

N° 113

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

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 2015, 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. Hervé Maurey, président ; MM. Guillaume Jacques Arnell, Pierre Camani, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, M. Jean-Jacques Filleul, Mme Odette Herviaux, MM. Louis Nègre, Rémy Pointereau, Charles Revet, vice-présidents ; Mme Natacha Bouchart, MM. Jean-François Longeot, Gérard Miquel, secrétaires ; MM. François Aubey, Jérôme Bignon, Mme Annick Billon, M. Jean Bizet, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Patrick Chaize, Jacques Cornano, Michel Fontaine, Alain Fouché, Benoît Huré, Mmes Geneviève Jean, Chantal Jouanno, MM. Jean-Claude Leroy, Philippe Madrelle, Didier Mandelli, Jean-François Mayet, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaÿ, Hervé Poher, David Rachline, Michel Raison, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, MM. Michel Vaspart, Paul Vergès.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UNE SIMPLE RECONDUCTION DES CRÉDITS QUI TRADUIT LE MANQUE D'AMBITION POUR LA STRATÉGIE MARITIME DE LA FRANCE	7
A. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE »	7
1. <i>L'action 01 « Sécurité et sûreté maritimes »</i>	9
2. <i>L'action 02 « Gens de mer et enseignement maritime »</i>	10
a) <i>La formation maritime</i>	11
b) <i>Le développement de l'emploi maritime</i>	11
3. <i>L'action 03 « Flotte de commerce »</i>	12
4. <i>L'action 04 « Action interministérielle de la mer »</i>	12
5. <i>L'action 05 « Soutien au programme »</i>	13
B. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »	14
1. <i>L'action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires »</i>	15
2. <i>L'action 14 « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens »</i>	16
II. LES PORTS FRANÇAIS N'ONT TOUJOURS PAS LES MOYENS D'UNE VÉRITABLE RECONQUÊTE DES PARTS DE MARCHÉ	17
A. LA FRANCE DISPOSE D'UN RICHE MAILLAGE PORTUAIRE EN PERTE DE VITESSE	17
B. LE CYCLE DE RÉFORMES COMMENCE TIMIDEMENT À PORTER SES FRUITS	22
C. LA STRATÉGIE NATIONALE PORTUAIRE NE DOIT PAS SE LIMITER À UN VŒU PIEUX	24
D. L'INVESTISSEMENT RESTE LE TALON D'ACHILLE DE NOS PORTS	30
III. UN PAVILLON FRANÇAIS MENACÉ DE DISPARITION SANS UNE RÉACTION IMMÉDIATE	35
A. LES DIFFICULTÉS DE NOTRE FLOTTE DE TRANSPORT S'ACCROISSENT	36
1. <i>Le transport maritime international subit de plein fouet la pression d'une intense concurrence</i>	36
2. <i>Les positions françaises sont fragilisées en matière de transport de courte-distance</i>	38
3. <i>Seuls quelques trafics de niche continuent à afficher de bonnes performances économiques</i>	39
B. UN DIFFÉRENTIEL DE COMPÉTITIVITÉ TOUJOURS PLUS MARQUÉ VIS-À-VIS DE NOS CONCURRENTS EUROPÉENS	40

C. LA NÉCESSITÉ D'UN « PACTE DE COMPÉTITIVITÉ MARITIME »	42
1. <i>Accorder le bénéfice du CICE aux entreprises maritimes</i>	42
2. <i>Étendre l'exonération des charges patronales non ENIM</i>	43
3. <i>Exonérer d'imposition la plus-value de cession d'un navire lorsqu'elle est réinvestie dans l'achat d'un nouveau navire</i>	43
4. <i>Mobiliser la BPI pour le financement des navires</i>	44
D. DEUX AVANCÉES LÉGISLATIVES SALUTAIRES EN 2014	45
1. <i>L'adoption de la loi autorisant l'embarquement de gardes armés privés sur les navires</i>	45
2. <i>L'extension de l'obligation de pavillon à l'importation de produits pétroliers raffinés</i>	46
EXAMEN EN COMMISSION	49
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	59

Mesdames, Messieurs,

Le rapport de l'administration consacré aux comptes des transports¹ montre à quel point le transport maritime fait l'objet d'un traitement paradoxal de la part de l'État.

En effet, le secteur des transports, pris de manière globale (route, air, fer, mer, fluvial, passagers et marchandises), affiche un déficit de ses échanges extérieurs de 9,3 milliards d'euros (Mds€), soit l'équivalent des deux-tiers du chiffre d'affaires de CMA-CGM : il contribue par conséquent à la perte de compétitivité de la France.

Or dans ce paysage catastrophique sur le plan économique, il n'y a qu'un bon élève : le transport maritime, avec un solde positif de 4 Mds€ (l'aérien étant lui aussi dans le vert, mais avec un montant nettement inférieur, de l'ordre de 300 millions d'euros). Depuis 2008, la performance des compagnies maritimes françaises en termes de commerce extérieur a crû de 6 % en moyenne annuelle, alors que le chiffre d'affaires du transport maritime français (13,9 Mds€) est inférieur à celui du transport aérien (19,1 Mds€).

Ces chiffres sont à rapprocher des dépenses d'investissement dans les infrastructures de transport : sur un montant global de 23,4 Mds€ en 2013, les crédits consacrés aux ports maritimes atteignent péniblement 450 millions d'euros en incluant les contrats de plan État-région (CPER), soit moins de 2 % du total. Et encore s'agit-il d'un effort particulier, puisqu'y est incluse la dernière tranche du plan de relance portuaire décidé en 2009 (174 millions d'euros sur la période 2009-2013, en plus de la participation de l'État aux CPER).

Les effets de ce faible investissement sont immédiats : Marseille et Le Havre font partie des rares ports européens dont le trafic a régressé en Europe, à l'inverse de leurs concurrents Rotterdam, Anvers, Hambourg, Brème, Algeciras, Valence ou Gênes. 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.

¹ *Les comptes des transports en 2013 – 51^e rapport à la Commission des comptes des transports de la Nation (tome 1) – Commissariat général au développement durable (juillet 2014).*

Quant à notre flotte de commerce, elle subit de plein fouet la concurrence internationale, avec une inquiétante accélération des dépavillonnements et faillites d'entreprises. Les deux dernières années ont été particulièrement rudes, avec la sortie de 30 navires (13 en 2012 et 9 en 2013 et 8 au premier semestre 2014).

Dans ce contexte, votre rapporteur pour avis a examiné les crédits relatifs aux transports maritimes dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2015. 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.

Dans la continuité des années passées, ce PLF 2015 permet miraculeusement une stabilisation de l'existant, avec tout de même une diminution anticipée dans le triennal 2015-2017. Il ne s'agit, une fois de plus, que d'un instrument de gestion, et non d'un véritable programme d'action visant à développer une stratégie maritime pour la France. On est bien loin des annonces grandiloquentes autour de la stratégie nationale de relance portuaire ou du redressement nécessaire de la compétitivité du pavillon français. L'actualité nous démontre chaque jour à quel point ces effets d'annonce ne trompent plus personne.

C'est au regard de ces considérations que votre commission a émis, lors de sa séance du mercredi 12 novembre 2014, sur proposition de son rapporteur pour avis, un **avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports maritimes** du projet de loi de finances pour 2015.

I. UNE SIMPLE RECONDUCTION DES CRÉDITS QUI TRADUIT LE MANQUE D'AMBITION POUR LA STRATÉGIE MARITIME DE LA FRANCE

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, pêche et aquaculture* » et le programme 203 « *Infrastructures et services de transports* ».

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

Depuis 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, pêche 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, la formation maritime supérieure et à laquelle s'ajoutent quatre classes de BTS maritimes ouvertes en septembre 2014 ;

- la **contribution à la politique maritime intégrée (PMI)**, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des conclusions des Assises de la mer et du Littoral.

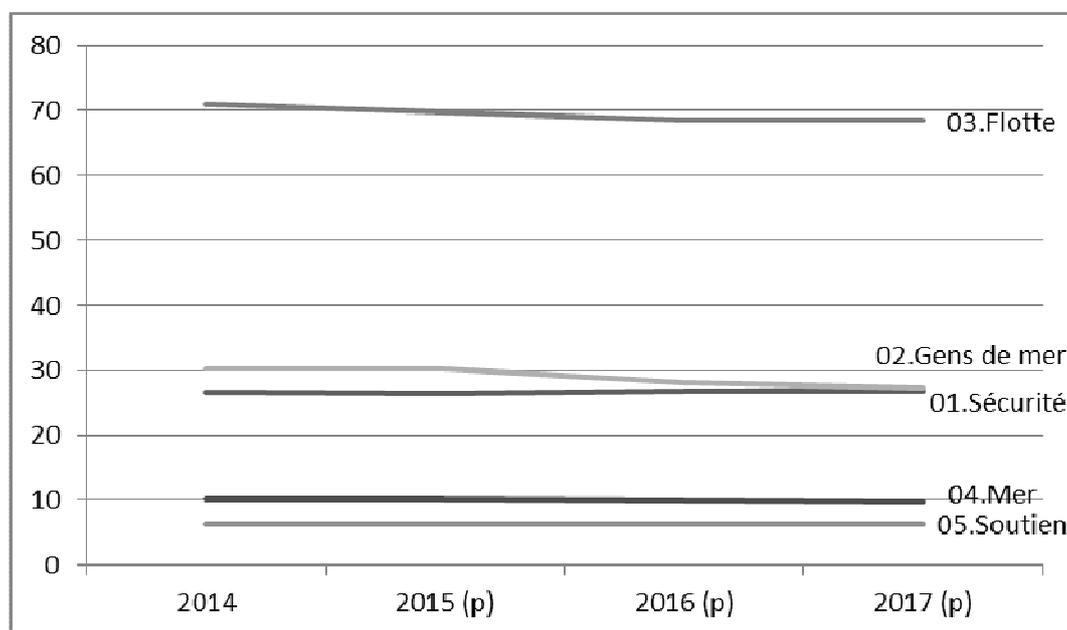
Ce volet « sécurité et affaires maritimes » voit ses **plafonds de crédits globalement stabilisés** avec 143,66 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 143,22 M€ en crédits de paiement (CP) pour 2015. Par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2014, cela correspond à une stabilisation en AE et une légère réduction de 1% en CP.

		LFI 2014		PLF 2015		Évolution	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1	Sécurité et sûreté maritimes	26 138 328	26 607 347	26 077 418	26 517 418	0%	0%
Action 2	Gens de mer et enseignement maritime	30 201 719	30 201 719	30 205 719	30 205 719	0%	0%
Action 3	Flotte de commerce	71 065 000	71 065 000	69 815 200	69 815 200	-2%	-2%
Action 4	Action interministérielle de la mer	10 150 304	10 235 304	10 099 359	10 221 343	-1%	0%
Action 5	Soutien au programme	6 054 729	6 454 729	7 459 705	6 459 705	23%	0%
TOTAL (périmètre avis)		143 610 080	144 564 099	143 657 401	143 219 385	0%	-1%
Action 6	Gestion durable des pêches et aquaculture	48 047 000	48 047 000	47 930 616	47 930 616	0%	0%
TOTAL (programme)		191 657 080	192 611 099	191 588 017	191 150 001	0%	-1%

Cette stabilisation relative des crédits préfigure une diminution progressive de 4% dans le triennal 2015-2017, avec la contraction anticipée de l'effort en faveur des gens de mer et de l'enseignement maritime (-10%) et des mesures de soutien au pavillon français (-3,8%).

		2014		2015 (p)		2016 (p)		2017 (p)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1	Sécurité et sûreté maritimes	26,14	26,61	26,08	26,52	29,26	26,80	26,51	26,92
Action 2	Gens de mer et enseignement maritime	30,20	30,20	30,21	30,21	28,21	28,21	27,21	27,21
Action 3	Flotte de commerce	71,07	71,07	69,82	69,82	68,40	68,40	68,40	68,40
Action 4	Action interministérielle de la mer	10,15	10,24	10,10	10,22	9,90	9,92	9,65	9,80
Action 5	Soutien au programme	6,05	6,45	7,46	6,46	6,06	6,46	6,06	6,46
TOTAL (périmètre avis)		143,61	144,57	143,67	143,23	141,83	139,79	137,83	138,79
Action 6	Gestion durable des pêches et aquaculture	48,05	48,05	47,93	47,93	47,92	47,92	47,92	47,92
TOTAL (programme)		191,66	192,62	191,60	191,16	189,75	187,71	185,75	186,71

Évolution des crédits de paiement par action du programme 205 dans le cadre de la programmation triennale 2015-2017



Données : Direction des affaires maritimes (DAM)

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 représentent **13,6 % des crédits alloués** au programme 205 : ils s'élèvent à **26,1 M€ en AE et 26,5 M€ en CP** pour 2014, contre 26,1 M€ et 26,6 M€ en 2013, soit une quasi-stabilisation. Les crédits de paiement se ventilent comme suit :

- 15,5 M€ en fonctionnement technique (c'est-à-dire hors personnel) principalement pour les systèmes de surveillance du trafic maritime des CROSS (4,6 M€), les CSN (1,1 M€), les services des phares et balises maritimes (9,7 M€) ainsi que le BEA-Mer (10 000 euros)¹.

- 8,7 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 (5,4 M€) ainsi que pour des opérations d'entretien des équipements de signalisation maritime (3,3 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.

En ce qui concerne le triennal 2015-2017, **une dotation en AE sera nécessaire en 2016 pour la modernisation des systèmes d'information Marylin** (sauvetage des vies humaines en mer) et Spationav V2 (surveillance du trafic maritime) des CROSS.

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.

Comme l'année dernière, les crédits de cette action s'élèvent à **30,2 M€ (en AE et en CP)** pour 2015 et représentent **15,8 % des crédits alloués** au programme 205.

