime par des dispositifs d'allègements de charges sociales et fiscales et en orientant les efforts vers une modernisation qualitative de la flotte commerciale française.

Les crédits de cette action s'élèvent à 71,1 M€ (en AE et en CP) pour 2014, contre 72,2 M€ (en AE et en CP) en 2013, soit une **baisse de 2 %** (après une baisse de 4% l'année passée) qui s'explique par l'ajustement mécanique des compensations versées à l'ENIM aux évolutions démographiques. Ils représentent **36,8 % des crédits alloués** au programme 205.

Ces crédits servent à exonérer de charges patronales les équipages des navires commerciaux inscrits au registre international français¹ et des armements à passagers bénéficiant des mêmes facilités² (58,3 M€), ainsi qu'à compenser les surcharges spécifiques supportées au titre des retraites du personnel sédentaire de l'ancienne Compagnie générale maritime (CGM), privatisée en 1996 (12,8 M€).

4. L'action 04 « Action interministérielle de la mer »

Cette action traduit l'implication de la direction des affaires maritimes (DAM) à l'**action civile de l'État en mer (AEM)**, qui est par essence une politique interministérielle (45 missions prises en charge par une dizaine de ministères). La DAM participe à plus de 40 de ces 45 missions et en coordonne une quinzaine. Ses services assurent des activités de contrôle et de surveillance des activités maritimes et des pêches maritimes, avec une compétence large au titre de l'ensemble des polices spéciales en mer.

Les crédits de cette action s'élèvent à 10,2 M€ (en AE et en CP) pour 2014, contre 10,9 M€ en 2013 soit une **baisse de 7 %** (après une hausse de 5 % l'année passée). Ils représentent **5,3 % des crédits alloués** au programme 205.

¹ Article 10 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français.

² Article 137 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

Ces crédits se ventilent comme suit :

- 6,2 M€ en fonctionnement technique, essentiellement pour le dispositif de contrôle et de surveillance (DCS) au titre de la pêche, de la plaisance et de la sécurité de la navigation (5 M€), pour la mise en œuvre de la réglementation « *Polmar* » de lutte contre les pollutions maritimes accidentelles¹ (0,6 M€) ainsi que pour la gestion courante des activités de plaisance (0,5 M€) ;

- 3,8 M€ en investissement pour ces mêmes missions, servant notamment à financer l'acquisition des licences d'utilisation d'imagerie satellite pour la surveillance des pêches dans les terres australes et antarctiques françaises (TAAF) (1,3 M€), le renouvellement et l'entretien lourd des moyens nautiques du DCS, et l'acquisition de matériels spécialisés pour la mise en œuvre du dispositif « *Polmar-Terre* » (barrages flottants par exemple) ;

- 0,15 M€ en intervention pour le fonctionnement du patrouilleur Osiris, un ancien palangrier uruguayen confisqué par la Marine nationale après avoir été pris en flagrant délit de pêche illicite de légine au large des Kerguelen et qui est actuellement basé à La Réunion.

5. L'action 05 « Soutien au programme »

Cette action regroupe les crédits nécessaires au fonctionnement transversal des affaires maritimes (gestion courante, immobilier, etc.).

Les crédits de cette action s'élèvent à 6 M€ en AE et 6,4 M€ en CP pour 2014, contre 6,3 M€ en AE et 6,7 M€ en CP pour 2013, soit **une baisse de l'ordre de 5 %** justifiée par l'utilisation plus intensive des moyens numériques permettant des gains d'efficacité. Ils représentent **3,1 % des crédits alloués** au programme 205.

Il s'agit à **98 % de dépenses de fonctionnement** des services déconcentrés (3,4 M€), des services centraux (1 M€), de l'École nationale de la sécurité et de l'administration en mer (ENSAM) basée à Nantes (0,75 M€) et des systèmes d'informations maritimes du site de Saint-Malo (0,75 M€).

¹ Il s'agit pour l'essentiel du dispositif « *Polmar-Terre* », les moyens mis à disposition pour « *Polmar-Mer* » étant principalement ceux de la marine nationale (ministère de la défense).

B. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »

Ce programme à **dimension transversale** concerne l'ensemble des modes de transport et se donne pour objectif général l'optimisation du maillage territorial en infrastructures de transport, afin d'assurer une desserte de qualité des territoires et d'afficher un haut degré de performance énergétique et environnementale.

Conformément aux préconisations de la Commission Mobilité 21 rendues publiques en juin 2013, les investissements seront majoritairement orientés vers le maintien de la qualité et de l'efficacité du réseau de transport existant. Le **rééquilibrage des modes de transport** sera favorisé par le redéploiement de ressources essentiellement routières vers le financement d'infrastructures majoritairement ferroviaires, portuaires ou fluviales, avec une attention particulière portée à la mobilité multimodale.

Dans le secteur maritime, une attention particulière doit être accordée en 2014 à deux volets :

- le développement des **grands ports maritimes d'outre-mer** créés le 1^{er} janvier 2013 (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) en application de la loi du 22 février 2012 ;

- l'investissement en infrastructures multimodales et l'amélioration des dessertes ferroviaires et fluviales de l'**hinterland des grands ports maritimes métropolitains** dans le cadre du plan de relance portuaire et des contrats de projet État-Région ;

Seules deux actions du programme 203 ont vocation à être examinées dans ce rapport dans la mesure où elles contiennent des crédits spécifiques au transport maritime : il s'agit des actions 11 et 14.

L'analyse globale de l'évolution des crédits relatifs à ces deux actions n'est néanmoins pas pertinente, dans la mesure où des financements relatifs aux infrastructures fluviales et aéroportuaires y figurent, qui font l'objet d'autres rapports budgétaires. Votre rapporteur se concentrera par conséquent uniquement sur le détail des crédits affectés aux infrastructures maritimes dans chacune de ces actions.

		LFI 2013		PLF 2014		Évolution	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 11	Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	347 360 645	352 219 201	328 443 803	341 729 147	-5%	-3%
Action 14	Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	17 778 556	27 672 573	23 825 326	28 025 326	34%	1%
TOTAL (périmètre avis)		365 139 201	379 891 774	352 269 129	369 754 473	-4%	-3%

1. L'action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires »

Cette action a pour finalité explicite le développement du transport intra-européen de marchandises à partir des trois façades maritimes, en privilégiant la desserte des ports français par les modes ferroviaires et fluvial, comme alternative au transport routier.

Il s'agit par conséquent d'améliorer la compétitivité des grands ports français en prolongeant les efforts entrepris :

- la réforme portuaire engagée en 2009 est certes achevée, avec en particulier un renforcement des missions d'aménagement des ports et un transfert des outillages de manutention aux opérateurs privés effectif depuis mai 2011, mais les investissements doivent se poursuivre pour **assurer des dessertes terrestres de qualité** ;

- les grands ports maritimes d'outre-mer ont été créés le 1^{er} janvier 2013, sur le modèle des grands ports métropolitains avec des adaptations spécifiques à l'outre-mer, et nécessitent un accompagnement financier de leur développement.

À ce titre, le PLF 2014 inscrit les crédits suivants :

- 53,5 M€ en AE et en CP (contre 58,3 M€ en 2013) de **subventions aux grands ports maritimes** de métropole et d'outre-mer pour l'entretien des infrastructures et l'exploitation des ouvrages, en application de l'article L. 111-4 du code des ports maritimes¹.

- des **fonds de concours de l'AFITF**, estimés à 36 M€ en AE (contre 45 M€ en 2013) et à 65 M€ en CP (67,4 M€ en 2013) pour l'entretien et le développement des infrastructures fluviales et portuaires, dont le principal est composé de la tranche annuelle du plan de relance portuaire décidé en 2008 dans le cadre de la réforme des grands ports maritimes (174 M€ sur 5 ans).

Comme l'année dernière, **votre rapporteur déplore le tarissement progressif de la dynamique d'investissement**. La baisse de 20 % des autorisations d'engagement prolonge celle de 39 % observée l'année passée. Le maintien relatif des crédits de paiement ne sert qu'à financer des programmes déjà engagés.

À cela s'ajoute le fait que la remise en cause de l'écotaxe par le Gouvernement, ne prévoit pas de dotations de remplacement pour équilibrer le budget de l'AFITF. Ce signal ne manque pas d'inquiéter les grands ports maritimes, largement tributaires des recettes attendues pour moderniser leurs installations.

¹ Cet article précise que « l'Etat supporte les frais de l'entretien et de l'exploitation des écluses d'accès, de l'entretien des chenaux d'accès maritimes, de la profondeur des avant-ports, des ouvrages de protection contre la mer », ainsi que les dépenses relatives aux engins de dragage.

Pourtant, il est nécessaire que les efforts soient poursuivis. Certes, les crédits engagés depuis 2008 ont été salutaires pour accompagner la réforme portuaire et rattraper une partie du retard accumulé. Des opérations de gros entretien ont amélioré les conditions d'accueil des navires, concourant à la sécurité, à la sûreté et à la fiabilité de nos ports.

