

N° 191

—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 décembre 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par Mme Marie-Madeleine DIEULANGARD et M. Guy PENNE sur la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord sur les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales marchandes (n° E-330),

Par M. Jacques BELLANGER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, vice-présidents ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, secrétaires ; Henri Bangou, Janine Bardou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Didier Borotra, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Guillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, Michel Manet, René Marqués, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir le numéro :

Sénat : 135 (1994-1995).

Union européenne.

Mesdames, Messieurs,

Le 20 juillet 1990, le Conseil donnait mandat à la Commission de négocier, dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), un accord international visant à rétablir des conditions normales de concurrence dans le secteur de la construction navale, secteur jusqu'à très subventionné.

Ces négociations ont abouti, le 17 juillet 1994, à la conclusion d'un accord.

Le 22 novembre dernier, la proposition de décision du Conseil du 3 novembre concernant la conclusion de cet accord était transmise aux assemblées parlementaires, sous le numéro E 330.

Une proposition de résolution n° 135 présentée par nos collègues: Mme Marie-Madeleine DIEULANGARD et M. Guy PENNE, invitant le Gouvernement à s'opposer à cet accord, a été déposée le 9 décembre et mise en distribution le 14 décembre.

Ce même jour, votre commission me désignait comme rapporteur de cette proposition de résolution.

De l'instruction de celle-ci, il est rapidement ressorti qu'un avis du Sénat ne pouvait être que d'un intérêt limité, en raison de l'adoption définitive de l'acte communautaire en question, et qu'un tel avis aurait été difficile à formuler, en raison d'une transmission incomplète des documents.

1. Un accord adopté et dont le texte n'a pas été transmis au Parlement

Il était tout d'abord difficile pour votre commission d'examiner un accord dont le texte ne lui a pas été transmis.

En effet, si la proposition d'acte communautaire n° E-330 comportant une proposition de décision du Conseil autorisant l'approbation de l'accord sur les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales marchandes, ainsi que l'arrangement sur les crédits à l'exportation de navires, elle ne comporte pas, en revanche, le texte de ces accords, malgré une disposition de cette proposition de décision affirmant que *«le texte de l'accord est joint à la présente décision»*.

La représentation nationale aurait dû se prononcer sur le contenu d'un accord dont le texte ne lui a pas été transmis en application de l'article 88-4 de la Constitution.

En outre, cet accord a été adopté lors du Conseil «Affaires générales» du 19 décembre, l'après-midi, malgré une résolution adoptée en séance publique à l'Assemblée nationale ce même jour, le matin, et invitant le Gouvernement à s'y opposer.

Le Sénat ne peut donc plus se prononcer par une résolution, en application de l'article 88-4 de la Constitution, lequel ne permet l'adoption de telles résolutions que sur les *«propositions»* d'acte communautaire.

Enfin, on regrettera qu'une fois de plus, le Gouvernement a transmis très tardivement à la représentation nationale une proposition d'acte communautaire, laissant un délai trop court à notre Haute Assemblée pour instruire sérieusement un accord essentiel pour l'avenir de la construction navale.

Rappelons, en effet, que ce n'est que le 22 novembre que la proposition de décision concernant la conclusion de l'accord a été formellement transmis aux assemblées, alors que, dès le 17 juillet, un pré-accord avait été rendu public.

En outre, l'accord ne prenant effet qu'au 1er janvier 1996, il n'existait aucune urgence apparente à le ratifier.

2. Certes des concessions ont été accordées...

Lorsque le pré-accord a été signé le 17 juillet 1994, la France a, dans un premier temps, fait connaître son opposition absolue à sa signature définitive.

Le 11 octobre 1994, M. Alain LAMASSOURE, ministre délégué aux affaires européennes déclarait ainsi, devant la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne que *«le Gouvernement n'hésiterait pas, le cas échéant, à invoquer, sur ce sujet, le compromis de Luxembourg»*.

La France avait en effet motivé son opposition par l'iniquité des termes du pré-accord, qui proscrit les subventions directes à la construction, à compter de 1996, mais non les aides aux armateurs qui acquièrent des navires produits dans le pays dont ils ont la nationalité.

Or, la construction navale française est essentiellement exportatrice. Son régime d'aide ne peut donc reposer sur un système de crédits intérieurs bonifiés aux armateurs, comme c'est le cas dans les pays où l'armement est puissant. Seules les subventions directes sont susceptibles d'aider efficacement nos chantiers navals. Par ailleurs, la France ne construit pratiquement plus que des méthaniers et des paquebots, qui ne sont pas tous acquis par des armateurs nationaux.

Dans ces conditions, la France a subordonné l'acceptation de son accord à l'obtention de certains aménagements.

Le Gouvernement a finalement obtenu de l'Union européenne, le 14 décembre, un accord lui permettant de mettre en oeuvre un plan de «mise à niveau», afin de réorienter les aides nécessaires à la survie et à la compétitivité des chantiers navals français.