La **baisse progressive des crédits de cette action dans le triennal 2015-2017** correspond à la **fin de l'opération de construction des nouveaux locaux de l'École nationale supérieure maritime (ENSM) au Havre.**

¹ Ces crédits ont uniquement vocation à financer les expertises menées par le BEA-Mer (soit une vingtaine d'enquêtes par an), les frais de fonctionnement de la structure étant supportés sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de mobilité durable ».

La répartition des crédits par nature fait apparaître 19 M€ de dépenses de fonctionnement, 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, conformément au calendrier initial).

La formation initiale absorbe également la majeure partie des dépenses d'intervention, puisque 6,7 M€ sont destinés au seul enseignement secondaire dont 4,6 M€ pour les douze lycées professionnels maritimes (LPM) formant des élèves du CAP au baccalauréat professionnel et au BTS (depuis la rentrée 2014), 1 M€ pour les établissements agréés hors LPM (notamment outre-mer et certains établissements privés métropolitains) et 1,2 M€ pour les élèves boursiers (dont la proportion dépasse régulièrement 50 % dans l'enseignement maritime secondaire, contre 36 % en moyenne pour l'éducation nationale).

La formation continue dispose de 0,84 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 :

- 0,65 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) ;

- 0,4 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 ;

- 0,2 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 représentent **36,8 % des crédits alloués** au programme 205 : ils s'élèvent à 69,8 M€ (en AE et en CP) pour 2015, contre 71,1 M€ (en AE et en CP) en 2014, soit une **baisse de 2 % dans le PLF 2015**. Cette tendance baissière (-2% en LFI 2014, -4% en LFI 2013) s'explique par l'ajustement mécanique des compensations versées à l'ENIM aux évolutions démographiques. Elle **se prolonge dans le triennal 2015-2017** (-4 % sur trois ans) **en raison du pacte de compétitivité qui implique une baisse des cotisations familiales** : de fait, le montant des compensations versées aux armateurs par l'État diminue à due concurrence.

Ces crédits **servent en effet à exonérer de charges patronales** les équipages des navires commerciaux inscrits au registre international français¹ et des armements à passagers bénéficiant des mêmes facilités² (58,2 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 (11,6 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

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.

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 sont stables par rapport à l'année dernière et s'élèvent à 10,2 M€ (en AE et en CP). Ils représentent **5,3 % des crédits alloués** au programme 205 dans le PLF 2015 et 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 (0,7 M€) ainsi que pour la gestion courante des activités de plaisance (0,5 M€) ;

- 3,9 M€ en investissement, servant notamment à financer l'acquisition de licences d'utilisation d'images satellites et l'entretien lourd des moyens nautiques du DCS (2,6 M€), le développement de systèmes d'information (pour les fichiers d'immatriculation plaisance par exemple) (0,3 M€) et l'acquisition de matériels spécialisés pour la mise en œuvre du dispositif « *Polmar-Terre* » (barrages flottants par exemple) (1 M€) ;

- 115 k€ 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.

La **diminution des crédits (-4,3%)** dans le triennal 2015-2017 porte essentiellement sur le DCS (crédits d'entretien des moyens nautiques, renouvellement de la flotte, carburant, frais de déplacement, etc.).

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 représentent **3,9 % des crédits alloués** au programme 205 : ils s'élèvent à 7,5 M€ en AE et 6,5 M€ en CP pour 2015, contre 6 M€ en AE et 6,4 M€ en CP pour 2014. **L'effort particulier en AE (+23 %) correspond à l'engagement de loyers marchands**. Sur le reste du triennal 2015-2017, la dépense reste stable.

Il s'agit à **98 % de dépenses de fonctionnement** des services déconcentrés (3,3 M€), des services centraux (1 M€), de l'École nationale de la sécurité et de l'administration en mer (ENSAM) basée à Nantes (0,8 M€) et des systèmes d'informations maritimes du site de Saint-Malo (0,8 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, et dans la continuité de l'année 2014, les investissements sont 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, comme l'année dernière, deux volets sont prioritaires :

- 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 de la stratégie nationale portuaire et des contrats de projet État-Région (CPER) 2015-202.

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 2014		PLF 2015		Évolution	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 11	Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	324 912 844	338 198 188	318 098 595	325 098 595	-2%	-4%
Action 14	Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	23 745 042	27 945 042	24 175 126	30 095 126	2%	8%
TOTAL (périmètre avis)		348 657 886	366 143 230	342 273 721	355 193 721	-2%	-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 (GPM) 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 2015 prévoit 49 M€ (en AE et en CP) 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. La diminution de 4,7 M€ par rapport à l'année dernière s'explique essentiellement (-3,2 M€) par le changement d'imputation de la compensation de la masse salariale des agents des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) intégrés aux nouveaux GPM d'outre-mer (passage de l'action 11 à l'action 14).

A ces crédits s'ajoutent des **fonds de concours de l'AFITF**, estimés à 36 M€ en AE et à 61 M€ en CP (contre 36 M€ en AE et 65 M€ en CP en 2014) pour l'entretien et le développement des infrastructures fluviales et portuaires, dont le principal correspond au versement de crédits de paiement pour le plan de relance portuaire décidé en 2008 dans le cadre de la réforme des GPM (174 M€ sur 5 ans).

Comme chaque année, **votre rapporteur déplore le tarissement progressif de la dynamique d'investissement**. Après des années de baisses consécutives des autorisations d'engagement (-20 % en 2014, -39 % en 2013), la stabilisation relative des crédits ne sert qu'à financer des programmes en cours.

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

À cela s'ajoute le fait que **les revirements dramatiques du Gouvernement sur le sujet de l'écotaxe, précarisent, année après année, le budget de l'AFITF**. Ce signal n'est pas du meilleur effet, s'agissant d'une agence destinée au financement d'infrastructures, nécessitant par construction une visibilité à long terme. Il ne manque pas d'inquiéter les grands ports maritimes, largement tributaires des recettes attendues pour moderniser leurs installations.

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 2015 prévoit **7,6 M€ en AE et en CP pour le soutien du transport combiné maritime et fluvial**.

Des fonds de concours de l'AFITF, estimés à 16 M€ en AE et à 4 M€ en CP, seront également 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. S'y ajoutent 1,6 M€ en AE et en CP, destinés à compenser la masse salariale des agents des DEAL intégrés aux GPM d'Outre-Mer : le changement d'imputation de l'action 11 à l'action 14 s'est en effet accompagné d'une diminution (-50 %) de la compensation, dont **l'extinction est prévue fin 2015**.

Enfin, une enveloppe de subventions (0,2 M€ en AE et en CP) est prévue pour contribuer à l'animation ou à la réflexion sur les évolutions portuaires, ainsi qu'à la promotion du transport maritime courte distance et des ports.

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

A. LA FRANCE DISPOSE D'UN RICHE MAILLAGE PORTUAIRE EN PERTE DE VITESSE

La France compte aujourd'hui environ **66 ports maritimes de commerce** : 54 sont décentralisés (avec un trafic supérieur à 100 000 tonnes pour 26 d'entre eux) et les 12 plus importants continuent à relever de l'État. Parmi ces derniers on dénombre : sept grands ports maritimes métropolitains (Dunkerque, Le Havre, Rouen, La Rochelle, Nantes Saint-Nazaire, Bordeaux, Marseille), quatre grands ports maritimes ultra-marins (Guadeloupe, Martinique, Réunion, Guyane) et un port d'intérêt national (Saint-Pierre et Miquelon).

L'évolution du paysage portuaire français

Avant les lois de décentralisation de 1983, tous les ports maritimes étaient placés sous la tutelle de l'État. Les principaux bénéficiaient du statut particulier de port autonome, et la plupart des autres étaient exploités par la CCI locale.

Dans le cadre de la loi de décentralisation de 1983, 304 ports maritimes de commerce et de pêche ont été décentralisés vers les départements. Dans le même temps, 228 ports de plaisance ont été confiés aux communes. Il s'agissait de ports de taille réduite, représentant au total moins de 5 % de l'ensemble portuaire en tonnage. L'État a conservé dans son giron, en métropole, 17 ports dits d'intérêt national et 6 ports autonomes.

En 2002, les ports d'Ajaccio et de Bastia ont été transférés à la Collectivité territoriale de Corse.

La loi de décentralisation de 2004 a entraîné la décentralisation des 17 ports d'intérêt national métropolitains, confiés principalement aux régions. À l'issue de cette deuxième vague de décentralisation, seuls sont restés de la compétence de l'État les sept ports autonomes métropolitains, le port autonome de Guadeloupe et les ports d'intérêt national ultra-marins.

La loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire et la loi n° 2012-260 du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État, ont créé le statut de grand port maritime (GPM) dans lequel ont basculé l'ensemble des ports maritimes relevant de l'État, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui a conservé son statut de port d'intérêt national.

La **situation géographique de la France** métropolitaine présente deux atouts majeurs. Elle est d'abord située au cœur de l'Union européenne, et bénéficie ainsi d'une **position de carrefour** valorisée par ses réseaux de communication. Sa position centrale en Europe en fait un territoire de transit. Elle dispose en outre d'une **double ouverture maritime**, avec des façades maritimes sur la mer du Nord, la Manche, l'océan Atlantique et la mer Méditerranée, qui figurent parmi les mers les plus fréquentées du globe.

Vue d'ensemble du maillage portuaire français

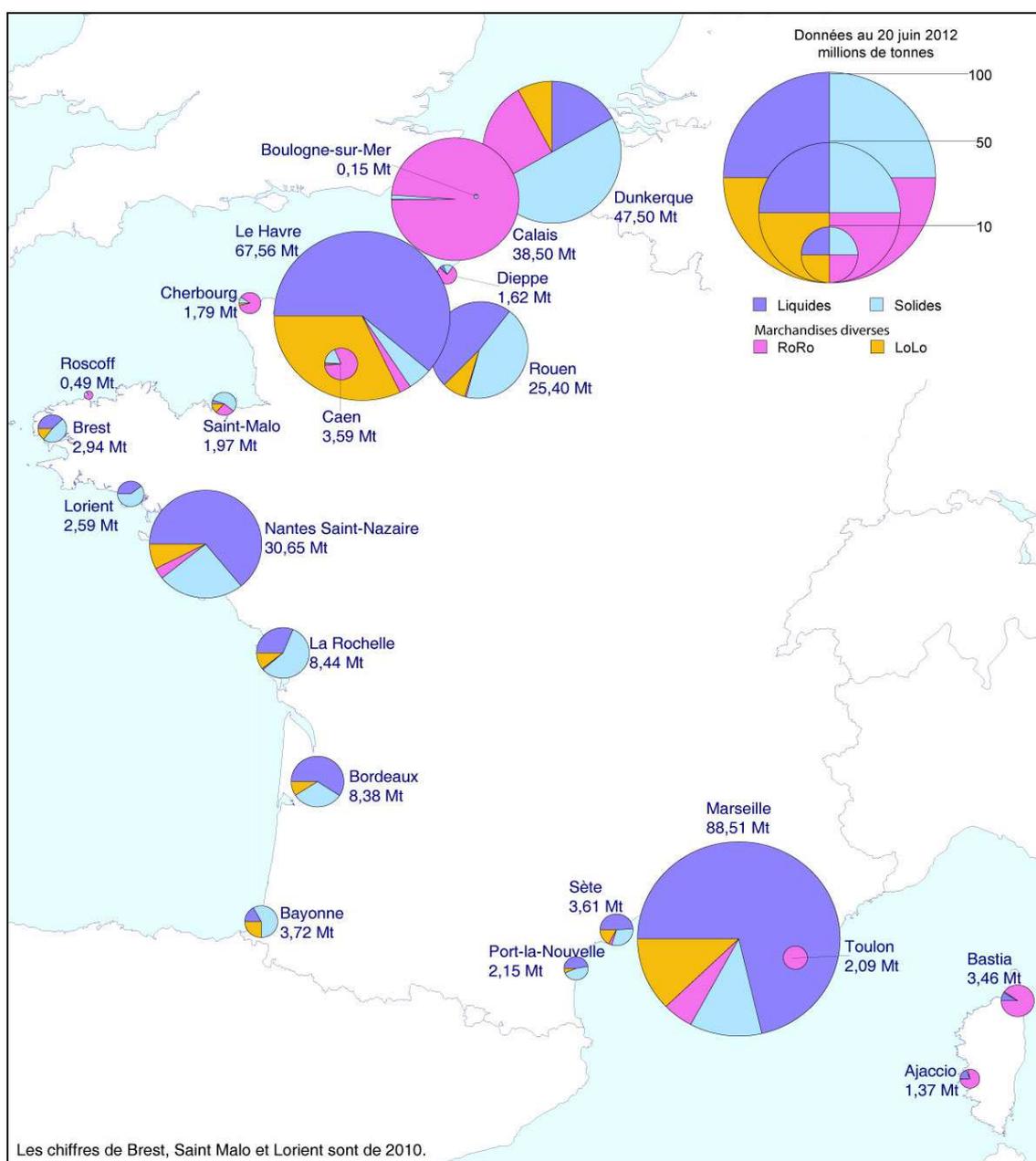


Source : DGITM

Avec près de **360 millions de tonnes de fret** dont environ 50 % de vrac liquides et 13 % de marchandises conteneurisées traitées chaque année, **le secteur portuaire français représente 5 % du trafic mondial et 10 % du trafic européen.**

La France compte **deux ports parmi les 50 plus grands ports mondiaux**, Marseille et Le Havre, qui sont respectivement placés aux 5^{ème} et 6^{ème} rangs européens en volume total de marchandises traitées. Marseille est le 3^{ème} port pétrolier au monde, Le Havre est le 10^{ème} port de conteneurs en Europe et Rouen le 1^{er} port céréalier d'Europe.