Mais la tâche est loin d'être achevée, en particulier pour les accès et les dessertes des quais. Les grands ports cherchent à maintenir le rythme et vont trouver malheureusement porte close du côté de l'État, qui ne remplit même pas ses obligations : d'après le ministère, les crédits d'entretien ne couvrent que 60 % des dépenses engagées par les ports.

2. L'action 14 « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens »

En matière de transport maritime, cette action a notamment pour objectif de soutenir le cabotage (transport à courte distance) et les autoroutes de la mer, qui contribuent au report modal.

Dans cette perspective, le PLF 2014 inscrit les crédits suivants :

- 7,6 M€ en AE et en CP sont prévus pour le soutien du transport combiné maritime et fluvial ;

- des fonds de concours de l'AFITF, estimés à 15,8 M€ en AE et à 5,8 M€ en CP, seront mobilisés pour la mise en œuvre de l'autoroute de la mer Nantes-Vigo ;

- en outre, l'action 14 prévoit 5 M€ en AE et CP de versement solidaire pour la prise en compte de la pénibilité spécifique aux métiers portuaires et pour les cessations anticipées d'activité.

II. LES PORTS FRANÇAIS N'ONT TOUJOURS PAS LES MOYENS D'UNE VÉRITABLE STRATÉGIE DE RECONQUÊTE

A. LA RÉFORME INITIÉE EN 2008 EST DÉSDORMAIS ÉTENDUE À L'OUTRE-MER MAIS PEINE À PRODUIRE SES EFFETS

1. La réforme de 2008 est pleinement entrée en vigueur mais ne se traduit pas par une franche rupture dans la performance des ports métropolitains

a) L'esprit de la réforme portuaire de 2008

La loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire a eu pour **objectif d'ériger les ports en aménageurs du domaine portuaire**. Cette réforme

repose sur deux piliers : une **modification de la gouvernance** de sept ports autonomes (Marseille, Le Havre, Dunkerque, Nantes Saint-Nazaire, Rouen, Bordeaux et La Rochelle) devenant des grands ports maritimes (GPM) ; un **transfert des outillages et du personnel** employés à l'exploitation et à la maintenance des grands ports maritimes aux opérateurs privés.

Avant cette réforme, **la situation était variable d'un port à un autre**. Par exemple, l'ensemble des grues et portiques présents à Marseille appartenait au port, y compris pour l'activité pétrolière, totalement privatisée dans les autres ports. À l'inverse, à Dunkerque, le trafic manutentionné par de l'outillage public ne représentait qu'un peu plus de 10% du trafic total en tonnage.

En général, la manutention verticale (chargement et déchargement du navire) était effectuée par des agents du port avec des outils appartenant au port, alors que la manutention horizontale (mise et reprise des marchandises sur les terminaux) était effectuée par des agents des opérateurs de manutention avec des outils appartenant à ces derniers.

La réforme de 2008 traduit la **volonté de mettre un terme à l'irrationalité d'une manutention portuaire à deux têtes**, c'est-à-dire de permettre l'unicité de commandement. Elle est ainsi la conclusion de la réforme de 1992, qui a fait passer les dockers du statut d'intermittents au sein d'un BCMO (bureau central de la main d'œuvre) à celui de salarié mensualisé. La réforme de 1992 a en effet échoué à **réunir dockers et grutiers au sein des entreprises privées de manutention**, ce qui pose des soucis d'organisation et dilue les responsabilités.

b) Une pleine entrée en vigueur

La **mise en place des nouvelles structures de gouvernance a été rapide**, pour permettre l'élaboration des projets stratégiques dès le milieu de l'année 2009.

La **crise économique a retardé la cession des outillages**, mais celle-ci est effective depuis 2011. Elle ne représente toutefois qu'un avantage théorique, tant qu'elle ne s'accompagne pas du transfert des conducteurs d'engins.

Or le transfert des personnels a longtemps buté sur la prise en compte de la pénibilité dans la nouvelle convention collective. Ces difficultés sont derrière nous, et le transfert des personnels est aujourd'hui une réalité. Ainsi, il est possible de dire que 2013 a été la première véritable année pleine de fonctionnement « post-réforme ».

La **baisse tendancielle du taux de conflictualité** dans les GPM témoigne d'une **appropriation de la réforme par les personnels** et d'une prise de conscience d'une nécessaire union des bonnes volontés pour mettre un frein au déclin. Chacun a compris que les mouvements de grève, pour

légitimes qu'ils demeurent, impactent négativement la totalité de la communauté portuaire, mettent en péril des recettes commerciales et, in fine, menacent des emplois.

Année	Mouvements de grève (de 1 h à 24 h)	Nombre de grévistes (% de grévistes par rapport à l'effectif disponible)	Motif dominant
2008	228	35 860 46%	Opposition au projet de réforme
2009	131	10 396 49%	Réforme portuaire
2010	646	35 815 46%	Réforme portuaire et volet pénibilité de la réforme des retraites
2011	148	11 588 37%	Réforme portuaire et volet pénibilité de la réforme des retraites
2012	52	4559 24%	Application de la convention collective (salaires, reclassements)

Pour 2013, les données disponibles pour le premier semestre font apparaître 41 mouvements de grèves enregistrés dans les GPM. Mais le périmètre comptabilisé s'est élargi avec la création, au 1^{er} janvier, des quatre GPM ultramarins dont la constitution a soulevé quelques difficultés. Outre des débrayages liés à des problématiques locales, les motifs tiennent notamment à la politique portuaire, jugée insuffisante par la FNPDP-CGT pour permettre une augmentation du trafic, et aux conditions de travail. Certains mouvements visent également à protester contre les mesures issues de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, traduites dans la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

c) Des effets réels limités qui n'enrayent pas le déclin des grands ports métropolitains

La **dynamique anticipée en 2008 ne s'est pas traduite dans les chiffres**. L'impact positif de la réforme sur la productivité à quai n'est pas flagrant. Le tonnage des marchandises a connu une évolution défavorable jusqu'en 2011.

Néanmoins, **l'effet conjugué de la crise économique et de la réforme portuaire** (grèves, baisses de trafic, etc.) a constitué un choc négatif de grande ampleur pour nos ports. **Depuis 2012, des signes positifs** sont à noter en termes de productivité et de trafic (+ 5,8 % pour les conteneurs).

Pour autant, la situation des grands ports maritimes (GPM) confirme **leur perte de vitesse dans la compétition européenne**. Le port de

Marseille/Fos, premier port de France et de Méditerranée, n'occupe plus que le cinquième rang en Europe, essentiellement grâce au trafic d'hydrocarbures, véritable manne pour le port phocéén. Il peine à traiter un million de conteneurs par an, ce qui le relègue à la 13ème place en Europe. Quant au port du Havre, premier port français pour les conteneurs, il n'arrive qu'en 8ème position européenne sur ce segment, loin derrière ses concurrents du Nord de l'Europe, comme Anvers et Hambourg qui traitent 3 à 4 fois plus de conteneurs que le port normand. Le tonnage total du port de Rotterdam, champion européen, représente presque le double de celui des sept grands ports français réunis. Et l'attractivité du port d'Anvers a fait de lui, aux yeux de nombreux acteurs économiques, le « *premier port français* » pour le nombre de conteneurs à destination de l'Hexagone...

Nos grands ports maritimes (GPM) reculent par rapport à leurs concurrents européens, comme l'atteste la **comparaison par façades maritimes**¹ entre 2010 et 2011. En Manche et Mer du Nord, l'ensemble formé de Dunkerque, du Havre et de Rouen affiche un trafic global en hausse de 0,6 % contre 3,2 % pour onze ports étrangers. Sur la façade Atlantique, toujours entre 2010 et 2011, le trafic des ports français recule de 1,6 % alors que celui des sept ports étrangers gagne 4,5 %. Enfin, en Méditerranée, le trafic de fret du port de Marseille progresse de 2,4 %, en-deçà de la hausse de 5 % affichée par neuf autres ports méditerranéens.

2. La réforme des ports d'outre-mer est mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2013

La loi du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État et diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports **décline aux ports ultramarins la réforme portuaire métropolitaine de 2008**, moyennant certaines adaptations.

Cette réforme est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013 et permet essentiellement :

- la transformation du port autonome de Guadeloupe et des trois ports d'intérêt national de Guyane, Martinique et La Réunion, dont l'exploitation de l'outillage était auparavant concédée aux CCI, en grands ports maritimes (GPM), établissements publics portuaires nationaux ;

¹ *Façade Manche et mer du Nord : Amsterdam, Anvers, Brake, Brême Bremerhaven, Gand, Göteborg, Hambourg, Londres, Oslo, Rotterdam, Zeebruges. Façade Atlantique : Bilbao, Huelva, La Corogne, Las Palmas, Leixões, Lisbonne, Santa Cruz de Ténériffe. Façade méditerranéenne : Algésiras, Barcelone, Carthagène, Gênes, La Spezia, Ravenne, Savona Vado, Tarragone, Valence.*

- des adaptations de la composition de chaque conseil de surveillance des GPM aux spécificités locales et au poids des collectivités et des anciens concessionnaires (chambres de commerce et d'industrie).