Ce plan prévoit la poursuite, pendant trois ans, de aides d'Etat. Le Gouvernement pourra financer, à hauteur de 2,6 milliards de francs, un certain nombre de dépenses jusque là non prises en charge par l'Etat, comme des aides à l'investissement, des aides à la recherche-développement, ou encore des mesures sociales.

Ce compromis permettrait de continuer à soutenir l'effort des chantiers navals français en favorisant leur adaptation au nouvel environnement concurrentiel.

Dans ces conditions, la suppression des aides directes à la commande devrait être, selon le Gouvernement, indolore.

Ce jugement optimiste laisse toutefois sceptique.

3. ... Mais elles n'en demeurent pas moins insuffisantes au regard de la grave crise que connaît la construction navale

La situation de la construction navale reste difficile, bien qu'il s'agisse d'un secteur puissamment aidé par les pouvoirs publics.

La crise, en France, de ce secteur est incontestable, ainsi qu'en témoigne la chute dramatique des effectifs travaillant dans la construction navale (32.500 personnes en 1976, 5.800 en 1993) et la fermeture de cinq des sites de la grande construction navale (Nantes, Dunkerque, La Ciotat, La Seyne-sur-Mer, La Rochelle) seuls subsistant Saint-Nazaire et Le Havre.

Malgré une aide budgétaire qui s'est élevée en 1993 à 750 millions de francs, les chantiers navals français ne représentent plus que 2 % de la production mondiale.

A titre de comparaison, relevons que l'Allemagne accorde 27 milliards de francs pour maintenir l'emploi de 7.000 personnes des chantiers navals de l'ex-RDA, soit près de 4 millions de francs par emploi.

La percée foudroyante sur le marché mondial des chantiers navals japonais et surtout coréens (inexistante en 1965, la construction navale coréenne représente aujourd'hui 25 % des commandes mondiales), l'effondrement du bloc communiste qui a provoqué une réorientation massive de la construction navale américaine de la production de navires de guerre à celle de navires marchands, ont profondément affecté ce secteur économique, dans tous les Etats membres de l'Union européenne.

En tout état de cause, l'accord OCDE, qui doit rentrer en vigueur au 1er janvier 1996 si tous les Etats signataires le ratifient, ce qui est loin d'être acquis, sera réexaminé en 1999.

C'est également au terme de trois ans que les Etats-Unis devront renoncer aux dispositions protectrices du *Jones Act*.

Enfin, et compte tenu des bouleversements que connaîtra d'ici 1999 ce secteur avec la montée en puissance de la Chine, de la Russie ou de la Pologne, cet accord sera, sans doute, dépassé et inadapté.

D'ici cette échéance, il convient de préserver le savoir faire inestimable en la matière dont dispose la France.

Il s'agit en effet d'une industrie stratégique.

Elle est indispensable à la préservation d'une force navale indépendante et contribue à l'indépendance militaire d'un pays, surtout si, comme la France, il dispose d'une importante façade maritime. La construction navale représente par ailleurs un débouché important pour la sidérurgie et la métallurgie.

Des mesures de soutien complémentaires à cet accord sont donc nécessaires.

Le Sénat, sensible à la situation difficile de ce secteur, a, sur proposition de votre commission, posé des jalons pour éviter qu'elle ne s'aggrave encore.

Il a ainsi, sur un amendement au projet de loi de finances pour 1995, déposé au nom de votre commission par M. Louis de Catuelan, rapporteur pour avis de la marine marchande, et défendu par M. André Fosset, et par un amendement identique de M. Jacques Oudin, Président du groupe d'études sur la mer prolongé jusqu'au 31 décembre 1999 le système fiscal des quirats, qui permet aux personnes physiques d'investir dans la construction de navires.

Lors de la discussion de ces amendements, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a tout d'abord exprimé sa crainte que la pérennisation de ce système fiscal ne profite quasi exclusivement qu'aux chantiers navals sud-coréens. Il s'est cependant rendu aux arguments des auteurs de l'amendement et a, par ailleurs, suggéré que les parlementaires intéressés se rapprochent de ses services pour réfléchir à des mesures fiscales mieux adaptées (1).

A son tour, votre commission, tout en déplorant ne pouvoir exprimer ses réserves dans une proposition de résolution, tient à affirmer son opposition à l'adoption en l'état, par la France, de l'accord OCDE.

(1) J.O. Debats, Sénat, du 10 décembre 1994, p.7222.

En outre, elle a exprimé le souhait de trouver une formule appropriée pour réfléchir aux moyens d'éviter de voir disparaître, à bref délai, ce secteur gravement sinistré, qui n'en assure pas moins un emploi à 5.800 personnes.

Les considérations qui précèdent ont conduit votre rapporteur à proposer à votre commission :

1°) de ne pas donner suite à la proposition de résolution, puisque celle-ci était devenue sans objet ;

2°) de solliciter du Gouvernement la mise en place rapide d'une structure de réflexion interparlementaire chargée d'étudier les formes d'aides qu'il est possible d'accorder à la construction navale française, pour lui permettre de surmonter la crise profonde qu'elle traverse, sans contrevenir aux nouveaux engagements internationaux de la France.

Il en a été ainsi décidé lors de la réunion de commission du 21 décembre.