Trafic de marchandises par catégorie en 2011 (tonnage brut)



Source : DGITM

Cependant, depuis les années 2000, l'accélération des échanges mondiaux et le gigantisme des navires jettent nos ports maritimes dans une nouvelle compétition : les quelques ports où les plus grands navires font étape deviennent des « 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.**

Les grands ports métropolitains et leurs concurrents européens



Source : DGITM

Cette concurrence met en évidence les faiblesses de nos ports. 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 déplore depuis de longues années ce manque cruel d'ambition, alors que nos ports sont les mieux placés géographiquement.**

B. LE CYCLE DE RÉFORMES COMMENCE TIMIDEMENT À PORTER SES FRUITS

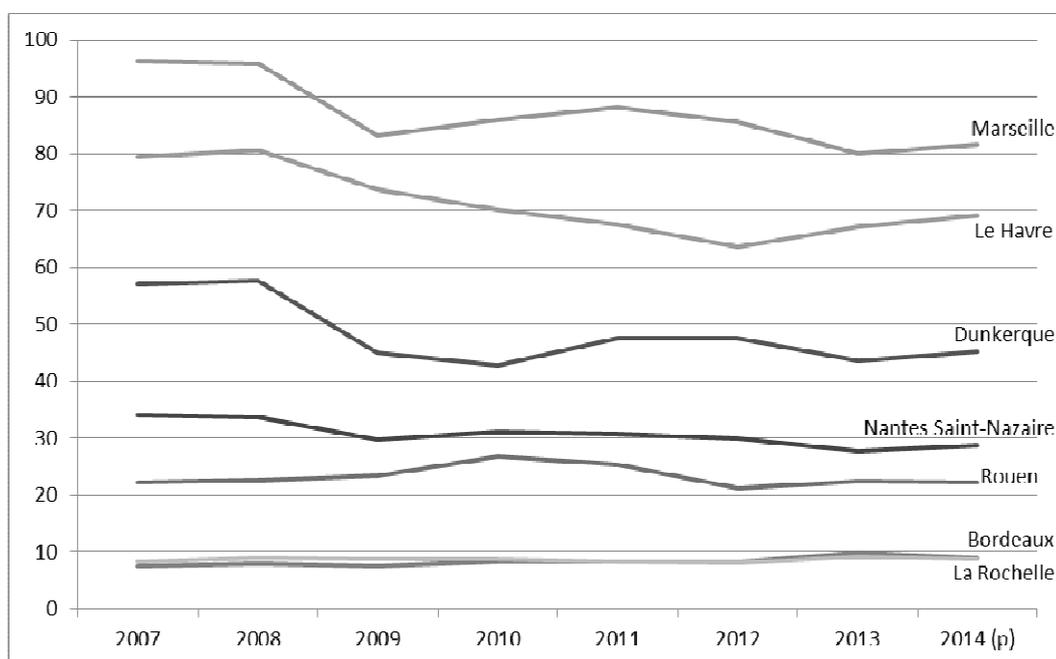
Face à cette situation, **les années 2008 à 2013 ont été un temps de réforme** pour les grands ports français de métropole et d'outre-mer : il s'agissait de leur donner davantage d'autonomie en les transformant en établissements publics, d'adapter leur gouvernance et de les rendre aptes à répondre aux défis du transport maritime international.

Malheureusement, **cette dynamique ne s'est pas traduite dans les chiffres** : à ce jour, l'impact positif de la réforme sur la productivité à quai n'est pas flagrant et le tonnage des marchandises a connu une évolution défavorable jusqu'en 2011. **L'effet conjugué de la crise économique et de la réforme portuaire** (grèves, baisses de trafic) a constitué un choc négatif de grande ampleur pour nos ports. Néanmoins, **depuis 2012, des signes positifs sont à noter en termes de productivité et de trafic** (+5,8 % pour les conteneurs).

Au premier semestre 2014, l'activité fret de l'ensemble des ports français reste pénalisée, comme en 2013, par la **baisse des trafics pétroliers**. Cependant, en excluant ce phénomène, **la croissance du trafic maritime français est globalement comparable à celle de l'ensemble des principaux ports étrangers¹**.

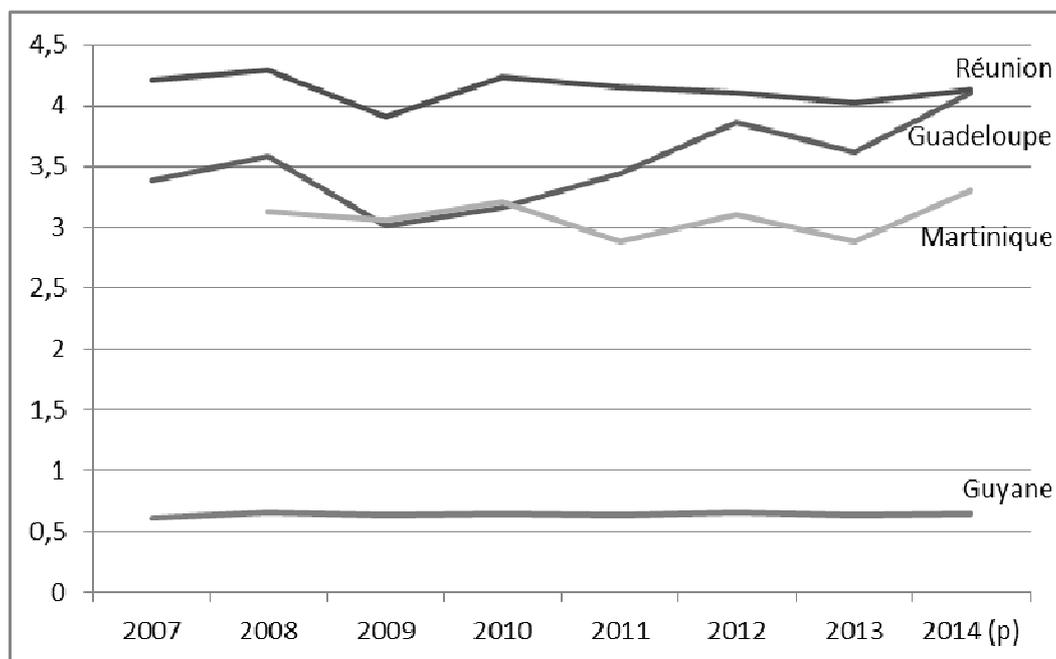
¹ Ports européens non français, au nombre de trente-trois, pour lesquels les autorités portuaires correspondantes ont communiqué leurs trafics fret de janvier à juin 2014 : Aarhus (DK), Algeciras (ES), Amsterdam (NL), Antwerp (BE), Barcelona (ES), Bilbao (ES), Bremen Bremerhaven (DE), Dublin (IE), Ferrol (ES), Fredericia (Og Shell-Havnen) (DK), Gdansk (PL), Genova (IT), Ghent (BE), Hamburg (DE), Helsinki (FI), La Coruña (ES), Las Palmas (ES), La Spezia (IT), Leixões (PT), Lemesos (CY), Lisboa (PT), Livorno (IT), London (GB), Oslo (NO), Riga (LV), Rostock (DE), Rotterdam (NL), Santa Cruz de Tenerife (ES), Setúbal (PT), Sines (PT), Thessaloniki (GR), Valencia (ES), Zeebrugge (BE).

Évolution du trafic dans les grands ports maritimes métropolitains (en millions de tonnes)



Données : DGITM

Évolution du trafic dans les grands ports maritimes d'outre-mer (en millions de tonnes)



Données : DGITM

Plus précisément, pour la façade Manche et mer du Nord, l'ensemble des ports français est plus dynamique que l'ensemble des ports étrangers sur le trafic des solides en vrac (+6,7 % contre +5,7 %) et des marchandises diverses (+5,3 % contre +3,9 %). Ce dynamisme est essentiellement dû au trafic des rouliers (+7,4 %) porté par les ports de Dunkerque (+13,8 %) et de Calais (+5,8 %). Mais au recul du trafic des produits pétroliers (-5,0 %) s'ajoute un moindre trafic de conteneurs en France (+0,9 %) qu'à l'étranger (+3,3 %). Le phénomène est surtout sensible au Havre (-0,4 %) par opposition à ce que l'on constate à Rotterdam (+1,9 %), Anvers (+2,9 %), Zeebrugge (+9,9 %) et Hambourg (+6,8 %). Globalement, le niveau de l'activité des trafics de fret dans les ports français de la Manche et mer du Nord pris dans leur ensemble (+2,3 %), est néanmoins équivalent à ce que réalise l'ensemble concurrent (+2,8 %) au premier semestre 2014.

En ce qui concerne la façade atlantique, le trafic fret de l'ensemble des ports français recule au premier semestre 2014 de 6 % alors qu'il progresse de 2,4 % pour l'ensemble des autres ports européens de cette zone géographique. Seul point positif, le volume des marchandises liquides augmente de 3,3 % alors qu'il se contracte de 6,7 % pour l'ensemble des ports étrangers. Tous les autres trafics sont négativement orientés pour l'ensemble français et progressent à l'étranger : -16,4 % pour le trafic français des marchandises solides en vrac (contre +9,1 % pour nos concurrents), -13,4 % pour le trafic de marchandises diverses (contre +7,7 %), -5,3 % pour le trafic des conteneurs (contre +5,5 %).

Enfin, en Méditerranée, le port de Marseille enregistre au premier semestre 2014, une croissance du trafic de conteneurs supérieure (+6,7 %) à celle des ports concurrents de la zone (+5,2 %). Le constat est identique pour les solides en vrac (+7,6 % contre +1,1 % pour les concurrents), le port phocéén bénéficiant notamment des importations de minerai de fer pour la sidérurgie, de coke de houille sur le terminal Carfos, de charbon pour la centrale thermique de Gardanne, mais aussi des exportations de blé et de produits chimiques. En revanche, le trafic des produits pétroliers recule fortement à Marseille (-12,6 %), conséquence de la baisse des importations de pétrole brut et de gaz naturel liquéfié (GNL), alors que l'ensemble des ports européens de Méditerranée accroît son trafic de produits pétroliers (+4,3 %).

C. LA STRATÉGIE NATIONALE PORTUAIRE NE DOIT PAS SE LIMITER À UN VŒU PIEUX

Depuis 2013, **les ports français sont engagés dans une nouvelle étape, celle de la reconquête de parts de marché.** A ce titre, le Gouvernement a présenté une feuille de route visant à transformer les ports français en véritables « architectes » de solutions logistiques maritimes et terrestres sur un *hinterland* de portée européenne. Votre rapporteur ne peut

que souscrire aux ambitions portées par cette stratégie nationale de relance portuaire. Encore faut-il qu'elle soit effectivement suivie d'effets.

Les grandes orientations de la stratégie nationale portuaire

L'État entend franchir un nouveau cap et affirmer son ambition pour ses ports dans une feuille de route portant sur l'ensemble du système portuaire français et reposant sur trois principaux piliers : logistique et intermodalité, développement industriel et aménagement des espaces. Cette stratégie vise avant tout les grands ports maritimes (GPM) dont l'État a la responsabilité mais elle se fera en liaison étroite avec les ports décentralisés.

Premier pilier - La logistique et l'intermodalité

Le premier objectif de la stratégie nationale portuaire est de **mettre en place des offres de transport de bout en bout fiables et compétitives**. Les ports français doivent devenir des « architectes » de solutions logistiques maritimes et terrestres sur un hinterland de portée européenne forts de chaînes logistiques intégrées, économiquement compétitives et pérennes, favorisant les moyens massifiés, afin d'attirer et fidéliser les opérateurs et les clients.

Le deuxième objectif est de **rendre les modes massifiés plus compétitifs pour développer le report modal**, ce qui nécessite de meilleures connexions entre les ports et les réseaux fluviaux et ferroviaires.

Le troisième objectif est de **fluidifier le passage portuaire des marchandises** pour le rendre compétitif par rapport aux ports européens. Il s'agit de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux, d'impulser des évolutions au sein de la place, afin de simplifier et partager les flux d'information et documentaires, notamment administratifs et douaniers.

- dans cet esprit, l'État prépare activement, avec l'ensemble des acteurs portuaires, la **mise en place d'un guichet unique** qui permettra aux armateurs et aux entreprises de ne procéder qu'à une seule formalité déclarative à l'entrée ou à la sortie des ports : la France vient d'obtenir une subvention de 3,6 millions d'euros pour mettre en œuvre ce projet, qui devra être **opérationnel en juin 2015** ;

- les services de l'État travaillent également à **simplifier le régime de TVA applicable aux importateurs** : une expérimentation sera lancée, dès janvier 2015, dans le cadre de la procédure de domiciliation unique (PDU), procédure simplifiée de dédouanement unique ;

- enfin, il a été proposé d'**ouvrir aux chargeurs opérateurs économiques agréés, le Cargo Community System AP+**, système informatique communautaire permettant de suivre l'ensemble des flux physiques, administratifs et douaniers de marchandises en temps réel : des expérimentations sont en cours dans les Grands Ports Maritimes de Marseille et Le Havre.

Ces trois objectifs de compétitivité, de report modal, et de fluidification du passage portuaire des marchandises doivent contribuer à conforter le statut de la France en tant que puissance maritime ouverte sur le monde : il s'agit de **gagner en attractivité pour capter de nouveaux flux** au-delà de l'*hinterland* actuel des ports français.

Deuxième pilier - Le développement industriel

Le quatrième objectif consiste à **disposer d'un plan d'actions pour l'accueil et le développement des activités industrielles génératrices de trafic maritime**. Les espaces portuaires constituent en effet une emprise idéale pour le développement d'industries lourdes, qui profitent de leur savoir-faire industriel.

Le système portuaire doit ainsi être **partie intégrante des réflexions sur les filières d'avenir**. Les ports ont vocation à renforcer leur association à travers des projets avec les milieux universitaires, la recherche, et les pôles de compétitivité, pour faire bénéficier les industriels d'un tissu local innovant. En particulier, le développement d'énergies nouvelles comme le biocarburant marin, la biomasse ou l'éolien offshore montre le lien étroit que les zones portuaires doivent jouer à l'avenir dans la production d'énergie et non pas uniquement dans l'approvisionnement énergétique.