Au cours de cette année, **les structures de gouvernance et le budget ont été mis en place**, tandis que le transfert de 420 personnels des CCI et de l'État a peu progressé.

Outre l'approbation des règlements intérieurs, des règlements des marchés ainsi que des états prévisionnels des recettes et des dépenses des ports ultra-marins, les conseils de surveillance ont permis à leurs membres de prendre connaissance des premières orientations stratégiques du port, et d'en débattre.

La mise en place de cette gouvernance rénovée vise à permettre aux ports de définir des grands projets de modernisation de leurs infrastructures, dans le cadre de leurs futurs projets stratégiques.

Par ailleurs, conformément à la loi du 22 février 2012, un projet de décret instituant un **conseil de coordination interportuaire entre les grands ports maritimes de la zone Antilles-Guyane** a été élaboré. L'institution de ce conseil a pour mission de favoriser l'émergence d'une coopération entre les grands ports maritimes de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique pour traiter les enjeux actuels comme l'élargissement du canal de Panama. Ce projet de décret est en cours de consultations interministérielles.

B. L'INSUFFISANCE DE L'INVESTISSEMENT RÉSULTE D'AMBITIONS TROP MODESTES

Depuis les années 2000, l'accélération des échanges mondiaux et le gigantisme des navires jettent les ports maritimes dans une nouvelle compétition : les quelques ports où les plus grands navires font étape deviennent les « hubs » sur des chaînes logistiques qui dépendent de grandes compagnies transnationales, toujours plus puissantes et mobiles ; les grands ports européens se livrent à une compétition aiguë pour devenir « la porte principale de l'Europe », compétition où les critères de fiabilité et de qualité de service viennent au premier plan, avec l'accès à l'hinterland. D'autant que, **vus d'Asie, les grands ports européens sont peu ou prou interchangeables**.

En 1995, le Havre traitait environ 1 million de conteneurs et Anvers 2 millions ; en 2010, Le Havre est à 2 millions et Anvers à plus de 8 millions : la différence est passée du double au quadruple. Rotterdam atteint désormais les 14 millions de conteneurs ; Tanger Med, créé de toutes pièces en 2007, traite presque autant de conteneurs que notre champion national et table sur un objectif de 8 millions en 2016, quand Le Havre espère atteindre 5 millions en 2020 et Marseille 2 millions. **Votre rapporteur**

continue à déplorer ce manque cruel d'ambition, alors que nos ports sont les mieux placés géographiquement.

Chez nos concurrents, l'heure est aux investissements à grande échelle et à l'aménagement du territoire au service d'une économie maritime forte. Les plus grands ports européens sont aussi ceux qui investissent le plus : Rotterdam mobilise trois milliards d'euros pour le projet Maasvlakte 2, Hambourg un milliard d'euros d'ici 2016. **En comparaison, les ports du Havre et de Marseille, pourtant mieux placés géographiquement, peinent à réaliser des investissements beaucoup plus réduits.** Votre rapporteur souligne de manière constante l'intérêt d'une liaison fluviale directe à travers une chatière pour le port du Havre, qui nécessite aujourd'hui un investissement d'environ 80 millions d'euros (50 millions au départ). De même, l'électrification de la ligne Serqueux-Gisors est un combat de longue haleine, pour un montant de l'ordre de 200 millions d'euros. Les ports français ne jouent pas dans la même catégorie que leurs voisins européens.

Dans la compétition pour devenir les « hubs » des plus grandes compagnies d'armateurs, les grands ports concurrents sont aidés par des politiques publiques volontaristes au service d'une économie maritime puissante. Ils investissent bien au-delà de leur circonscription portuaire, en particulier dans la logistique. Ces ports offrent des services complets et intégrés, du transbordement massifié par de puissantes plateformes logistiques et multimodales à une desserte « en profondeur » vers l'hinterland.

En effet, **le transbordement (ou « *feeder* ») est devenu décisif.** Il consiste à faire passer des marchandises, le plus souvent conteneurisées, d'un grand navire à de plus petits navires ; il requiert relativement peu d'espace, mais un espace hautement équipé, notamment pour les opérations d'aiguillage, et qui doit tourner avec des cadences fiables. Rotterdam est le premier « hub » européen, celui où le transbordement est le plus important. Le port investit fortement dans cette activité très lucrative, en aménageant des terminaux consacrés au « *feeder* », en particulier le Delta Barge Feeder Terminal. La place portuaire est en relation avec 110 ports européens, ses lignes sont nombreuses et régulières : 40 transports hebdomadaires avec l'Espagne, 40 avec la Grande-Bretagne, 26 avec la Scandinavie, 16 avec les pays de la mer Baltique... **Pour un opérateur d'une ligne transcontinentale, il devient moins cher de faire un seul arrêt à Rotterdam pour toute l'Europe et d'y transborder ses marchandises, plutôt que de faire plusieurs arrêts.** Entre 2006 et 2010, la part du transbordement est passée du quart au tiers du trafic global de conteneurs à Rotterdam : l'augmentation du trafic est quasiment le seul fait de la croissance du transbordement.

L'accès à l'hinterland est tout aussi déterminant. Les autorités portuaires investissent dans des plateformes logistiques à l'intérieur des terres et recherchent des alliances avec des « intégrateurs de fret », grandes entreprises de transports qui maîtrisent les différents segments de la chaîne

logistique terrestre (et aérienne). Ces alliances passent par des services, aussi bien que par des investissements. Hambourg est la première gare fret d'Europe. Le port d'Hambourg est sans conteste le plus performant d'Europe pour la desserte ferroviaire. Sur 7,9 millions de conteneurs opérés par le port hanséatique, 2 millions ont été acheminés par voie ferrée : le fret ferroviaire est prépondérant au-delà des trajets de 150 kilomètres car ce mode de transport est considéré comme le plus fiable et le moins cher par nos voisins allemands. Cette préférence pour le rail a de quoi surprendre puisque ce mode de transport est régulièrement décrié en France pour son manque de fiabilité et de compétitivité par rapport à la route.

Sur ces deux aspects, **votre rapporteur déplore l'attitude de l'administration, qui se contente de poursuivre les projets déjà amorcés**, en prétendant que ce ne sont pas les infrastructures portuaires qui sont déficientes. Une dynamique d'innovation est nécessaire dans nos ports. Le chantier multimodal du Havre ne permettra pas à lui seul de rattraper les ports d'Anvers ou de Rotterdam. L'hinterland naturel du Havre est l'Île-de-France, soit environ 1,5 million de conteneurs, et ceux d'Anvers ou de Rotterdam ne sont guère plus grands si l'on se limite à des considérations géographiques. Mais ces ports ont eu l'ambition d'élargir leur horizon à l'Europe centrale et aux pays nordiques. De façon encore plus surprenante, la moitié des conteneurs d'Île-de-France est traitée à Anvers : contrairement au Havre, ce port dispose d'une plateforme logistique lui permettant de retraiter les conteneurs qui ne sont pas pleins, pour en faire des conteneurs pleins. Le fait que des ports étrangers soient en capacité de concurrencer nos ports sur leur propre hinterland en dit long sur le chemin qui reste à parcourir.

La stratégie portuaire française doit avoir pour ambition de concurrencer Rotterdam ou Anvers sur leur propre hinterland, en élargissant notre horizon à la Suisse, l'Allemagne, l'Europe du Sud ou l'Europe centrale. Cette vision doit être servie par une dynamique d'investissement, en infrastructures portuaires et ferroviaires, qui n'est aujourd'hui pas à la hauteur.

C. LA CULTURE ADMINISTRATIVE DEMEURE PROFONDÉMENT ANCRÉE DANS LA GOUVERNANCE DES PORTS

La réforme portuaire a mis fin à une gouvernance des ports lourde et inefficace. Les conseils d'administration étaient bien souvent de simples chambres d'enregistrement des décisions proposées par le directeur général.

Toutefois, la gouvernance actuelle ne donne pas suffisamment de poids aux collectivités territoriales. Elles demeurent encore trop en retrait dans les conseils de surveillance, bien que l'État ne soit pas systématiquement majoritaire dans ces structures, compte tenu de l'absence

de consignes données aux représentants des ministères et de l'indépendance des personnalités qualifiées.

Surtout, le directeur général, fonctionnaire d'État, même s'il est nommé par décret après avis conforme du conseil de surveillance, **demeure tributaire, pour la progression de sa carrière administrative, de la tutelle du ministère.** Il n'entreprendra donc pas de s'en abstraire, même si des dispositions le lui permettent, tant les habitudes sont fortes. **La loi du 4 juillet 2008 n'oblige nullement à nommer des fonctionnaires pour diriger des ports** - mais le poids des traditions s'est maintenu, et les ports paraissent, comme par le passé, gérés comme des infrastructures plutôt que comme des outils commerciaux.

Le point faible des ports français, c'est l'absence de logique commerciale et de culture d'entreprise. Il faut insuffler un état d'esprit entrepreneurial dans les services des grands ports maritimes. Il existe des résistances en interne, une certaine inquiétude face aux changements imposés par la réforme portuaire. Schématiquement, les ingénieurs qui travaillent dans les ports sont davantage séduits par le développement d'infrastructures que par la promotion commerciale de la place portuaire. Les grands ports maritimes ont été recentrés sur leurs missions régaliennes, mais aussi sur la promotion de la place portuaire. Dès lors, une politique de formation continue des équipes est nécessaire, ainsi qu'une politique d'embauche de cadres commerciaux de très haut niveau. La priorité des ports français doit être la promotion de la marque des ports français à l'étranger, et surtout en Asie. Il pourrait être utile de s'inspirer de l'exemple du port d'Hambourg, qui assure sa promotion avec succès à travers l'association HHM (*Port of Hamburg Marketing*) depuis 25 ans.

III. LA SAUVEGARDE DU PAVILLON FRANÇAIS NÉCESSITE DES MESURES FORTES

A. LE DÉCLIN DU PAVILLON FRANÇAIS SE POURSUIT INÉXORABLEMENT

Malgré les mesures d'aides à la flotte, **le nombre de navires sous pavillon français connaît un déclin continu.** Détenteur de la 5^{ème} place mondiale dans les années 1960, il occupe désormais la 26^{ème} et représente 0,6% du tonnage mondial. Au 1^{er} juillet 2013, la flotte de commerce sous pavillon français compte 309 navires de plus de 100 UMS¹. Elle se décompose en une flotte de transport (198 navires), et en une flotte de services maritimes (111 navires). Les 198 navires dédiés au transport totalisent plus de 5,7 millions d'unités de jauge brute. Leur capacité d'emport est de plus de

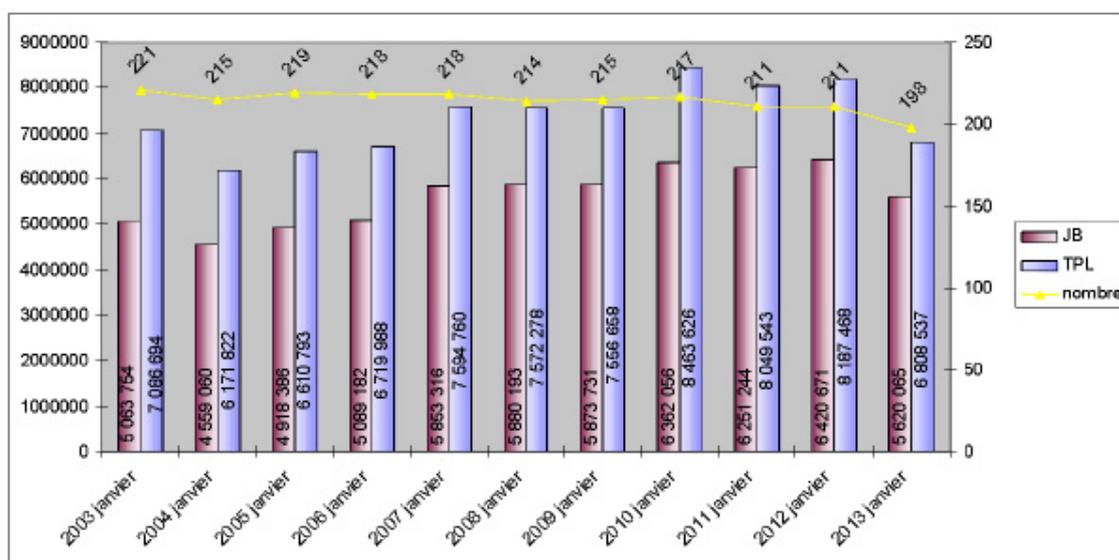
¹ *Universal Measurement System* : cette unité est utilisée pour mesurer le volume intérieur des navires d'une longueur supérieur à 24 mètres effectuant des voyages internationaux.

6,7 millions de tonnes de port en lourd (TPL). Les 111 navires dédiés aux services totalisent 286 609 unités de jauge brute.

À noter, la flotte contrôlée par des intérêts français ou gérée depuis la France est évaluée à environ 600 navires supplémentaires. Il y a donc bien **déconnexion entre entreprise de transport maritime et pavillon national** : les compagnies maritimes européennes contrôlent ainsi 41 % de la capacité de la flotte mondiale.

La flotte de transport française se trouve soumise à de fortes pressions du fait de la compétition mondiale (concurrence des pavillons, augmentation des coûts opérationnels) et connaît depuis 2008 une succession continue des dépavillonnements. **L'année 2012 a été particulièrement rude** : la sortie de 25 navires a produit une perte de 0,8 million d'UMS malgré l'entrée de 11 nouveaux équipements. Cette baisse affecte essentiellement la flotte pétrolière puisque ces sorties concernent 17 de ces navires dont 8 de type VLCC (« *very large crude carrier* ») contre 6 entrées (3 VLCC et 3 transporteurs de produits pétroliers).

ÉVOLUTION DE LA FLOTTE DE TRANSPORT DEPUIS DIX ANS



En 2013, la situation demeure globalement médiocre pour le transport maritime. Les volumes de conteneurs et de vrac sec ont régulièrement baissé en raison de la crise en Europe. Les surcapacités de navires sont importantes et le resteront, en corrélation avec la dynamique de la consommation en Europe. Le transport maritime de pétrole souffre également de surcapacités. Incapables de couvrir leurs coûts opérationnels, certaines compagnies, à l'instar de Maersk Tankers France, essuient des pertes importantes. Le développement de capacités de raffinage en Inde et

au Moyen-Orient signale que le marché restera orienté à la baisse pour les navires français.

Seule note positive, le transport de gaz naturel liquide (GNL) connaît une croissance forte qui devrait se prolonger dans les années à venir. La demande chinoise progresse régulièrement et le Japon, qui a arrêté la quasi-totalité de son parc nucléaire à la suite des incidents de Fukushima, remplace en grande partie cette énergie par du gaz. Toutefois, le risque d'un développement des surcapacités n'est pas à exclure avec l'arrivée de nouveaux investisseurs sur ce segment.

Cette situation relativement dégradée pour le transport maritime contraste avec les perspectives prometteuses des navires de service. Les services offshore aux plateformes pétrolières et gazières connaissent une croissance régulière. Le numéro 1 mondial Bourbon a vu son chiffre d'affaires augmenter de 14% au premier semestre 2013. La recherche sismique pour la prospection d'hydrocarbures connaît une fortune similaire. Le premier opérateur mondial, le franco-américain CGG, a récemment acheté la division géophysique du néerlandais Fugro, acquérant sept navires supplémentaires : il détient désormais 23 navires, soit un tiers de la flotte sismique mondiale. La croisière continue d'attirer une clientèle croissante, qui a triplé en Europe depuis dix ans pour atteindre 6 millions en 2011 (soit 30 % du marché mondial).

B. LES ECARTS DE COMPÉTITIVITÉ-COÛT RESTENT IMPORTANTS PAR RAPPORT À D'AUTRES PAVILLONS EUROPÉENS

Les aides financières mises en place par les États membres dans le cadre des lignes directrices communautaires en faveur du transport maritime visent à limiter le phénomène de dépavillonnement et les fuites vers des pavillons non européens, plus attractifs d'un point de vue économique. Néanmoins, si ces interventions publiques jouent un rôle important dans le ralentissement du déclin des flottes européennes, la concurrence internationale reste forte sur un marché global, complètement libre et caractérisé par de faibles barrières à l'entrée. Les compagnies étrangères opèrent souvent avec des structures de coûts plus faibles. Dans ce contexte, **les armements européens doivent faire face à une compétition issue des pays d'Asie du Sud-Est et d'Extrême-Orient** qui offrent un environnement particulièrement attractif.

La situation de la France n'est guère avantageuse sur ce plan, en dépit de l'introduction du Registre international français (RIF) par la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005¹. **Employer un marin sous pavillon français**

¹ Pour mémoire, le RIF permet de recruter des membres de l'équipage à des conditions internationales, c'est-à-dire réglées par le contrat entre le marin et l'armateur, dans le respect des

représente un coût supérieur à celui d'autres pavillons européens qui présentent les mêmes garanties de fiabilité. L'écart de rémunération entre un marin français et un marin anglais est de 20%, et s'élève jusqu'à 40 % vis-à-vis des marins danois ou italiens. L'organisation du temps de travail et des congés n'est guère plus favorable puisqu'il faut en France trois équipages pour faire tourner un navire contre deux au Danemark. Enfin, les exonérations de charges sont insuffisantes par rapport à d'autres États européens (Danemark, Italie, Royaume-Uni, Luxembourg) qui sont allés au maximum de ce qu'autorisent les lignes directrices sur les aides d'État au transport maritime, en supprimant totalement les charges patronales et salariales.