Les ports doivent également **participer à la réduction des gaz à effet de serre** dans les transports, en l'occurrence dans le transport maritime, grâce à l'utilisation de carburants alternatifs propres comme le gaz naturel liquéfié (GNL). L'utilisation du GNL comme carburant marin offre de nouvelles opportunités pour développer une filière industrielle, qui passe par une bonne coordination entre les ports, pour offrir aux armateurs un réseau de soutage en France et en Europe. **Un schéma directeur national de déploiement du GNL est en cours d'élaboration.**

Enfin, **le CGEDD-CGEIET a rendu un rapport fin 2013¹ sur les implantations logistiques et industrielles dans les GPM**. Il fait apparaître clairement que des efforts doivent être entrepris afin de simplifier l'installation des entreprises sur le domaine portuaire. Suite à ce rapport, les ministères travaillent actuellement sur un ensemble d'actions que l'État pourrait mettre en œuvre afin d'améliorer la compétitivité des ports.

Le cinquième objectif de la stratégie portuaire consiste corrélativement à mettre en place des processus compétitifs pour l'implantation d'industries. Les zones portuaires étant appelées à être de véritables pierres angulaires du développement industriel, les ports ont un besoin impérieux de maîtriser la gestion de leurs espaces et de leurs capacités d'accueil. L'État entend par conséquent **simplifier les procédures d'installations d'activités économiques sur les ports**.

Troisième pilier - L'aménagement des espaces

Le sixième objectif de la stratégie nationale portuaire vise à **consacrer le rôle nouveau des ports dans la gestion intégrée de leurs espaces**, dans toutes leurs composantes (industrielle, logistique, naturelle), sans négliger l'interface ville-port et en liaison avec les territoires.

À l'échelle de leur circonscription, les ports disposent en effet d'une compétence précieuse : la gestion de leur patrimoine foncier, qui constitue un réel atout stratégique. Il leur revient de **jouer leur rôle d'aménageur durable**, en déterminant la vocation des différents espaces du port, et en organisant leur gestion. Cette gestion équilibrée s'accompagne de la nécessité pour l'État de veiller à ne pas imposer aux ports de contraintes plus fortes que celles en vigueur dans les autres pays européens.

Au-delà de ces trois grands axes, l'État souhaite accorder la plus grande importance à la promotion sur le terrain d'un **dialogue social de qualité**, entre partenaires responsables contribuant collectivement au développement des ports, comme prôné par la convention nationale collective unifiée « ports et manutention » qui a permis de refonder le dialogue social.

¹ La mise en œuvre des projets portuaires pour y développer durablement les activités logistiques et industrielles – Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET), octobre 2013.

Par ailleurs, le **développement d'une politique de formation professionnelle dynamique** doit permettre aux salariés de bénéficier de compétences adaptées à l'évolution de leurs métiers, mais aussi aux places portuaires d'accroître leur compétitivité.

Ce volet social constitue un aspect essentiel de la stratégie nationale portuaire. La stabilité du climat social est décisive pour attirer le trafic dans les ports français, ce qu'illustre la confiance de plus en plus affichée par les grands armateurs depuis la relative accalmie consécutive à la réforme.

Enfin, au plan européen et plus généralement à l'international, en Asie mais aussi en Amérique, le Gouvernement entend **promouvoir le savoir-faire des ports français** et assurer à nos partenaires étrangers qu'ils recevront le meilleur accueil possible, fiable et à l'écoute de leurs besoins.

Concrètement, l'administration annonce que **l'élaboration des projets stratégiques des ports pour la période 2014-2019 est très avancée**, et prend en compte les orientations de la stratégie nationale. Ces projets seront accompagnés par un nouveau contrat entre l'État et chacun des grands ports maritimes qui identifiera les engagements réciproques en matière de résultats et de soutien financier de l'État. Au début de l'année 2015, l'ensemble des projets stratégiques devrait avoir fait l'objet d'une délibération pour approbation du conseil de surveillance de chaque GPM.

Un « **choc de simplification** » est également en cours afin d'améliorer la compétitivité des ports. Il se traduira notamment par la **mise en place d'un guichet unique à partir de juin 2015¹**, visant à faciliter les démarches administratives des entreprises de transport et de services maritimes, et à fluidifier les entrées et sorties des navires de commerce.

Les apports de la loi du 2 janvier 2014 en matière de simplification administrative pouvant faciliter la gestion des espaces portuaires

La loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises propose **différents dispositifs expérimentaux** qui visent à faciliter les projets d'immobilier d'entreprise et mieux accompagner les opérations d'aménagement complexes :

- la délivrance par le préfet d'un **certificat de projet** indiquant les procédures auxquelles le projet sera soumis au titre des différentes législations et réglementations et comportant un engagement sur les délais dans lesquels les décisions relevant de la compétence de l'État seront rendues ; ce dispositif est expérimenté dans quatre régions volontaires (Aquitaine, Bretagne, Champagne-Ardenne et Franche-Comté) et le GPM de Bordeaux pourra ainsi en bénéficier ;

¹ Conformément à la directive 2010/65/UE qui impose aux États membres de l'Union européenne de mettre en œuvre des mesures de simplification et d'harmonisation des formalités déclaratives obligatoires applicables aux navires de commerce, aux marchandises et aux passagers transportés, mais aussi au personnel de bord « à l'entrée et la sortie d'un port européen ».

- la création d'une **procédure applicable à des projets d'intérêt économique majeur** qui ouvre la faculté de regrouper l'instruction et la délivrance des autorisations requises pour la réalisation du projet, par d'autres législations.

- un traitement anticipé des études d'impact et de la définition des mesures d'évitement, réduction et compensation dans de **nouvelles zones d'intérêt économique et écologique (ZIEE)** afin de renforcer la sécurité juridique des investisseurs : les régions Haute-Normandie, PACA et Bretagne sont prévues pour l'expérimentation de ces ZIEE, ce qui permettra d'intégrer les ports du Havre, Rouen et Marseille-Fos et Brest dans le dispositif (sous réserve de supprimer la restriction aux zones Natura 2000 dans les ports) ;

Enfin, l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 prévoit l'expérimentation d'une **autorisation unique pour les installations, ouvrages travaux et activités (IOTA)**. Un amendement au projet de loi relatif à la biodiversité étend cette expérimentation à l'ensemble du territoire. Plus généralement, la modernisation du droit de l'environnement prévoit l'étude de la mise en place d'un permis environnemental unique, puis d'une autorisation unique sur la base des expériences menées. Cela devrait en outre réduire le nombre de recours abusifs en limitant l'intérêt à agir.

En matière de desserte ferroviaire, le Gouvernement assure que les ports travaillent en étroite collaboration avec les directions régionales de Réseau Ferré de France (RFF) et Voies navigables de France (VNF) pour identifier les infrastructures nécessitant d'être modernisées ou mieux exploitées. En outre, deux mesures ont été annoncées au cours de la conférence périodique pour le fret ferroviaire : l'intégration des objectifs de développement du fret ferroviaire dans les projets stratégiques de chaque GPM et la création au niveau de chaque GPM d'une instance de coordination du fret ferroviaire avec RFF et les régions, autour des enjeux de desserte.

Par ailleurs, le **projet d'amélioration de la desserte du port du Havre par l'électrification de la ligne ferroviaire Serqueux-Gisors**, figure au nombre des priorités retenues par la commission Mobilité 21¹. Votre rapporteur s'en félicite, sachant qu'il mène ce combat depuis de nombreuses années, pour un montant de l'ordre de 200 millions d'euros, peu élevé au regard des enjeux sous-jacents. Cette avancée ne doit pas occulter la **question de l'accès fluvial à Port 2000**, également stratégique pour Le Havre : la mise en service du terminal multimodal à la fin de l'année ne doit en aucun cas servir de prétexte pour repousser *sine die* le projet de châtière.

L'amélioration de la coopération portuaire est également une piste sur laquelle le Gouvernement travaille actuellement. Le **rapprochement des GPM de La Rochelle et de Nantes Saint-Nazaire** au sein de l'Opérateur Ferroviaire de Proximité Atlantique (OFPA) concrétise cette démarche sur la façade atlantique, en vue de proposer des solutions logistiques terrestres ou maritimes globales pertinentes. Mais la coopération portuaire ne se limite

¹ « Pour un schéma national de mobilité durable » - Rapport de la commission Mobilité 21 présidée par Philippe Duron, remis au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche, le 27 juin 2013.

pas aux grands ports maritimes et doit aussi associer les ports décentralisés et les ports secs.

Dans ce contexte, **une mission a été confiée par le Premier Ministre à Odette Herviaux, Sénatrice du Morbihan**, afin de dresser le bilan du transfert des compétences portuaires aux collectivités territoriales ainsi que le bilan de la coopération de façade entre les différentes places portuaires. **Votre rapporteur soutient les mesures de bon sens proposées dans ce rapport.**

Les suites données au rapport d'Odette Herviaux sur la décentralisation portuaire¹

Dans le prolongement de la stratégie nationale portuaire annoncée en mai 2013, Odette Herviaux a dressé, avec l'appui du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), un bilan de la décentralisation des ports maritimes conduite depuis 1983. L'investissement des collectivités autorités portuaires a notamment été analysé avec précision, de même que leur lien avec les concessionnaires, en particulier les chambres de commerce et d'industrie (CCI). Son rapport propose de nombreuses pistes d'actions, certaines nouvelles, d'autres confirmant la pertinence de problèmes déjà soulevés. Le Gouvernement a d'ores et déjà souhaité mettre en œuvre un certain nombre de dispositifs.

Ainsi, le rapport propose de finaliser entre RFF et les autorités portuaires les conventions de transfert des équipements ferroviaires pour permettre aux ports de développer librement leur activité ferroviaire. L'article 9 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire prévoit que **les ports peuvent devenir propriétaires des voies ferrées portuaires ainsi que de leurs équipements et accessoires**, situés à l'intérieur de leur circonscription ou dans leurs limites administratives, et participant à la desserte des la zone portuaire, à l'exception des installations terminales embranchées, ceci afin de promouvoir la desserte portuaire par voie ferrée. Les autorités portuaires, SNCF Réseau et SNCF Mobilités disposent d'un délai de dix-huit mois à compter de l'entrée en vigueur de cet article pour conclure les conventions de répartition.

Quant aux préoccupations matière de **simplification administrative**, elles sont relayées par les textes d'application de la loi du 2 janvier 2014 habilitant le gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises et proposant différents dispositifs expérimentaux. Elles rejoignent les recommandations opérationnelles du rapport du CGEDD-CGEIET, qui visent à faire tomber les barrières identifiées, dans le respect des règles d'urbanisme, de protection de l'environnement, des risques naturels et technologiques, nécessaires à l'implantation industrielle dans les ports.

Un autre sujet évoqué par le rapport, concerne le **soutien aux projets de bases de ravitaillement de gaz naturel liquéfié (GNL)**. Dans le cadre d'une directive européenne prévoyant le déploiement d'infrastructures GNL dans les principaux ports européens d'ici 2025, l'État développe actuellement un schéma d'orientation qui intègre les ports décentralisés, conformément au souhait émis par Odette Herviaux.

Enfin, en matière de gouvernance, le rapport propose de **rattacher certains ports départementaux à la région ou à la métropole** au titre du rôle de chef de file chargé du

¹ « Enjeux et perspectives de la décentralisation portuaire » - Rapport d'Odette Herviaux, Sénatrice du Morbihan remis au Secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, le 24 juin 2014.

développement économique. Cette mesure figure dans le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, prochainement examiné par le Sénat, qui prévoit un **transfert au cas par cas orchestré par le préfet de région**.

D'une façon générale, **votre rapporteur salue les efforts récents** visant à simplifier la gestion administrative des ports, à renforcer le dialogue et la concertation, ou à clarifier la répartition des compétences. Il n'en reste pas moins qu'**il ne s'agit là que de palliatifs nécessaires** car, sans investissements massifs dans nos infrastructures portuaires, la France ne pourra espérer rattraper ses concurrents européens.

D. L'INVESTISSEMENT RESTE LE TALON D'ACHILLE DE NOS PORTS

En effet, **il ne suffit pas de proclamer que le désenclavement des ports et la modernisation de leurs outils sont une préoccupation forte de l'État** : il faut que cela soit suivi d'effets, avec une programmation ambitieuse d'investissements qui ne fasse pas les frais de l'assainissement des finances publiques. La nouvelle génération de contrats de plan État-régions (CPER) doit être l'occasion d'effectuer la mise à niveau de nos ports maritimes.

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 plus réduits.**

Votre rapporteur souligne, depuis de trop nombreuses années, l'intérêt d'une liaison fluviale directe à travers une chatière pour le port du Havre, qui nécessiterait aujourd'hui un investissement d'environ 100 millions d'euros (50 millions au départ). Il s'agit d'une **solution très peu onéreuse au regard des enjeux considérables** liés à l'amélioration de la desserte de Port 2000, et pourtant les pouvoirs publics semblent peu empressés de faire avancer ce dossier. Seuls des crédits d'étude seront effectivement versés pour ce projet dans le cadre des CPER 2015-2020. **L'administration estime que le trafic actuel n'est pas suffisant** pour rentabiliser à la fois la chatière et le terminal multimodal qui va entrer en service. Or **c'est précisément la logique inverse qu'il faudrait adopter**, en faveur d'une politique de l'offre : l'amélioration de la qualité du service proposé aux clients grâce à ces deux systèmes permettra précisément de détourner du trafic, puisque Le Havre est mieux placé géographiquement que ses concurrents de mer du Nord.

Ainsi, au-delà de quelques gesticulations administratives, l'État ne s'implique pas suffisamment, d'un point de vue financier et opérationnel, dans nos grands ports maritimes, qui **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. En 2013, la montée en puissance du Havre sur ce segment (500 000 conteneurs) valide a posteriori le projet de Port 2000.

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 et le port de cette ville 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 pour des trajets de plus 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 depuis longtemps 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 (notamment ceux de la mer du Nord : Anvers, Zeebrugge, Rotterdam) 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 ainsi 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 nécessite une dynamique d'investissement, en infrastructures portuaires et ferroviaires, qui n'est toujours pas à la hauteur.