**LES PRINCIPAUX OUTILS DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN
AUX ENTREPRISES DE TRANSPORT ET SERVICES MARITIMES**

Prévus par le droit communautaire, ils ne sont pas propres à la France et sont aujourd'hui partagés par tous les États ayant conservé une flotte de commerce.

i) La taxe forfaitaire au tonnage

Les armateurs français, en principe soumis à l'impôt sur les sociétés (IS), ont la possibilité d'opter, pour une période de dix ans renouvelables, pour un impôt forfaitaire de taxation calculé en fonction du tonnage des navires qu'ils exploitent. La visibilité sur le montant d'impôt payé est donc accrue, l'assiette ne fluctuant pas au gré des bénéfices et des pertes. Ce dispositif est appliqué par l'ensemble des États européens maritimes et par 80% de la flotte mondiale.

ii) Les exonérations de charges patronales

Les entreprises d'armement maritime qui emploient des marins affiliés à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) bénéficient de l'exonération des seules charges patronales ENIM, dès lors qu'elles sont soumises à une concurrence internationale. Les exonérations de charges non ENIM ne profitent qu'aux entreprises de transport de passagers.

iii) Les outils en faveur de l'investissement

Le code général des impôts permet aux entreprises de transport et de services maritimes d'investir en déduisant les déficits nés de l'amortissement dégressif d'un bien mis en location des résultats imposables des autres activités, dès lors que le bien est exploité ou situé dans l'espace économique européen (EEE).

règles internationales fixées par les conventions dont la France est signataire. Le Conseil constitutionnel a validé ce double régime salarial au sein d'un même équipage, considérant que « les navigants qui résident hors de France ne se trouvent pas dans la même situation que ceux qui résident en France compte tenu des conditions économiques et sociales propres aux pays où se situe le centre de leurs intérêts matériels et moraux » - et que cette « différence objective de situation » justifiait une différence de traitement sans attenter au principe d'égalité (décision n°2005-514 DC du 28 avril 2005).

iv) Les mesures issues du Registre international français (RIF)

Les marins français naviguant sur un navire immatriculé au RIF bénéficient de l'exonération d'impôt sur le revenu sous réserve de naviguer 183 jours à l'étranger. La simplification des démarches administratives (création d'un guichet unique) vise également à renforcer l'attractivité du pavillon français.

Dans ce contexte, **votre rapporteur s'interroge sur la cohérence du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE)**. Bien que directement exposées à la concurrence internationale, les entreprises de transport et de services maritimes ne peuvent bénéficier du dispositif puisqu'elles sont imposées selon un régime forfaitaire, et non dans les conditions du droit commun de l'impôt sur les bénéfices. Ce message est peu audible, à l'heure où le Gouvernement souhaite mener une véritable politique maritime, une ambition que votre rapporteur salue pour mieux déplorer le manque de moyens qui y concourent.

C. LA COMPÉTITIVITÉ HORS-COÛT PEUT ÊTRE RENFORCÉE PAR DEUX MESURES LÉGISLATIVES URGENTES

La contrainte budgétaire n'a pas le monopole des responsabilités en matière de compétitivité des armements français. Votre rapporteur souligne de longue date la nécessité de mettre en œuvre des réformes essentielles pour l'attractivité du pavillon.

1. L'extension de l'obligation de pavillon pour assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique en produits raffinés

La loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier vise à assurer la sécurité des approvisionnements énergétiques français. Elle garantit la constitution et le maintien des stocks stratégiques d'hydrocarbures au niveau imposé par la réglementation européenne¹, afin d'assurer la couverture a minima des besoins du pays, notamment en cas de crise majeure. Ses deux outils sont la constitution de stocks stratégiques et le **maintien d'une capacité nationale de transport maritime** susceptible d'en garantir la reconstitution.

¹ La directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009 fait obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de pétrole brut et/ou de produits pétroliers.

Cette loi **ne s'applique qu'au secteur pétrolier** et impose aux raffineurs établis en métropole de disposer, à long terme, d'une capacité minimale de transport maritime de pétrole brut sous pavillon français : le tonnage total de la capacité des navires, exprimé en tonnes de port en lourd (TPL), doit être au moins égal à 5,5 % du tonnage de pétrole brut traité annuellement.

Depuis 1992, de profonds changements sont intervenus dans la répartition de la consommation des différentes énergies fossiles (produits bruts et raffinés, gaz, charbon). Ces changements ont conduit au **déclin du raffinage en France**, avec pour conséquence un impact très négatif sur la quantité de pétrole brut importé et sur le solde extérieur de produits pétroliers finis issus du raffinage (essences, gazoles, fioul domestique, fioul lourd, carburéacteur, butane et propane).

La croissance des importations de produits raffinés a ainsi progressivement vidé le dispositif en vigueur de son contenu. La diminution sensible du tonnage de pétrole brut traité par les raffineries françaises a entraîné une forte dégradation de la capacité minimale de transport maritime imposée par la loi. **En quinze ans, le nombre de navires entrant dans le champ d'application de la loi est ainsi passé de seize à neuf.**

Cette perte de capacité sous pavillon national n'a pas été compensée par une hausse équivalente de la capacité de transport maritime de produits finis issus du raffinage. Ces derniers étant exclus du périmètre de la loi, aucune obligation de capacité minimale ne s'impose, alors que les enjeux de sécurité de nos approvisionnements énergétiques sont strictement identiques.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, une extension du champ d'application de la loi aux produits finis issus du raffinage et aux autres produits énergétiques (GNL et charbon) serait susceptible d'accroître la flotte française d'environ trente navires. Ces navires sont en effet totalement différents, dans leur conception et dans leur taille, des transporteurs de pétrole brut. En effet, les *supertankers* ou *very large crude carriers* (VLCC) sont généralement d'un port en lourd de 280 à 300 kilotonnes, tandis que les transporteurs de produits finis sont plutôt de l'ordre de 37 à 50 kilotonnes.

Une mission confiée au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et au Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET) a examiné la faisabilité d'une extension du champ d'application de la loi du 31 décembre 1992 aux importations de produits pétroliers et de gaz. Son rapport a été remis à l'été 2013.

Cette mission s'est prononcée en faveur de l'extension de l'obligation de pavillon, sous une forme adaptée, à l'ensemble des produits pétroliers et au gaz de pétrole liquéfié (GPL). En effet, en l'absence de politique communautaire, rien ne permet d'affirmer que dans une situation de crise majeure, des États de l'UE qui disposent d'une flotte pétrolière placeraient ces navires à la disposition d'un État qui en ferait la demande. Dès lors, la mission considère que l'obligation de capacité de transport sous pavillon français constitue l'unique moyen permettant de faire effectuer les transports maritimes de pétrole d'intérêt national.

La situation est différente pour le gaz naturel liquéfié (GNL) qui relève de la politique commune de l'énergie. La mission remarque néanmoins que si la sécurité des approvisionnements gaziers par voie terrestre est bien traitée par des dispositions communautaires, ce n'est pas le cas de l'approvisionnement en GNL par voie maritime. La mission recommande par conséquent d'attirer l'attention de la Commission européenne sur ce point.

Le Gouvernement a indiqué préparer une initiative dans la perspective du comité interministériel de la mer prévu à la fin de l'année. Votre rapporteur souhaite que la commission suive attentivement les négociations en cours, dont l'issue devra tenter d'enrayer en partie la tendance au dépavillonnement.

2. L'embarquement de gardes armés sur les navires battant pavillon français

Depuis le début des années 2000, le phénomène de piraterie maritime connaît une résurgence qui menace gravement la sécurité des routes maritimes internationales. S'il s'est fortement manifesté dans le détroit de Malacca ou commence à s'affirmer en Amérique du sud, c'est surtout au large des côtes africaines qu'il pose aujourd'hui problème, à savoir dans le golfe de Guinée et au large des côtes somaliennes. Au total et toutes zones géographiques confondues, **120 attaques ont été recensées depuis le début de l'année 2013** par le Bureau Maritime International (BMI). Les pirates, toujours mieux équipés et plus audacieux, mènent une véritable guerre contre les navires marchands, n'hésitant pas à retenir en otage et à torturer des équipages pour obtenir des rançons.

Ces menaces pèsent sur l'activité des armateurs français. Elles **accroissent le coût des primes d'assurance**. Les surprimes liées à une traversée de l'océan Indien sont généralement de 0,5 % de la valeur du navire, soit souvent proches de 20 000 à 30 000 dollars supplémentaires par jour de traversée. La plupart du temps, les compagnies assument ce surcoût, soit directement soit en évitant les zones dangereuses, par exemple en transitant par le cap de Bonne-Espérance, ce qui induit un allongement des

transits et une surconsommation de fioul. Cependant, le phénomène est arrivé à un tel point aujourd'hui, que **les assurances comme les clients refusent de courir le risque de piraterie en l'absence d'une garantie de protection** des navires.

Pour autant, les armateurs français se sont longtemps refusé à recourir à des sociétés de protection sur des navires français, arguant que la sécurité des bâtiments était de la responsabilité de l'État. Depuis l'attaque du Ponant et de thoniers tricolores dans l'océan Indien en 2008, **la Marine nationale a d'ailleurs mis en place des équipes de protection embarquée (EPE)**, constituées de personnel formé pour cette mission. Ces EPE sont toujours en vigueur et, dès qu'un navire français transite dans une zone à risque, il peut demander à en bénéficier.

Compte tenu des nombreuses opérations extérieures et de son potentiel humain limité, la Marine nationale **ne peut cependant répondre favorablement qu'à deux sollicitations de protection sur trois**. En outre, **les professionnels se plaignent des délais de traitement de leurs demandes**, jugés excessifs au point de mettre en péril les marchés qu'ils détiennent. La question de la disponibilité immédiate de la protection devient ainsi un facteur essentiel de la compétitivité hors coût des armements français.

Dans les faits, **les compagnies françaises font aujourd'hui appel à des sociétés privées** pour fournir une protection embarquée dans les zones dangereuses. Un véritable secteur économique de la protection maritime s'est ainsi développé. Il est nettement dominé par les compagnies anglo-saxonnes, organisées au sein de l'association IAMSP (*International Association of Maritime Security Professionals*).

Cependant, **l'absence d'évolution du droit français, notamment sur le port d'armes à bord des navires** battant notre pavillon, empêche l'émergence de prestataires nationaux et pose des problèmes de responsabilité. **Certaines compagnies sont ainsi contraintes de créer des structures juridiques à l'étranger** pour répondre aux besoins de leurs clients.

Votre rapporteur souligne qu'**il est devenu nécessaire d'adapter le cadre juridique à cette situation de fait**. La France est, avec les Pays-Bas, le dernier pays d'Europe qui n'autorise pas légalement la présence de gardes armés sur ses navires. D'après les informations communiquées par la direction des affaires maritimes, **un projet de loi est actuellement en phase d'arbitrages interministériels et devrait être soumis prochainement au Parlement**. Votre rapporteur se félicite qu'une telle initiative soit enfin prise sur cette question aussi essentielle que consensuelle pour la compétitivité de notre flotte.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 novembre 2013, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits « transports maritimes » du projet de loi de finances pour 2014.

M. Charles Revet, rapporteur. – Il me revient de vous présenter cette année encore les crédits relatifs aux transports maritimes.

En guise d'introduction, je souhaiterais vous rappeler quelques grandes tendances de l'année 2013 dans le domaine maritime.

Il s'agit tout d'abord de la première année véritablement « post-réforme » concernant les grands ports métropolitains. Cette réforme, introduite par la loi du 4 juillet 2008, visait à recentrer les sept « grands ports maritimes » sur la gestion des infrastructures et la promotion de la place portuaire, moderniser leur gouvernance, renforcer leur rôle d'aménageur, et unifier la manutention portuaire en transférant l'outillage et le personnel grutier à des opérateurs privés de manutention. Ces objectifs se sont appuyés sur l'élaboration, pour chaque grand port maritime, d'un projet stratégique et d'un plan d'investissement sur cinq ans. Aujourd'hui, je crois que l'on peut dire qu'il y a bien sur le terrain une appropriation de la réforme par les personnels, comme en témoigne la baisse régulière du taux de conflictualité.

Au 1^{er} janvier 2013 est également entrée en vigueur la réforme des grands ports d'outre-mer, engagée par la loi du 22 février 2012. Au cours de cette année, la gouvernance et le budget ont été mis en place. Les transferts de personnels des CCI ont quant à eux peu progressé.

Un autre fait marquant de l'année 2013 est la publication de la loi du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation du droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable, que nous avons examinée au printemps dernier. Celle-ci fait suite à la ratification par la France de la Convention du travail maritime, le 28 février dernier, et modernise substantiellement le droit social des gens de mer. Elle prévoit notamment l'application de la législation sociale maritime à toute personne employée à bord, y compris les travailleurs indépendants ; une définition précise des obligations et responsabilités de l'armateur, en particulier en matière de normes sociales ; la clarification des règles relatives à la durée du travail et aux repos ; un principe de certification sociale des navires ; une meilleure prise en compte des situations de rapatriement et d'abandon des gens de mer ; et l'encadrement des activités de placement des gens de mer. Au-delà du seul respect de nos obligations européennes et internationales, il s'agit là d'une réelle avancée pour les professions maritimes, dont nous connaissons tous la pénibilité et la précarité des conditions de travail. Les décrets d'application prévus, 33 concernant la direction des affaires

maritimes, seront tous publiés avant le mois de septembre 2014, d'après les informations transmises par le Secrétariat général du Gouvernement.

Enfin, l'année 2013 est également celle de l'installation du Conseil national de la mer et du littoral et de la conduite des premières Assises de la mer et du littoral. Celles-ci ont vocation à alimenter la future stratégie nationale pour la mer et le littoral, que le Gouvernement adoptera par décret en 2014. Les enjeux maritimes et la croissance bleue sont en effet au cœur des préoccupations européenne et nationale, à juste titre. Je ne reviens par une énième fois sur l'importance de ce secteur. Je vous rappelle simplement que la France possède le deuxième domaine maritime au monde, presque au même niveau que les États-Unis, et que le transport maritime achemine 90 % des marchandises que nous consommons. Or, plus l'enjeu est important, plus la déception est grande, lorsqu'apparaît le décalage entre la parole et les actes.

Les crédits budgétaires affectés aux transports maritimes relèvent de deux programmes de la mission « Écologie ».

Les crédits du volet « sécurité et affaires maritimes » du programme 205 sont globalement stables, avec 143,59 millions d'euros en autorisations d'engagement et 144,54 millions d'euros en crédits de paiement pour 2014. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, cela correspond à une légère augmentation, de 1 % en autorisations d'engagement et de 2 % en crédits de paiement. On reste néanmoins en retrait, de l'ordre de deux millions d'euros, par rapport à ce qui avait été annoncé dans la programmation budgétaire pluriannuelle 2013-2015.

Les principaux points à retenir sont les suivants. La phase d'investissement dans la modernisation des systèmes d'information des centres régionaux opérationnels de sauvetage et de surveillance (CROSS) et de la signalisation maritime est en voie d'achèvement. Le développement de l'École nationale supérieure maritime (ENSM) franchit une nouvelle étape. Trois millions d'euros d'investissement sont prévus pour financer le transfert de l'un des sites de l'école vers le Grand port maritime du Havre. Il s'agit de la deuxième tranche sur les 10 millions d'euros prévus au total dans le cadre de ce chantier, qui devrait être achevé au printemps 2015. Enfin, la direction des affaires maritimes continue à mobiliser ses crédits pour améliorer, de façon transversale, l'architecture de son système d'information. Ce ne sont pas moins de 31 applications, 9 Systèmes d'Information Décisionnel (SID) et 6 interfaces d'Échange de Données (ED) qui sont hébergés au centre serveur de Saint Malo, pour la surveillance maritime, comme pour la gestion des marins et des navires, en interface avec de nombreux partenaires, tels la Marine nationale, le Trésor public ou les Douanes.

Pour le reste, la structure des dépenses reste globalement identique à celle des années précédentes. Afin de soutenir la compétitivité du pavillon français, 50 % des crédits compensent les exonérations de charges patronales

pour l'emploi de marins français sur les navires inscrits au registre international français, le RIF ; 20% des crédits sont affectés aux moyens techniques de la sécurité maritime, 20 % à la formation et au soutien à l'emploi, et les 10% restants alimentent des mesures techniques de soutien au programme.

La seconde tranche des crédits relatifs aux transports maritimes est inscrite au programme 203 relatif aux « infrastructures et services de transport ». De façon schématique, il s'agit, pour une grosse moitié des crédits, de financer l'entretien des grands ports maritimes, à hauteur de 53,5 millions d'euros en 2014. L'autre moitié sert au développement des infrastructures, avec notamment 36 millions d'euros de fonds de concours de l'AFITF en autorisations d'engagement, contre 45 millions d'euros en loi de finances pour 2013.

Comme l'année dernière, je déplore le tarissement progressif de la dynamique d'investissement dans nos ports. La baisse de 20 % des autorisations d'engagement prolonge celle de 39 % observée l'année passée. Le maintien relatif des crédits de paiement ne sert qu'à financer des programmes déjà engagés.

À cela s'ajoute le fait que la remise en cause de l'écotaxe par le Gouvernement, ne prévoit pas de dotations de remplacement pour équilibrer le budget de l'AFITF. Ce signal ne manque pas d'inquiéter les grands ports maritimes, largement tributaires de ces recettes pour moderniser leurs installations.

En définitive, il s'agit, une fois encore, d'un budget de gestion. Il n'y a aucune vision stratégique à long terme. On se contente de sauvegarder, tant bien que mal dans le contexte actuel, l'essentiel des missions régaliennes, rien de plus. Pour cette raison, je vous proposerai, mes chers collègues, et croyez bien que c'est par dépit, un avis négatif à ces crédits décevants.

Nous ne pouvons en effet pas prétendre que les investissements de ces dernières années ont été suffisants. Ils nous ont certes permis de rattraper notre retard, mais ce n'est pas le moment pour marquer une pause, qui mettrait à mal les efforts accomplis jusqu'ici. L'économie française doit poursuivre son adaptation au poids toujours croissant du commerce maritime. Une stratégie budgétaire qui vise la seule préservation de l'existant et s'interdit toute innovation n'est pas digne des ambitions affichées.