Votre rapporteur déplore à ce titre la **faible efficacité de la desserte ferroviaire du Havre**, tant pour les voyageurs que pour les marchandises, en raison de récurrents problèmes d'aiguillage. Il serait sans doute judicieux de **sanctuariser une voie ferrée sur le réseau existant**, uniquement dédiée à la desserte du grand port maritime.

Ces éléments sont indispensables pour attirer les clients vers Port 2000, car **ils bénéficient actuellement d'une bien meilleure qualité de service dans les ports voisins de la mer du Nord**. Sans compter que les importateurs français préfèrent souvent transiter par Anvers, car **l'autoliquidation de la TVA** leur offre un avantage financier.

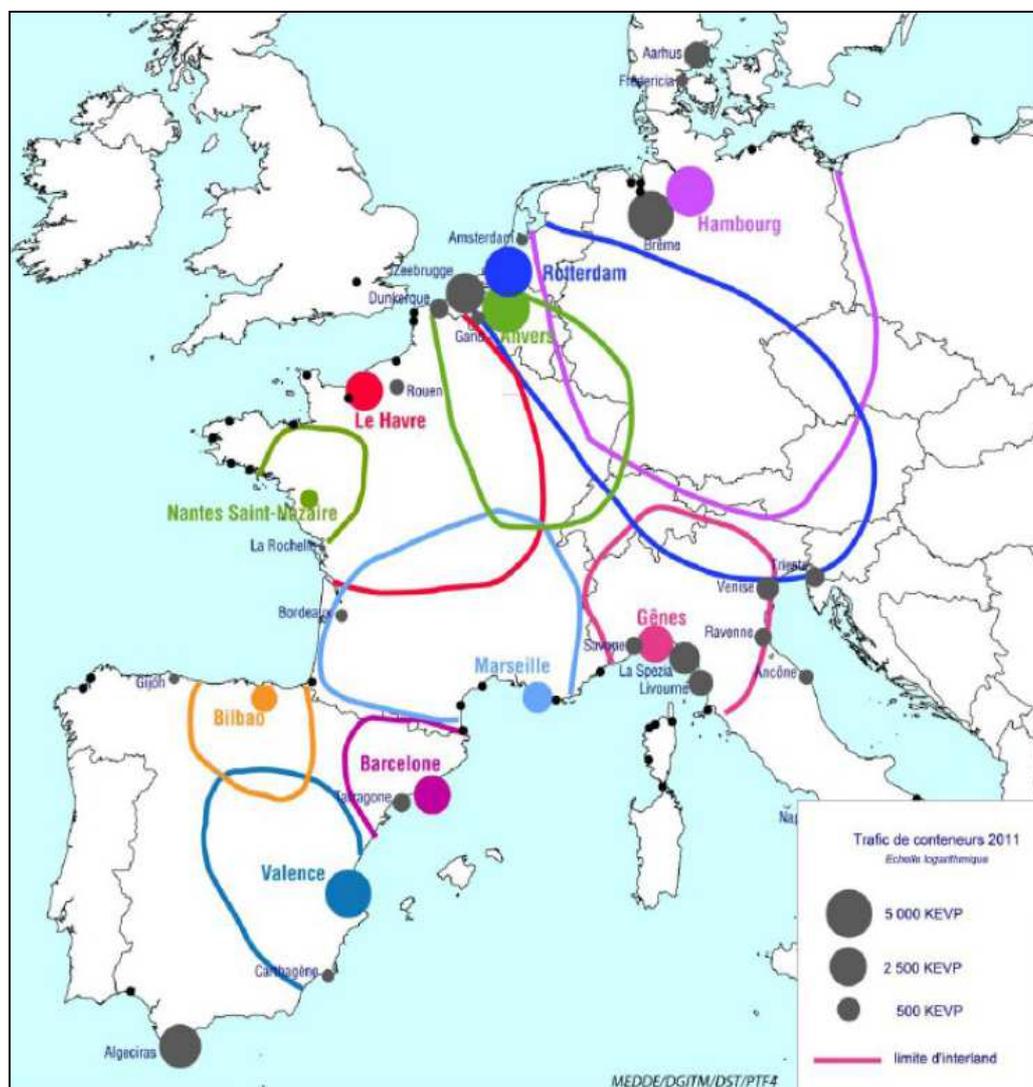
Des avancées sur l'autoliquidation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Sur le territoire français, la TVA à l'importation en provenance d'un pays tiers à l'UE est **d'abord acquittée auprès de l'administration douanière** avant d'être déduite, ce qui **pèse sur la trésorerie des importateurs**. En conséquence, une fraction du commerce international se réoriente vers les pays de l'UE où est pratiquée l'autoliquidation de la TVA à l'importation : **de nombreux conteneurs destinés à la France transitent ainsi par les ports belges et néerlandais** moyennant une déclaration d'échange de biens (DEB) et un transport routier complémentaire.

Des estimations grossières font état de quelque 8 000 emplois et 1 milliard d'euros de chiffre d'affaires qui échapperaient à la France pour cette raison.

Dans le cadre du choc de simplification, le Gouvernement a cependant décidé de fluidifier les mécanismes en douane : il prévoit de mettre en œuvre un dispositif d'autoliquidation de la TVA au 1^{er} janvier 2015, en l'inscrivant dans le cadre contraignant de la **procédure de domiciliation unique (PDU)**. Ce régime simplifié de dédouanement à domicile est accessible à toutes les entreprises : il permet à la douane de **s'assurer de l'honorabilité de l'entreprise, afin de réduire le risque de fraude au carrousel**. Malheureusement, il **ne concerne aujourd'hui que 300 entreprises**, ce qui réduit d'autant la portée de l'introduction du mécanisme d'autoliquidation. La direction des affaires maritimes et les services des douanes se sont engagés à mener une campagne de promotion de la PDU, afin d'inciter les entreprises à y recourir.

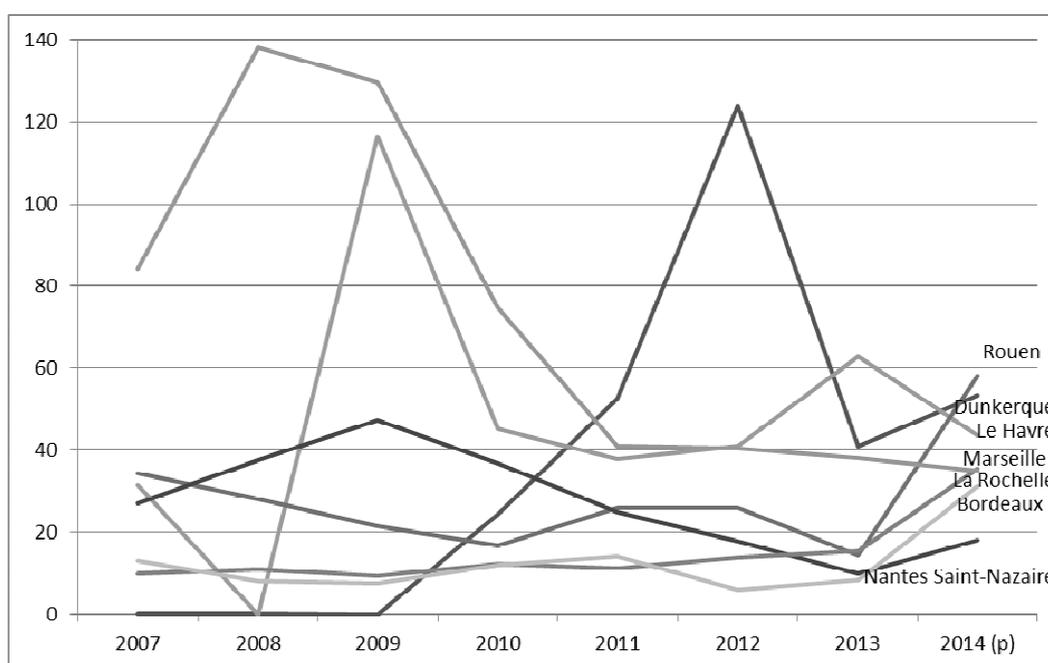
Hinterlands des principaux ports français et européens



Source : DGITM

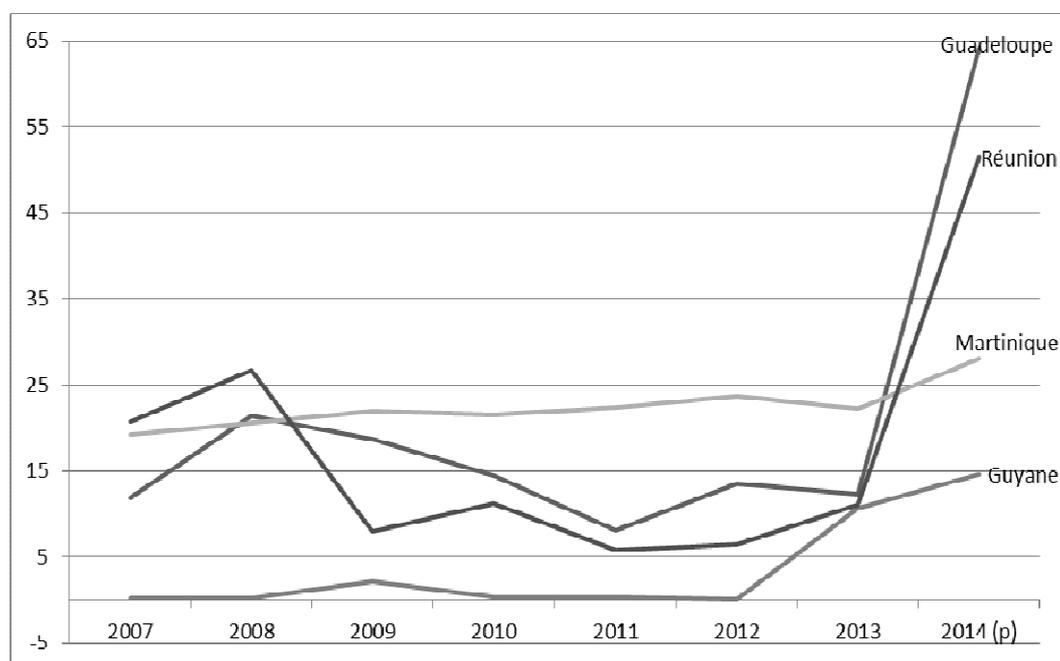
On observe néanmoins **une certaine prise de conscience** puisqu'une légère **reprise de l'investissement est annoncée pour 2014**, à la fois pour les GPM métropolitains et d'outre-mer. Il est cependant **difficile de mesurer précisément l'effort global de l'État**, qui est ventilé entre plusieurs instruments budgétaires et entre plusieurs modes de transports (en particulier le ferroviaire), même si, comme cela a été signalé précédemment, le soutien financier aux seules infrastructures portuaires est, quant à lui, en constante diminution.

Évolution de l'investissement dans les grands ports maritimes métropolitains (en millions d'euros)



Données : DGITM

Évolution de l'investissement dans les grands ports maritimes d'outre-mer (en millions d'euros)



Données : DGITM

Par conséquent, **vo**tre rapporteur attend avec impatience la signature des CPER pour 2015-2020 qui seule permettra d'apprécier réellement l'effort d'investissement en direction de nos ports. Il déplore à ce titre, le choix de la commission Mobilité 21 de ne pas avoir intégré les projets concernés par des programmations pluriannuelles de type CPER dans ses propositions de hiérarchisation des projets.

III. UN PAVILLON FRANÇAIS MENACÉ DE DISPARITION SANS UNE RÉACTION IMMÉDIATE

Le pavillon français joue actuellement sa survie : alors que notre marine marchande dispose d'une flotte moderne et de qualité, figurant en tête des classements de l'*International Chamber of Shipping* (ICS) et du Memorandum de Paris, elle est menacée de disparition en raison de sérieux problèmes de compétitivité, dans un domaine particulièrement soumis à la concurrence internationale.

A. LES DIFFICULTÉS DE NOTRE FLOTTE DE TRANSPORT S'ACCENTUENT

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 30^{ème} place et représente 0,6% du tonnage mondial. Au 1^{er} juillet 2014, la flotte de commerce sous pavillon français comptait 298 navires de plus de 100 UMS¹ (contre 309 navires au 1^{er} juillet 2013, soit une diminution de 3,6%). Elle se décompose en une flotte de transport (181 navires contre 198 navires en 2013, en baisse de 8,6%), et en une flotte de services maritimes (117 navires contre 111 navires en 2013, soit une hausse de 5,4%). Les 181 navires dédiés au transport totalisent près de 5,3 millions d'unités de jauge brute. Leur capacité d'emport est d'environ 6,3 millions de tonnes de port en lourd (TPL). Les 117 navires dédiés aux services totalisent 319 028 unités de jauge brute.

À noter, la flotte contrôlée par des intérêts français ou gérée depuis la France est évaluée entre 350 et 450 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.