Le ministre des transports a présenté la stratégie nationale de relance portuaire au cours d'un déplacement à Rouen et au Havre le 24 mai 2013. Il affirme lui-même son ambition de donner à la France une place de premier rang dans le commerce international comme point d'entrée ou hub de l'Europe et de contribuer au développement industriel et économique du pays. Je partage ces objectifs, mais on ne peut raisonnablement pas dire que

les crédits figurant dans ce budget 2014 soient en adéquation avec les propos tenus.

Je veux bien comprendre l'attitude de l'administration, qui se contente de poursuivre les projets déjà amorcés, prétendant que ce ne sont pas les infrastructures portuaires qui sont déficientes. Leur modernisation ne sert de fait à rien sans leur désenclavement ; il faut dépenser aussi hors de la circonscription portuaire. Nous savons aujourd'hui que nos ports sont mal reliés au chemin de fer et aux voies navigables, ce qui en bride le développement, alors même que les ports européens concurrents sont saturés.

Le chantier multimodal du Havre ne permettra pas à lui seul de rattraper les ports d'Anvers ou de Rotterdam, alors même qu'il est le mieux placé géographiquement. Il faut ouvrir d'autres débats, comme celui de l'automatisation, que l'on évoque à peine, quand le port d'Hambourg ou les ports chinois investissent massivement.

Il faut également revoir le projet stratégique de nos ports. Pendant des années, on s'est focalisé sur les aspects mécaniques de la gouvernance, car il y avait beaucoup de choses à revoir. Il est temps désormais de se concentrer sur la pratique. Nous restons encore dans une logique de ports gestionnaires, avec dans les faits une autonomie toute relative des responsables des ports vis-à-vis de l'administration centrale. Nos ports doivent développer une véritable politique commerciale, avec par exemple du démarchage ou une politique de prix. Nous avons des infrastructures à fort potentiel, que nous ne savons culturellement pas valoriser. Sans doute faudra-t-il réfléchir à recruter davantage sur des compétences que sur des profils de carrière, à la fois pour se détacher réellement d'une tutelle administrative et pour développer cette fibre commerciale.

Un autre sujet d'inquiétude porte sur l'avenir du pavillon français. Celui-ci est aujourd'hui en danger de mort. Il n'est pas sûr que demain, nous ayons encore des entreprises sous pavillon français. Car on n'enregistre actuellement que des sorties, et aucune entrée. Les armateurs ne viennent plus s'immatriculer en France. C'est toute une filière qui se déconstruit peu-à-peu. Le financement n'est plus là, même la BPI refuse d'apporter son soutien. Les chantiers disparaissent, et avec eux le savoir-faire en matière de construction de navires. Le Gouvernement a beaucoup de mal à appréhender les difficultés du secteur.

Le coût du pavillon français reste trop élevé. Les exonérations de charges sont insuffisantes par rapport à l'agressivité de nos concurrents britanniques ou danois, qui ont mis en place des exonérations totales. L'organisation du temps de travail et des congés ne nous avantage pas non plus, puisqu'il faut en France trois équipages pour faire tourner un navire, contre deux au Danemark. Quant au crédit d'impôt compétitivité emploi, on

est dans un véritable déni de réalité, puisqu'il ne s'applique pas aux entreprises maritimes !

Pour finir sur une note plus positive, voici quelques éléments prospectifs. D'abord, certains chantiers, dont nous avons parlé l'année dernière, progressent.

La question de la piraterie maritime et de la présence de gardes armés à bord des navires est actuellement en phase d'arbitrages interministériels. Un projet de loi devrait nous être soumis prochainement. Pour rappel, la France est, avec les Pays-Bas, le dernier pays d'Europe qui n'autorise pas la présence de gardes armés sur ses navires. Pourtant, il y a urgence à agir dans ce domaine. Le recours à la Marine nationale n'est possible que dans les deux tiers des cas, faute de moyens. Or, sans protection, les navires quittent le pavillon français, car les assurances comme les clients ne sont plus prêts à courir le risque de la piraterie.

L'actualisation de la loi de 1992 sur la sécurité des approvisionnements énergétiques est en cours mais progresse modestement. Cette loi impose que les navires français transportent au moins 5% du pétrole brut que nous raffinons, afin de sécuriser nos approvisionnements énergétiques. Mais nos raffineries ferment et cette obligation perd sa raison d'être. Il devient nécessaire d'étendre cette mesure aux produits raffinés, comme le préconise le rapport du député Arnaud Leroy sur la compétitivité des services et transports maritimes. Nous risquons fort, dans les prochaines semaines, de perdre définitivement la société Maers Tankers France, qui n'a déjà plus que six navires en flotte et est au bord de la faillite.

Enfin, je souhaiterais attirer votre attention sur l'un des gros enjeux des années à venir, le passage au gaz naturel liquifié (GNL), en remplacement du fioul lourd, qui concerne aussi bien nos navires que nos ports. En effet, le taux de soufre va être fortement limité dans les rejets, et les navires sous pavillon français vont devoir globalement adapter leur motorisation. L'option du GNL est plus intéressante que l'installation de filtres sur les cheminées des navires à fioul lourd, en raison de l'âge relativement jeune du pavillon français, 8 ans contre 16 ans en moyenne dans l'Union européenne. Mais elle nécessite un certain nombre d'adaptations dans nos ports, afin que les navires puissent souter rapidement. En outre, la police portuaire devra être révisée pour s'adapter aux évolutions de sécurité nécessaires. Il s'agit donc d'une affaire à suivre attentivement.

Au cours des auditions, j'ai été surpris du décalage entre le discours du ministère et la réalité. Je crains vraiment que la situation ne s'aggrave très rapidement. Le Havre et Marseille bénéficient d'une situation géographique idéale, et pourtant, faute d'investissements, le premier port de France est Anvers ! Je suis également inquiet pour le pavillon français, autant pour des questions de coût que pour des impératifs de sécurité, qui sont la préoccupation majeure des armateurs. La direction des affaires maritimes est

optimiste sur l'aboutissement de la réforme sur l'embarquement des gardes armés, attendons de voir ce qui sera proposé concrètement dans le projet de loi. Pour l'heure, j'exprime mon inquiétude en rappelant que je tiens le même discours depuis des années, quelle que soit la majorité en place ! Je propose un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

M. Louis Nègre. - Je salue la constance du rapporteur et ses propositions de bon sens. J'ai les mêmes conclusions que lui sur les ports du Havre et de Marseille. Comment se fait-il que nous n'arrivions pas à faire la même chose qu'en Allemagne ? Ils sont les meilleurs, alors que leurs ports sont plus éloignés que les nôtres. Il y a une urgence à reprendre les conclusions des précédents rapports de Charles Revet. Notre pays meurt de ses carcans. L'exemple des ports pourrait s'appliquer à bien d'autres domaines.

La commission « Mobilité 21 » a ouvert des perspectives. Il va y avoir des investissements sur le port de Marseille, sur le routier comme sur le ferroviaire, ainsi que sur le port du Havre. On essaie de rattraper le temps perdu.

Le pavillon français coule. On va droit dans le mur. C'est la chronique d'une mort annoncée. On ne bouge pas, et on meurt. Cela remet en question notre souveraineté. Le jour où le transport du pétrole sera touché par une crise économique, nous risquons d'être surpris, alors que c'est un élément stratégique pour notre pays.

Nous avons des ports qui ne sont pas à niveau, mais aussi un problème d'organisation sociale au sens large. On protège beaucoup, on fait du social. Très bien. Mais en surprotégeant, dans le contexte qui est le nôtre, on tue l'emploi et les entreprises ferment. C'est catastrophique. C'est pareil pour le système ferroviaire : à force de surprotéger, qui gagne en parts de marché ? C'est la route. Si nous souhaitons développer le fret et le pavillon maritime français, il faut s'adapter au réel.

Sur le pavillon maritime, qui décide qu'on ne peut pas sécuriser nos bateaux ? Et qui va payer 20 millions d'euros si un otage est pris ? C'est le contribuable ! Que la personne qui a interdit de sécuriser les bateaux prenne en charge cette somme.

Le passage du fioul lourd au gaz est une évolution souhaitable et nécessaire, qui va réduire la pollution et les nuisances. Il implique une adaptation du transport maritime, que nous devons aider.

Pour toutes ces raisons, je comprends l'avis défavorable exposé par notre rapporteur.

M. Vincent Capo-Canellas. - J'entends le signal d'alarme de notre rapporteur. On peut déplorer que la situation de nos finances publiques nous conduise à réduire la capacité d'investissement, dans un domaine où la politique stratégique de l'Etat doit être menée sur le long terme. Le sujet est

stratégique pour le rayonnement de la France à l'étranger, pour son développement économique et pour son emploi. Comment retrouver une grande politique portuaire dans le contexte actuel ? Ce rapport est aussi une invitation en ce sens. A côté des investissements, il y a aussi l'enjeu de compétitivité globale du pays et des contraintes qu'on pose trop facilement chez nous. Mon groupe soutiendra l'avis du rapporteur.

M. Michel Teston. – Votre rapport, comme les interventions de MM. Nègre et Capo-Canellas sont très critiques...

M. Vincent Capo-Canellas. – Lucides !

M. Michel Teston. – Votre avis est défavorable parce que vous estimez que le budget alloué aux transports maritimes constitue un simple budget de gestion et que les investissements sont insuffisants sur les ports et les liaisons vers les ports. Mais la commission « Mobilité 21 », dont Louis Nègre a fait partie, a proposé, dans le scénario 2, des investissements pour rendre les ports accessibles aux plus gros navires. Or, c'est ce scénario 2 qui a été retenu.

Pour la desserte des ports, il faut se référer aux crédits alloués aux transports ferroviaires. La ligne Serqueux-Gisors, au Nord de Paris, va être électrifiée. Elle permettra aux trains de marchandises venant du port du Havre de contourner Paris.

M. Louis Nègre. – C'est la priorité n°1 absolue.

M. Michel Teston. – Les travaux ont déjà commencé.

Votre deuxième principale critique porte sur la diminution des crédits de l'AFITF. Lorsque le Premier ministre a annoncé la suspension de l'écotaxe, les crédits avaient déjà été examinés par l'Assemblée nationale. Philippe Martin et Frédéric Cuvillier réfléchissent à des solutions pour compenser ce manque à gagner, provisoire j'imagine, par des crédits de l'Etat votés en collectif budgétaire. Je serai donc moins pessimiste à ce sujet.

En ce qui concerne l'avenir du pavillon français, il faut que les opérateurs prennent les dispositions nécessaires, et pas seulement l'Etat et les collectivités territoriales. Si les ports du Havre et de Marseille sont les mieux placés, et que nous réalisons les investissements recommandés par la commission « Mobilité 21 », j'estime qu'il n'y a pas à se faire trop de souci. Je n'aurai donc pas le même avis défavorable.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je me suis levé ce matin très optimiste, après la victoire de la France au match de foot, et la présentation très détaillée du Premier ministre à la radio sur la réforme fiscale. Puis j'entends Charles Revet et là, je tombe. C'est un discours de perdant.

Je ne suis pas spécialiste comme le rapporteur, mais j'ai regardé ces crédits. Le programme 205 augmente très légèrement. Un effort de 3 millions d'euros est réalisé sur l'action 2. Il n'y a pas que des points négatifs dans ce

budget. Comme l'a dit Vincent Capo-Canellas, nous sommes dans une période où l'argent reste rare. Ce budget tient le coup et nous ne pouvons pas continuer à tenir des propos déphasés par rapport à ce que nous souhaitons pour la France. Le plan de relance portuaire va mobiliser 174 millions d'euros sur cinq ans. Ce n'est pas rien.

Le Havre souffre du manque d'hinterland, les containers sont bloqués. Anvers et les Pays-Bas en ressortent gagnants. A nous, aujourd'hui, d'apporter des solutions au Havre. C'est un port qui est en train de récupérer des parts de marché sur les autres, comme Marseille.

J'aurais aimé que le rapporteur indique que ce budget tient le coup dans le contexte actuel. La situation des ports français est très dégradée depuis très longtemps. Je ne sais pas quel discours tenait Charles Revet lorsqu'il appartenait à la majorité...

M. Louis Nègre. – Il était très critique et avait le même discours.

M. Jean-Jacques Filleul. – J'appelle à un vote favorable de ces crédits, ou du moins à l'abstention. Il ne s'agit pas seulement d'une posture politique. Les ports jouent un rôle majeur dans l'économie française, j'en suis persuadé comme notre rapporteur.

Mme Hélène Masson-Maret. – Il y a un mot qui ne me plaît pas dans cette dernière intervention, celui de « discours de perdant », surtout lorsqu'il est appliqué à Charles Revet. L'intervention du Premier ministre suscite chez vous de l'optimisme. Pour l'avoir entendu hier au congrès des maires, je ne partage pas le même sentiment. Je n'aime pas la façon dont on cherche à politiser le discours du rapporteur.

Au fil des mois, nous voyons se succéder les scénarios catastrophe. Tout disparaît en France. Je pense aux abattoirs par exemple. En amont du budget, nous avons deux problèmes : la définition d'une stratégie, et le coût du travail. Nous y revenons toujours. Notre industrie part à l'étranger. Le rapporteur propose un garde armé, soit une autorisation en plus. Un pavillon étranger a une rotation de deux équipages ; nous en avons déjà trois et nous y ajoutons un garde armé. J'y suis favorable, si les assurances l'imposent, mais cela va encore augmenter le coût.

Les crédits consacrés à l'aménagement du territoire, qui concernent fortement notre commission, font l'objet d'une diminution drastique. S'il est normal d'être optimiste dans la majorité qui gouverne, je donnerai pour ma part un avis négatif à ces crédits.

M. Raymond Vall, président. – Depuis que Charles Revet fait des rapports à ce sujet, rien n'a changé, je crois que nous nous rejoignons tous sur cette analyse. Nous pourrions peut-être exprimer une position unanime sur l'importance des ports dans notre économie et la nécessité de considérer leur désenclavement comme une priorité. Je suis d'accord, il n'y a pas de

perdant, nous sommes tous là pour faire avancer les choses. Nous devons affirmer que les ports constituent un intérêt majeur pour notre pays.

M. Louis Nègre. – Je suis d'accord avec cette analyse.

M. Charles Revet. – Au-delà du budget et du vote politique, c'est l'avenir de la France dans le domaine maritime qui est le plus important et doit nous réunir. A Marseille, il va bientôt y avoir un problème. Ce port a vécu sur un acquis : l'essentiel de ses ressources s'appuyait sur le pétrole. Mais ce trafic diminue.

Les trois millions d'euros supplémentaires concernent le transfert au Havre de l'école maritime. C'est une mesure positive, mais planifiée de longue date. Les autres crédits sont plutôt en baisse.

Compte tenu de la gravité du sujet, j'appelle à une analyse plus profonde de ces questions. Nous en parlons maintenant, mais le débat ne doit pas s'arrêter à la fin de la réunion de commission.

J'avais proposé de changer la gouvernance de ces ports et je le propose toujours. Pourquoi ? Quand j'avais préparé la réforme portuaire, j'avais reçu tous les présidents de ports autonomes. Ils m'ont tous affirmé qu'ils n'avaient jamais aucune instruction des services de l'État, et ne recevaient jamais de réponses quand ils faisaient remonter quelque chose. Or, en l'absence de feu vert, il est impossible de lancer des travaux.

M. Jean-Jacques Filleul. – Il y a eu Port 2000.

M. Charles Revet. – Oui, mais le malheureux directeur général de l'époque avait réussi à force de blocages. Quand Dominique Perben est venu pour l'inauguration, ni les trains ni les barges n'accédaient au port.

Au Havre, nous avons fait l'Haropa, qui rassemble le Havre, Rouen et Paris. Il fallait certainement le faire pour la communication, mais cela n'arrête pas la diminution du trafic liée à l'hinterland du Havre, limité à la région parisienne. En face, l'hinterland naturel de Rotterdam et d'Anvers n'est guère plus vaste, composé de la Hollande, de la Belgique et du Luxembourg. Mais ces ports desservent en réalité toute l'Europe centrale et l'Europe du sud, ce que les infrastructures de desserte du Havre ne permettent toujours pas.

Les deux points cruciaux pour le port du Havre sont l'accès aux barges et le ferroviaire. Combien coûtent les investissements nécessaires ? 40 millions d'euros pour une chatière, et 250 millions pour l'électrification de la liaison Serqueux-Gisors. Ce n'est pas grand-chose par rapport aux enjeux. Pourtant ces idées datent de sept ou huit ans. C'est pour cela que je mets en cause tous les gouvernements.

M. Raymond Vall, président. – Notre commission est assez jeune, ce qui justifierait la création d'une mission d'évaluation spécifique, qui pourrait faire des propositions.

M. Charles Revet. - Cela ne changera pas ma position, mais cela peut faire partie des conclusions d'aujourd'hui.

M. Jacques Cornano. - La transition énergétique, qu'on le veuille ou non, est inéluctable. Il faut donc mettre l'accent sur cet enjeu. Un travail sérieux doit être mené dans ce domaine. Dans une quarantaine d'années, nous aurons des problèmes avec le pétrole.

M. Raymond Vall, président. - C'est une très bonne idée, cela réunit deux des compétences de notre commission. Il y a en outre des conséquences et un enjeu économique sur les filières.

M. Louis Nègre. - Je remercie le président pour son excellente synthèse. Le système est bloqué, malgré quelques évolutions plutôt positives : la loi de modernisation des ports, qui introduit une certaine souplesse, et les conclusions de la commission « Mobilité 21 ». Nous pouvons tous nous retrouver sur la nécessité de faire évoluer nos ports. Cette position pèsera plus si elle est consensuelle.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « transports maritimes » du projet de loi de finances pour 2014.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 5 novembre 2013 :

- *Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGTIM) - Direction des affaires maritimes* : **Mme Régine Bréhier**, directrice et **M. Frédéric Eymard**, sous-directeur.

Jeudi 14 novembre 2013 :

- *Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGTIM) - Direction des services de transport* : **M. Patrick Bourven**, sous-directeur des ports ;

- *Armateurs de France* : **M. Eric Banel**, délégué général.