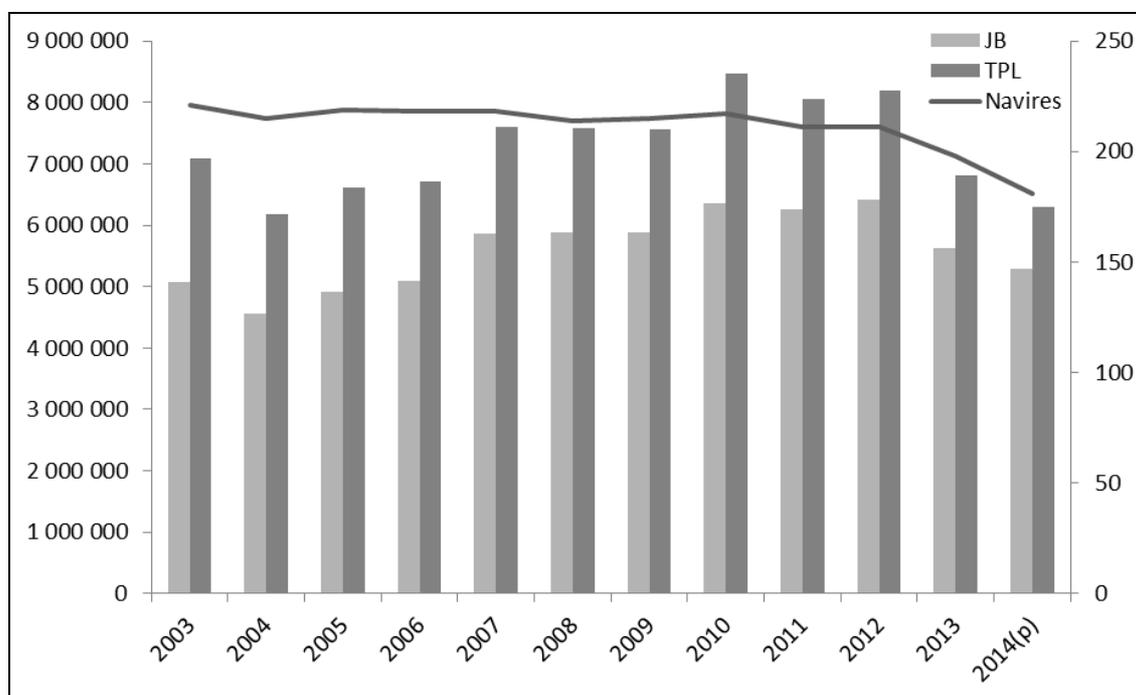
1. Le transport maritime international subit de plein fouet la pression d'une intense concurrence

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. **Les deux dernières années ont été particulièrement rudes, avec la sortie de 30 navires (13 en 2012, 9 en 2013 et 8 au premier semestre 2014).**

Un palier psychologique a été atteint : **désormais, la flotte de transport comporte nettement moins de 200 navires**, alors que pendant longtemps il était considéré comme impensable de franchir ce seuil. Votre rapporteur rappelle qu'il y a dix ans, on s'alarmait à l'approche des 230 navires ; aujourd'hui, il semble que l'État s'accommode d'une situation nettement dégradée, puisque l'on atteint 181 navires. L'administration se veut rassurante, en affirmant que la flotte devrait se stabiliser autour de ce niveau en 2015-2016 : il n'en reste pas moins que les paliers atteints ont toujours été suivis de nouvelles baisses, jamais d'une hausse, ce qui ne présage rien de bon pour l'avenir.

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.*

ÉVOLUTION DE LA FLOTTE DE TRANSPORT DEPUIS DIX ANS



Données : DGITM

La **baisse actuelle affecte essentiellement la flotte pétrolière** qui souffre de surcapacités. En effet, la fermeture des raffineries en France (fermeture de l'usine de Petroplus en Normandie décidée le 16 avril 2013 et annonce du démantèlement de la raffinerie de Lyondell-Basel à Berre-l'Étang en avril 2014) en raison du développement de capacités de raffinage en Inde et au Moyen-Orient, entraîne une réduction mécanique de l'assiette de l'obligation de pavillon pour la sécurité des approvisionnements énergétiques : cette évolution s'est traduite par la **fermeture de BW Maritime France en janvier 2013**. En 2014, la situation s'est encore aggravée : les faibles taux de fret sur des navires de moins de 50 000 UMS ont considérablement dégradé les résultats d'exploitation des compagnies de transport pétrolier (Sea Tankers, Socatra) et conduit à la **fermeture de Maersk Tankers France** en début d'année, soit cinq navires sortis du pavillon (représentant une jauge totale de 133 159 UMS).

Seule note positive, le **transport de gaz naturel liquide (GNL)** connaît une dynamique favorable et des taux de fret élevés, qui bénéficient notamment aux compagnies Geogaz et Gazocean. Le marché des gaz a explosé sous la pression d'une demande croissante et de nouvelles utilisations de masse, notamment pour la propulsion des navires. Le marché a d'autant plus crû que de nouvelles sources sont apparues tant pour des productions classiques que pour des exploitations non conventionnelles (gaz

de schistes) hors d'Europe, lesquelles se tournent actuellement vers des exportations. 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. D'autant que la France, qui a longtemps détenu une place de leader dans le domaine du transport des gaz liquéfiés, n'est plus maintenant qu'au second plan de ce secteur, faute sans doute de base nationale suffisante en tant qu'importateur.

En ce qui concerne les **porte-conteneurs**, CMA-CGM a engagé depuis des années une politique d'optimisation des coûts (augmentation de la taille des navires, réduction de leur vitesse, contrôle satellite de leur régularité) pour développer des stratégies de conquête de nouveaux marchés (trafics Nord-Sud), de nouveaux services (conteneurs à température dirigée) et la recherche d'alliances pour réduire les coûts opérationnels (consortia). L'année 2014 a été marquée par l'**annulation du projet P3** qui devait unir la compagnie à MSC et Maersk. Cet échec conduit la compagnie à chercher de nouveaux alliés alors que ses précédents partenaires se sont engagés dans une alliance restreinte (2M).

Dans le **secteur du vrac**, Louis-Dreyfus Armateurs (LDA) a réinvesti un marché qui manifeste des signes de reprise, par l'**acquisition d'une trentaine de navires neufs qui seront exploités sous pavillons tiers** avec sa filiale CETRAPAGA. En effet, en raison de la concurrence féroce sur ce segment, ses deux derniers vraquiers sont sortis du RIF (Pierre LD et Jean LD). L'armateur poursuit par ailleurs sa stratégie de diversification des activités (services et travaux maritimes et transports spécialisés de courte distance).

2. Les positions françaises sont fragilisées en matière de transport de courte-distance

Les armateurs opérant sur les courtes distances sont exposés à une **concurrence maritime européenne mais aussi terrestre** du fait du développement des infrastructures. L'exacerbation de cette concurrence a donné lieu à **plusieurs contentieux** alors que les capacités de transport sont excédentaires et la **rentabilité de l'activité à la fois peu élevée et tributaire des contraintes saisonnières**. Les **exigences environnementales** posent également de nouveaux défis alors que le financement des investissements est confronté à une restriction de l'accès au crédit.

MyferryLink, société commerciale exploitant les navires d'Eurotunnel avec le personnel d'une société coopérative et participative (SCOP), a gagné des parts de marché depuis fin 2012 et atteint 10 % sur le trafic de fret. La guerre tarifaire avec DFDS et P&O fragilise ses résultats.

L'avenir de la société est **suspendu à la décision de l'autorité de la concurrence britannique** (MFL a fait appel de la décision de la *Competition and Markets authority*) et elle poursuit son activité en attendant la décision du *Competition Appeal Tribunal*.

DFDS Seaways exploite des navires sur la Manche avec LD Lines : la délégation de service public (DSP) Dieppe-Newhaven a été prorogée d'un an alors que le délégataire avait renoncé à la nouvelle DSP proposée par le Conseil général de Seine-Maritime (76).

BAI a retrouvé l'équilibre de ses comptes de résultat en 2013 sous l'effet conjugué d'un plan de compétitivité et d'une reprise économique outre-manche. Cependant, la compagnie est amenée à investir 116 M€ pour modifier sa flotte alors qu'elle doit cesser d'employer le carburant à 1 % de soufre à partir du 1^{er} janvier 2015. Le **passage du fuel lourd au gasoil** entraînera une nouvelle dégradation des comptes toutes choses égales par ailleurs.

Les **autoroutes de la mer** exploitées par LDA maintiennent des trafics significatifs sur la façade atlantique **en bénéficiant de subventions communautaires** (programme Marco-Polo).

En Méditerranée, Corsica Ferries renforce ses positions dans un contexte de baisse des trafics vers la Corse du fait de la crise. **Quant à la SNCM, elle vient de déposer son bilan** au terme d'une longue agonie, sur fond de contentieux communautaires impliquant 440 M€ d'aides à restituer.

3. Seuls quelques trafics de niche continuent à afficher de bonnes performances économiques

Sur des activités de service à haute valeur ajoutée, les marchés sont restreints mais difficilement contestables sans notoriété et savoir-faire. Pour cette raison, les armateurs français se trouvent être les leaders mondiaux sur certains trafics de niche.

LDA poursuit son activité câblière et a emporté de nouveaux contrats cette année sur la connexion Asie-Europe. L'armateur **renforce aussi ses positions sur la prospection sismique** en joint-venture avec CGG. La création de *Geofield Ship Management Services* en 2013 vise à mutualiser les expériences et expertises sismiques et maritimes des deux compagnies afin d'harmoniser les systèmes QHSE et de simplifier la communication. Cette *joint-venture* assure la gestion maritime de la moitié de la flotte de navires sismiques 3D de haute capacité de CGG.

Le groupe Bourbon maintient sa position de leader dans les services offshore et de prospection pétrolière : il s'est engagé dans une phase d'expansion et de modernisation de sa flotte, avec un objectif de

600 navires à terme (au 1^{er} juillet 2014, la flotte s'élève à 500 navires). La valeur ajoutée de l'entreprise repose davantage sur son savoir-faire et à ce titre, elle a engagé un programme de cession des navires dont elle est propriétaire pour les exploiter en affrètement, et maintenir sa dynamique d'investissements.

Quant au **secteur de la croisière**, il **poursuit son expansion** au niveau international dans un contexte de lente reprise de l'activité économique. Un paquebot de la Compagnie du Ponant entrera d'ailleurs en flotte en 2015. Cette activité répond à la **demande d'une clientèle appartenant aux classes moyennes des économies émergentes**, et à l'arrivée des générations du baby-boom à fort pouvoir d'achat dans les économies avancées. Les **nouvelles routes maritimes, notamment l'Arctique**, offrent des opportunités de développement importantes.

B. UN DIFFÉRENTIEL DE COMPÉTITIVITÉ TOUJOURS PLUS MARQUÉ VIS-À-VIS DE NOS CONCURRENTS EUROPÉENS

Il n'y a presque plus de segment qui ne soit ouvert, d'une façon ou d'une autre, à la concurrence internationale. Quasiment tous ceux sur lesquels le pavillon français faisait prime sont accessibles aux navires battant pavillon d'un autre État membre de l'Union européenne (UE). Les marchés européens sont largement ouverts aux pays tiers, notamment ceux qui disposent d'un registre de libre immatriculation, et à bord des navires battant pavillon français, presque toutes les fonctions sont ouvertes aux marins ressortissants d'autres États membres de l'UE.

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 France dispose aujourd'hui de faibles moyens pour soutenir, dans les limites imposées par l'UE, ses activités maritimes. La mise en place du Registre international français (RIF) par la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005¹, a

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

permis de stabiliser la flotte française affectée au transport en nombre de navires et, dans une moindre mesure, en emplois embarqués pour les marins français. Il a également contribué à la modernisation et au rajeunissement du pavillon français. Cependant, **ces effets perceptibles pendant quelques années ne suffisent plus aujourd'hui à contrecarrer un déficit de compétitivité structurel.**

La crise qui s'est installée depuis 2008 a exacerbé la concurrence et certains pays comme le Royaume-Uni ou le Luxembourg ont mis en place des corpus réglementaires et fiscaux très attractifs, ce qui amplifie le dépavillonnement dans les pays voisins (sauf pour les pays qui s'étaient déjà inscrits dans une logique de libre immatriculation, comme Malte ou Chypre). Ainsi, **le pavillon français ne souffre pas tant de la concurrence internationale, que de celle d'autres États membres de l'UE, pourtant soumis aux mêmes lignes directrices communautaires.**

En effet, **employer un marin sous pavillon français représente toujours 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.

Le Danemark, que l'on ne peut suspecter de mener une politique du moins-disant social, développe actuellement une véritable politique maritime : il a mis en place un dispositif de « *netwage* » qui consiste en une **exonération totale de charges patronales et salariales, et qui permet même aux armateurs de conserver une fraction de l'impôt sur le revenu prélevé à la source.** En conséquence, la flotte danoise vient de croître de 10% en nombre de navires et en tonnage, et le pays s'est fixé pour objectif une nouvelle hausse de 10% à horizon 2016.

règles internationales fixées par les conventions dont la France est signataire. 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. 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).

Ce dispositif du « netwage » a d'ailleurs été proposé aux États membres par la Commission Européenne dans ses lignes directrices sur les dispositifs de soutien au transport maritime¹. Il est appliqué de manière particulièrement offensive et complète en Finlande, au Danemark, en Allemagne, en Belgique, en Italie et en Grande-Bretagne.

C. LA NÉCESSITÉ D'UN « PACTE DE COMPÉTITIVITÉ MARITIME »

Un sursaut de compétitivité est nécessaire pour assurer la survie du pavillon français. La France ne peut faire l'économie d'une véritable politique maritime, dans un contexte où la plupart de ses concurrents européens affichent clairement leur volontarisme en la matière. Plusieurs mesures doivent être mises en œuvre de toute urgence, **vo**tre rapporteur soutient sur ce point la nécessité d'un « Pacte de compétitivité maritime », tel que proposé par le député Arnaud Leroy dans un récent rapport², élaboré à l'issue d'une intense concertation avec l'ensemble de la profession.

1. Accorder le bénéfice du CICE aux entreprises maritimes

Bien que directement exposées à la concurrence internationale, les entreprises de transport et de services maritimes ne peuvent bénéficier du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE) puisqu'elles sont imposées selon un régime forfaitaire, et non dans les conditions du droit commun de l'impôt sur les bénéfices.

En effet, ce crédit d'impôt est assis sur les rémunérations que les entreprises versent à leurs salariés au cours de l'année civile. Pour y être éligibles, les rémunérations versées aux salariés doivent être retenues pour la détermination du résultat imposable à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun et avoir été régulièrement déclarées aux organismes de sécurité sociale.

Par conséquent, les entreprises de transport et de services maritimes ayant opté pour la taxe au tonnage ne peuvent pas en bénéficier pour la partie des emplois concernant leurs marins. Ceci est particulièrement regrettable pour un secteur qui représente 22 000 emplois français directs et plus de 300 000 emplois induits (logistique, assurance, conseils, activités portuaires...).

¹ Journal de l'UE du 17 janvier 2004.

² Rapport sur la compétitivité des services et transports maritimes français, remis au ministre délégué en charge des transports par Arnaud Leroy, député (octobre 2013).

Le rapport Leroy propose, dans un premier temps, d'**appliquer le CICE aux armements maritimes relevant du 1^{er} registre¹**, qui sont les plus représentatifs en termes d'emploi (300 navires employant à leur bord environ 55 % du total des officiers français, soit 4 600 officiers, et plus de 90 % des personnels d'exécution, soit 7 500 personnels d'exécution). L'impact financier de cette mesure n'excéderait pas 10 M€ pour un taux de crédit d'impôt de 6 % en 2014.

Votre rapporteur y est également favorable : à l'heure où le Gouvernement prétend se mobiliser en faveur d'une véritable politique maritime, **il est peu audible d'exclure les entreprises maritimes, particulièrement exposées à la concurrence internationale, d'un dispositif visant précisément à améliorer la compétitivité.**

2. Étendre l'exonération des charges patronales non ENIM

Aux termes de l'article L. 5553-11 du code des transports, les entreprises maritimes soumises à une concurrence internationale bénéficient, à bord de leurs navires français, de l'exonération des charges patronales maladie et retraite, dites charges ENIM². Depuis la loi de finances pour 2007, les entreprises de transport de passagers, bénéficient également de l'exonération des charges patronales relatives à l'assurance chômage et aux allocations familiales, dites charges non-ENIM.

Le rapport Leroy propose d'étendre l'exonération des charges patronales non-ENIM à l'ensemble des entreprises d'armement maritime. Celles-ci doivent, pour en bénéficier, être soumises à **une concurrence internationale effective dans l'exécution de leurs mission** : sur la base de ce critère, **le coût de la généralisation du dispositif est estimé à 17 M€**. Votre rapporteur est également favorable à cette mesure raisonnable.

3. Exonérer d'imposition la plus-value de cession d'un navire lorsqu'elle est réinvestie dans l'achat d'un nouveau navire

Depuis 2002, l'article 209 V du code général des impôts (CGI) prévoit que, pour les entreprises ayant opté pour le régime forfaitaire de la taxe au tonnage³, le montant des plus ou moins-values provenant de la

¹ 100 % des membres de l'équipage des navires doivent être ressortissants d'un État membre de l'Union Européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'espace économique européen.

² Établissement national des invalides de la marine, qui constitue le régime spécial de retraite des marins

³ Les armateurs français, en principe soumis à l'impôt sur les sociétés (IS), ont la possibilité d'opter, pour une période de dix ans renouvelable, 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,

cession de navires éligibles à ce régime et réalisées pendant ou après la période couverte par l'option est réduit à concurrence du rapport existant entre la période de détention pendant la période couverte par cette option et la durée totale de détention. En d'autres termes, on applique un abattement correspondant au temps de détention pendant la période de taxation au tonnage. Ainsi, les navires acquis puis cédés pendant la période couverte par la taxation au tonnage sont exonérés de la taxation sur les plus-values.

Toutefois, depuis la création de cet article 209 du CGI en 2002, les mécanismes de financement des navires ont changé. Désormais, lorsque l'utilisateur lève son option d'achat auprès de la société bailleresse, **il n'acquiert plus directement le navire mais les parts de cette société**. Ainsi le droit commun de la fiscalité sur les plus ou moins-values de cessions s'applique, alors même que la situation de fait est demeurée identique, et **la revente d'un navire au cours de la période de taxation forfaitaire au tonnage donne lieu à une imposition des plus-values dégagées**, ce qui freine les possibilités de réinvestissement.

Le rapport Leroy propose de pérenniser le système mis en place en 2002 en exonérant la plus-value de cession d'impôt **sous réserve que l'armateur réinvestisse cette plus-value** dans l'achat d'un nouveau navire et ce dans un délai de trois ans.

Votre rapporteur est extrêmement favorable à cette mesure de bon sens et souhaite souligner deux points : d'une part, **l'obligation de réinvestissement doit porter sur la plus-value nette du remboursement de la dette contractée**, autrement cela risque d'entraîner l'armateur dans une spirale de l'endettement ; d'autre part, **le réinvestissement doit exclusivement porter sur l'acquisition d'un nouveau navire**, et non, par exemple, sur des travaux de mise aux normes imposés par la réglementation européenne : en effet, l'objectif est d'assurer le renouvellement de la flotte de navires sous pavillon français dans le strict respect des lignes directrices européennes relatives aux aides d'État dans le transport maritime.

4. Mobiliser la BPI pour le financement des navires

Depuis 2008, les armateurs rencontrent de sérieuses difficultés pour accéder aux financements. La longue crise que traverse le transport maritime, qui s'ajoute à la crise financière, **a profondément découragé les institutions bancaires** : elles ont toutes réduit et parfois supprimé leurs départements « *shipping* ».

Pour la plupart des entreprises maritimes françaises, qui sont des PME non cotées en bourse, cette situation est devenue dramatique. Seules les plus grandes compagnies peuvent en effet se financer sur les marchés émergents (Chine, Asie du Sud-Est).

Face cette situation, les armateurs français ne sont pas restés inactifs et ont entamé des discussions avec les pouvoirs publics et la Banque publique d'investissement (BPI). Sans le soutien des banques, et dans un contexte où leur trésorerie est extrêmement réduite, ils ont proposé des schémas de financement innovants. Malheureusement, **la BPI est elle-même frileuse, sans doute par méconnaissance du secteur, et exige des garanties rédhibitoires.**

L'engagement du comité interministériel de la mer (CIMER) de décembre 2013 de faire du financement maritime une priorité est ainsi resté sans suite. Votre rapporteur est **favorable à ce qu'un médiateur/facilitateur soit désigné pour favoriser les contacts entre la BPI et les entreprises maritimes**, en vue d'élaborer un schéma de financement des navires de commerce.

D. DEUX AVANCÉES LÉGISLATIVES SALUTAIRES EN 2014

Les pouvoirs publics ont d'ores et déjà apporté une réponse législative à deux demandes fortes exprimées par les armateurs, ce dont votre rapporteur se félicite. Cependant, elles ne doivent pas nous conduire à relâcher les efforts en faveur de la compétitivité-coût et de la simplification administrative.

1. L'adoption de la loi autorisant l'embarquement de gardes armés privés sur les navires

La loi n° 2014-742 du 1er juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires a été **adoptée dans un climat de remarquable consensus** à l'issue d'une procédure accélérée justifiée par l'urgence de la situation.

On assiste en effet à une résurgence de la piraterie maritime : le bureau maritime international (BMI) a recensé 133 attaques au 31 juillet 2014 contre des navires de commerce ou de pêche, essentiellement dans trois zones : le nord de l'océan Indien, l'Asie du Sud-Est et le Golfe de Guinée.

Pour autant, la France restait, avec les Pays-Bas, le dernier pays d'Europe à ne pas autoriser la présence de gardes armés sur ses navires, bien que le recours à la protection de la Marine nationale ne soit 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.

Désormais, la loi permet d'embarquer des gardes armés sur les navires, dont la fonction est avant tout dissuasive. Les décrets d'application, qui encadrent l'exercice de cette activité privée de protection, sont actuellement en cours d'examen par le Conseil d'État et devraient être **publiés d'ici la fin de l'année**.

Le début des prestations de protection par gardes armés sera ensuite conditionné par les délais de mise en œuvre de cette nouvelle réglementation, notamment par les entreprises (agrément administratifs et certification). Il faut cependant noter que des dispositions transitoires sont définies en vue de permettre le démarrage de cette activité dans un délai assez court pour satisfaire la forte attente des armateurs français.

2. L'extension de l'obligation de pavillon à l'importation de produits pétroliers 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.

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 importée et sur le solde extérieur de produits pétroliers finis issus du raffinage (essences, gazoles, fioul domestique, fioul lourd, carburéacteur, butane et propane).

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.

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 sept.**

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. En effet, 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 de la France.

Pour cette raison, lors de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, les députés ont adopté un amendement visant à étendre l'obligation de pavillon à l'ensemble des produits pétroliers importés. Votre rapporteur soutient fermement cette mesure, qui devrait permettre de maintenir une flotte française d'une vingtaine de navires pétroliers¹ ainsi que de conserver un vivier de personnel qualifié, essentiel pour un métier fortement spécialisé nécessitant dix années de formation.

¹ Ces navires sont 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.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 novembre 2014, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits relatifs aux transports maritimes du projet de loi de finances pour 2015.

M. Hervé Maurey, président. – Nous commençons l'examen des avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2015 par le rapport de Charles Revet sur les crédits des transports maritimes.

M. Charles Revet. – Il me revient de vous présenter cette année encore les crédits relatifs aux transports maritimes et je vous remercie, Monsieur le Président, mes chers collègues, pour cette marque de confiance. Vous savez certainement, et je ne cesse de le répéter malheureusement, que le transport maritime fait l'objet d'un traitement complètement paradoxal de la part de l'État.

En effet, si l'on étudie le rapport rédigé en juillet 2014 par le Commissariat général au développement durable, consacré aux comptes des transports en 2013, on constate deux choses.

La première, c'est que le secteur des transports, pris de manière globale (route, air, fer, mer, fluvial, passagers et marchandises), affiche un déficit de ses échanges extérieurs de 9,3 milliards d'euros, soit l'équivalent des deux-tiers du chiffre d'affaires de CMA-CGM : il contribue par conséquent à la perte de compétitivité de la France. Or dans ce paysage catastrophique, il n'y a qu'un bon élève : le transport maritime, avec un solde positif de 4 milliards d'euros et une performance qui croît de 6 % en moyenne annuelle depuis 2008. Le transport aérien est lui aussi en excédent commercial, mais avec un montant nettement plus bas, de l'ordre de 300 millions d'euros, alors que son chiffre d'affaires global est bien plus élevé, 19 milliards d'euros contre 14 milliards d'euros pour le transport maritime.

La seconde observation, concerne les dépenses d'investissement dans les infrastructures de transport : sur un montant global de 23,4 milliards d'euros en 2013, les crédits consacrés aux ports maritimes atteignent péniblement 450 millions d'euros en incluant les contrats de plan État-région (CPER), soit moins de 2 % du total. Et encore s'agit-il d'un effort particulier fourni dans le cadre du plan de relance portuaire pour la période 2009-2013.

L'investissement de l'État est donc en berne dans le secteur le plus soumis à la concurrence internationale, où l'exigence de compétitivité est la plus forte. Les effets de cette politique désastreuse sont immédiats : Marseille et Le Havre font partie des rares ports européens dont le trafic a régressé en Europe, à l'inverse de leurs concurrents : Rotterdam, Anvers, Hambourg,

Brème, Algeciras, Valence ou Gênes. 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.

Quant à notre flotte de commerce, elle subit de plein fouet la concurrence internationale, avec une inquiétante accélération des dépavillonnements et faillites d'entreprises. Alors qu'elle se situait en quatrième ou cinquième position au niveau mondial dans les années 1980, elle est désormais reléguée à la trentième place. Les deux dernières années ont été particulièrement rudes, avec la sortie de 30 navires : 13 en 2012, 9 en 2013 et 8 au premier semestre 2014. Il n'y a qu'à regarder l'actualité pour se convaincre du naufrage qui nous guette. Après la liquidation d'entreprises historiques comme SeaFrance ou le pétrolier Maersk Tankers France, c'est désormais la SNCM qui dépose son bilan, au terme d'une longue agonie pendant laquelle se sont multipliés les effets d'annonce.

Et pourtant, mes chers collègues, nous savons que la France dispose d'atouts maritimes indiscutables. Il s'agit de la deuxième zone économique maritime mondiale, juste derrière les États-Unis, grâce aux territoires d'outre-mer. Notre pays occupe une place de carrefour au cœur de l'Europe de l'ouest, et il est le seul 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 devrait pouvoir redevenir la grande puissance maritime que nous étions encore il y a trente ou quarante ans.

C'est un fait aujourd'hui, que le transport maritime est devenu l'une des pierres angulaires du développement durable de nos sociétés, qu'il s'agisse des retombées économiques, du bassin d'emploi ou des préoccupations liées à la transition écologique. 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 cette situation préoccupante que je vous propose d'examiner succinctement les crédits consacrés au transport maritime dans le projet de loi de finances pour 2015, qui relèvent de deux programmes de la mission « Écologie ».

Les crédits pour 2015 du volet « sécurité et affaires maritimes » du programme 205 sont globalement stables avec 143,66 millions d'euros en autorisations d'engagement et 143,22 millions d'euros en crédits de paiement. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, cela correspond

à une stabilisation en autorisations d'engagement et une légère réduction de 1 % en crédits de paiement. Cette stabilisation relative préfigure cependant une diminution progressive de 4 % dans le triennal 2015-2017, avec une réduction de l'effort en faveur des gens de mer et de l'enseignement maritime (-10 %) et des mesures de soutien au pavillon français (-3,8 %).

On peut certes objecter que cette contraction progressive des crédits dans le triennal 2015-2017 correspond à deux phénomènes bien identifiés : d'une part, la fin de l'opération de construction des nouveaux locaux de l'École nationale supérieure maritime (ENSM) au Havre, d'autre part, des conséquences du pacte de compétitivité qui entraîne une baisse des cotisations familiales et une diminution du montant des compensations versées aux armateurs par l'État à due concurrence.

Je vous rappelle en effet, que près de la moitié des crédits du volet « sécurité et affaires maritimes » du programme 205 compensent les exonérations de charges patronales pour l'emploi de marins français sur les navires inscrits au registre international français, afin de soutenir la compétitivité de notre flotte ; 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.

Dans ce contexte, on peut tout de même regretter, en dépit des explications, la baisse programmée du montant global des crédits, qui auraient pu être redéployés pour soutenir la compétitivité de notre flotte plutôt que d'être supprimés.

J'en viens maintenant aux crédits du 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 49 millions d'euros en 2015. L'autre moitié sert au développement des infrastructures grâce à des fonds de concours de l'AFITF, à hauteur de 61 millions d'euros en crédits de paiement. Mais ne nous trompons pas sur l'ampleur de ce montant, qui correspond en réalité au paiement d'une tranche du plan de relance portuaire décidé en 2008 dans le cadre de la réforme des grands ports maritimes, soit 174 millions d'euros sur cinq ans, en plus de la participation de l'État aux CPER.

Le point important est que les autorisations d'engagement, qui iront financer les nouveaux investissements, ne s'élèvent qu'à 36 millions d'euros, soit une relative stabilisation après des années de réduction des crédits d'investissements (-20 % en 2014, -39 % en 2013).

Quels commentaires m'inspirent ces crédits ? La réponse est simple : 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. Une stratégie budgétaire qui vise la seule préservation de l'existant et s'interdit toute innovation n'est pas digne des ambitions affichées.

Nous ne pouvons en effet prétendre que les efforts déployés ces dernières années ont été suffisants. Les années 2008 à 2013 ont été un temps de réforme pour les grands ports français de métropole et d'outre-mer : il s'agissait de leur donner davantage d'autonomie en les transformant en établissements publics, d'adapter leur gouvernance et de les rendre aptes à répondre aux défis du transport maritime international. Malheureusement, cette dynamique ne s'est pas traduite dans les chiffres, en raison de la crise économique. On observe cependant depuis deux ans des signes positifs en termes de productivité et de trafic, et au premier semestre 2014, la croissance du trafic maritime français est globalement comparable à celle de l'ensemble des principaux ports étrangers, à l'exclusion de la situation dramatique du trafic pétrolier.

Depuis 2013, les ports français sont engagés dans une nouvelle étape, celle de la reconquête de parts de marché. À ce titre, le Gouvernement a présenté une feuille de route visant à transformer les ports français en véritables « architectes » de solutions logistiques maritimes et terrestres sur un hinterland de portée européenne. Je ne peux que souscrire aux ambitions portées par cette stratégie nationale de relance portuaire, encore faut-il qu'elle soit effectivement suivie d'effets.

Pour l'heure, l'administration se contente de mettre en avant les vertus de la simplification administrative, d'un renforcement de la coopération portuaire et de la coordination avec les objectifs de développement du fret ferroviaire. L'une des mesures phares annoncées dans le cadre du « choc de simplification » est la mise en place d'un guichet unique à partir du mois de juin 2015, visant à faciliter les démarches administratives des entreprises de transport et de services maritimes, et à fluidifier les entrées et sorties des navires de commerce. L'administration précise également que l'élaboration des projets stratégiques des ports pour la période 2014-2019 est très avancée, ce qui est un comble puisque l'on est presque en 2015 !

Je salue certes les efforts bienvenus visant à simplifier la gestion administrative des ports, à renforcer le dialogue et la concertation, et à clarifier la répartition des compétences. Il s'agit d'ailleurs d'une partie des recommandations formulées par notre collègue Odette Herviaux, dans son rapport de juin 2014 sur la décentralisation portuaire. Mais le Gouvernement se contente de suivre les propositions les plus immédiates et faciles à mettre en œuvre. Il ne s'agit d'ailleurs que de palliatifs car sans investissements massifs dans nos infrastructures portuaires, la France ne peut espérer rattraper ses concurrents européens !

Il ne suffit pas de proclamer que le désenclavement des ports et la modernisation de leurs outils sont une préoccupation forte de l'État : il faut que cela soit suivi d'effets concrets. 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.

Personnellement, je rêve toujours de l'électrification de la ligne ferroviaire Serqueux-Gisors, qui ouvrirait Le Havre et Rouen au centre de l'Europe, et de la réalisation d'une liaison fluviale directe à travers une chatière pour le port du Havre, qui permettrait d'en améliorer considérablement la desserte pour un montant peu élevé au regard des enjeux. J'observe qu'il y a en ce moment un début de déblocage administratif sur ces dossiers, mais on est encore loin de leur réalisation.

Or la desserte de ce grand port maritime est capitale pour assurer sa compétitivité. La liaison fluviale directe nécessite un investissement minime au regard des enjeux, de l'ordre de 100 millions d'euros aujourd'hui. Je rappelle, qu'au départ, le montant s'élevait plutôt à 50 millions d'euros, mais à force d'atermoiements, les coûts augmentent ! La desserte ferroviaire du Havre n'est guère plus efficace, notamment en raison de récurrents problèmes d'aiguillage. Il serait sans doute judicieux de sanctuariser une voie ferrée sur le réseau existant, ce qui améliorerait à la fois la situation des voyageurs et la desserte de Port 2000.

J'ajoute également qu'un protocole est actuellement en cours de rédaction au niveau de la sous-direction des ports, afin d'améliorer les performances du Havre en termes de transport multimodal. Il serait souhaitable que l'administration s'intéresse à l'alignement des contrats de Terminal Handling Charges sur ceux des autres États membres de l'Union : actuellement, le paiement d'un forfait est nécessaire pour déplacer la marchandise du bord du bateau jusqu'au châssis routier ou au wagon ; or pour le transport fluvial, ce forfait ne prend pas en compte la dernière manutention du quai fluvial au bateau, ce qui introduit une distorsion de prix par rapport à nos concurrents européens d'Anvers et de Rotterdam, qui descendront eux aussi par le futur canal Seine-Nord ! Je veillerai personnellement à ce que l'administration demeure attentive à préserver un environnement concurrentiel équitable sur ce point.

Ces éléments sont indispensables pour attirer les clients vers Le Havre ou Rouen, car ils bénéficient actuellement d'une bien meilleure qualité de service dans les ports voisins de la mer du Nord. Sans compter que les importateurs français préfèrent souvent transiter par Anvers pour bénéficier du mécanisme d'autoliquidation de la TVA, qui leur offre un avantage en

termes de trésorerie, alors qu'en France, elle doit d'abord être acquittée auprès de l'administration douanière avant d'être déduite. Le Gouvernement prévoit certes, enfin, de mettre en œuvre ce mécanisme au 1er janvier 2015, mais dans le cadre très restreint de la procédure de domiciliation unique : celle-ci permet à la douane de s'assurer de l'honorabilité de l'entreprise, afin de réduire le risque de fraude au carrousel, mais ne concerne au final que 300 entreprises, ce qui limite la portée du dispositif. Je souhaite que le ministre s'engage formellement en séance publique, à faire figurer cette disposition dans le collectif budgétaire de fin d'année, comme cela m'a été annoncé par l'administration. Vous pouvez compter sur moi pour l'interpeller sur ce point.

Quoiqu'il en soit, le fait même que des ports étrangers, notamment ceux de la mer du Nord, 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 ainsi 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 nécessite une dynamique d'investissement, en infrastructures portuaires et ferroviaires, qui n'est toujours pas à la hauteur, bien que l'on observe une légère prise de conscience en 2014. J'attends donc avec impatience la signature des contrats de plan État-région pour 2015-2020, afin de voir si les moyens déployés sont à la hauteur des enjeux affichés dans la stratégie du Gouvernement.

En ce qui concerne notre flotte de commerce, j'ai bien peur qu'il ne soit malheureusement déjà bien tard ! À l'exception de quelques activités de niche, comme la croisière, la pose de câbles sous-marins, la prospection sismique et pétrolière, et du transport de gaz naturel liquide, le pavillon français est littéralement en danger de mort. Celui-ci n'enregistre que des sorties, mais aucune entrée. Les armateurs ne viennent plus s'immatriculer chez nous. 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.

Un seuil psychologique a été atteint : désormais, notre flotte compte 181 navires, alors que pendant longtemps il était considéré comme impensable de descendre en-dessous de 200. Je vous rappelle même qu'il y a dix ans, on s'alarmait à l'approche des 230 navires ! L'administration se veut rassurante, en affirmant que la flotte devrait se stabiliser autour de ce niveau en 2015-2016 : il n'en reste pas moins que les paliers atteints ont toujours été suivis de nouvelles baisses, jamais d'une hausse, ce qui ne présage rien de bon pour l'avenir.

Pourtant, grâce à une flotte particulièrement jeune et moderne et un emploi très qualifié, le pavillon français est aujourd'hui considéré comme

l'un des plus sûrs et des plus respectueux de l'environnement, comme le montrent les différents classements européens et internationaux.

Dans ce contexte inquiétant, je me félicite qu'il y ait cette année deux avancées que je réclame de longue date. La première est l'adoption de la loi du 1er juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires, que nous avons examinée au printemps dernier, sur le rapport de notre collègue Odette Herviaux. Cette loi a été adoptée dans un climat de remarquable consensus, en réponse à la recrudescence des actes de piraterie maritime, notamment dans le Golfe de Guinée. L'administration m'a confirmé que les décrets d'application sont sur le point d'être publiés, et que des entreprises travaillent actuellement à obtenir les agréments et certifications nécessaires pour être opérationnelles le plus rapidement possible.

L'autre avancée concerne la loi du 31 décembre 1992 qui impose que les navires français transportent au moins 5 % du pétrole brut que nous raffinons, afin de sécuriser nos approvisionnements énergétiques. Malheureusement, nos raffineries ferment les unes après les autres et nous importons de plus en plus de pétrole raffiné, ce qui vide le dispositif de son contenu. En quinze ans, le nombre de navires entrant dans le champ d'application de la loi est ainsi passé de seize à sept. Pour cette raison, lors de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique, nos collègues députés ont adopté un amendement visant à étendre l'obligation de pavillon à l'ensemble des produits pétroliers importés. Nous aurons à examiner prochainement ce dispositif, et je vous informe d'ores et déjà que je soutiens fermement cette mesure. Elle devrait permettre de maintenir une flotte française d'une vingtaine de navires pétroliers et de conserver un vivier de personnel qualifié, ce qui est essentiel pour un métier fortement spécialisé nécessitant dix années de formation.

Cependant, ces deux bonnes nouvelles ne doivent pas nous conduire à relâcher les efforts en faveur de la compétitivité-coût et de la simplification administrative. Le coût du pavillon français reste beaucoup trop élevé, supérieur de 20 à 40 % à celui d'autres pavillons européens, comme le souligne le récent rapport du député Arnaud Leroy. 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 (CICE), on est dans un véritable déni de réalité, puisqu'il ne s'applique pas aux entreprises maritimes !

Le rapport Leroy propose plusieurs pistes intéressantes comme l'exonération totale de charges patronales pour les entreprises soumises à une concurrence internationale effective dans l'exécution de leurs missions, ou encore l'extension du CICE aux armements maritimes du premier

registre, qui sont les plus représentatifs en termes d'emplois. Je crois d'ailleurs savoir que notre collègue Odette Herviaux a déposé un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 sur ce sujet, et je m'associe à cette démarche. Ces mesures ont un coût finalement raisonnable au regard des enjeux : 17 millions d'euros pour la première et 10 millions d'euros pour la seconde.

Je suis également favorable à une exonération de la plus-value de cession d'un navire lorsqu'elle est réinvestie dans l'achat d'un nouveau navire : un dispositif similaire existe depuis 2002, mais il est devenu obsolète en raison de l'évolution des modes de financement des navires. Or il s'agit là d'une mesure de bon sens : Bercy travaille actuellement à la sécurisation juridique du dispositif, mais je n'exclus pas de déposer un amendement d'appel en séance publique, afin de m'assurer que le Gouvernement compte bien le mettre en œuvre dans les plus brefs délais.

Enfin, il faut absolument mobiliser la banque publique d'investissement (BPI) qui est actuellement trop frileuse et exige des garanties rédhibitoires, sans doute par méconnaissance du secteur maritime. La plupart des armateurs n'ont plus accès à aucun financement bancaire depuis 2008. Pourquoi ne pas désigner, par exemple, un médiateur pour favoriser les contacts entre la BPI et les entreprises maritimes, en vue d'élaborer un schéma de financement des navires de commerce ?

Pour l'heure, vous l'avez compris, je vous invite à donner un avis défavorable à l'adoption de ces crédits. Vous m'accorderez que ce n'est pas une position nouvelle de ma part. Je dénonce depuis longtemps la situation du transport maritime et de la filière maritime en général. Je rappelle que nous avons la deuxième zone maritime derrière les États-Unis et que nous importons 85 % de nos besoins en poissons et crustacés, il y a quand même un problème !

M. Alain Fouché. – Quel est le chiffre d'affaires global de l'activité loisir, en incluant construction de bateaux, voyages organisés, accueil des touristes en France ?

M. Charles Revet. – Je ne dispose pas d'un chiffre consolidé, mais ce marché est en forte augmentation. Il n'y a qu'à remarquer le nombre croissant de navires de croisière qui accostent à Marseille ou au Havre, en réponse à une demande forte des touristes français. Ce secteur est clairement en croissance, mais il ne suffit pas à rentabiliser nos grands ports maritimes !

Il faut également s'attaquer aux problèmes de gouvernance. Tous les autres grands ports de mer du Nord sont des ports régionaux. Seule l'Espagne possède encore des ports d'État, mais elle a délégué leur gestion et se contente d'éviter une concurrence exacerbée entre ses propres ports. En France, toutes les décisions doivent remonter à l'échelon national, ce qui veut dire qu'aucune décision n'est prise.

Quant à notre énorme retard dans le domaine de l'acheminement ferroviaire ou fluvial, je vous rappelle que le transport routier est encore utilisé aujourd'hui dans 75 % des cas. Le rail est à moins de 15 % et le fluvial s'améliore un peu, mais n'atteint que 13 % !

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits « transports maritimes » du projet de loi de finances pour 2015.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 5 novembre 2014

- *Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, direction des Affaires maritimes* : Mmes **Régine Bréhier**, directrice des affaires maritimes, et **Isabelle Tanchou**, sous-directrice des affaires maritimes ;

- *Direction des services de transports, sous-direction des ports* : M. **Patrick Bourven**, sous-directeur des ports ;

- *Armateurs de France* : M. **Eric Banel**, délégué général, et Mme **Cécile Bellord**, adjointe au délégué général.