

N° 73

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES  
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N°19

**ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME ET MER :**

**IV. - MER**

*Rapporteur spécial : M. Marc MASSION*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195**

**Sénat : 72 (2003-2004)**

**Lois de finances.**

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Les crédits inscrits dans le fascicule « mer » du projet de loi de finances pour 2004 s'établissent à **1.094 millions d'euros**, ce qui représente une hausse de 6 % en moyens de paiement par rapport aux crédits votés dans la loi de finances pour 2003.

Toutefois, hors dotation à l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM), qui représente les **deux tiers du budget de la mer**, le budget s'établit à **0,316 million d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2004 contre 0,310 million d'euros de crédits votés dans la loi de finances pour 2003. **La hausse des crédits n'est plus que de 1,7 %.**

**Les priorités affichées par le gouvernement** dans le cadre de sa présentation budgétaire des crédits de la mer sont les suivantes :

**1) Agir en faveur de la sécurité maritime**, conformément aux orientations fixées lors du dernier comité interministériel de la mer du 29 avril 2003.

A cette fin sera mis en œuvre un système de surveillance » des pêches par satellite dans la zone économique exclusive des TAAF ; des postes d'inspecteurs de la sécurité des navires seront créés ; la modernisation des centres opérationnels de surveillance et de sauvetage sera poursuivie. Le développement du réseau des Unités littorales des affaires maritimes et le plan de modernisation de la signalisation maritime seront en revanche ralentis par des baisses de crédits.

### **2) Renforcer la sécurité des ports maritimes et poursuivre leur modernisation.**

A cette fin sont créés 15 emplois d'officiers de port et d'officiers de port-adjoint.

La politique portuaire sera cette année tributaire de plusieurs évolutions, qu'elles soient législatives avec le projet de loi sur la modernisation des services portuaires, européennes avec le projet de directive sur les services portuaires ou institutionnelles, avec la décentralisation.

Votre rapporteur spécial signale également l'intérêt des pouvoirs publics pour le développement du cabotage maritime ainsi que pour le programme des autoroutes de la mer, constituant une alternative aux transports terrestres routiers, qui doit être lancé lors du prochain comité interministériel d'aménagement du territoire prévu pour la fin de l'année. Le principe consiste à créer des lignes régulières entre la péninsule ibérique et les ports d'Atlantique et de la Manche d'une part, et les ports d'Italie d'autre part.

### **3) Soutenir la flotte française.**

A cette fin seront poursuivis les dispositifs d'aide à la flotte (GIE fiscaux, remboursement de charges sociales patronales, ou de la part maritime de la taxe professionnelle) instaurés les années précédentes.

Le gouvernement a par ailleurs l'intention de suivre les principales conclusions du rapport Richemont préconisant la création d'un nouveau registre international français (RIF) qui se substituera au pavillon bis des Kerguelen, jugé insatisfaisant.

**4) Protéger et mettre en valeur le littoral.**

A cette fin sont augmentés de façon substantielle les moyens du plan Polmar-Mer.

**5) Soutenir et développer la formation maritime.**

Pourtant, le soutien à la formation maritime paraît faible cette année, aucune création de poste d'enseignants n'étant prévue en 2004. En revanche, votre rapporteur spécial se félicite de la revalorisation des bourses de l'enseignement secondaire maritime.

**6) Maintenir la protection sociale des marins, objectif qui constitue traditionnellement en masse la première priorité du budget de la mer<sup>1</sup>.**

Cette priorité justifie presque à elle seule la hausse de 6 % du budget de la mer, la grande partie de l'augmentation des crédits étant destinée à assurer le bon fonctionnement de l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM).

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

A cette date, 75 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

<sup>1</sup> L'ENIM, qui met en œuvre cet objectif, « consomme » 70 % des crédits du ministère.

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les crédits inscrits dans le fascicule « mer » du projet de loi de finances pour 2004 s'établissent à **1.094 millions d'euros**, ce qui représente une **hausse de 6 %** en moyens de paiement par rapport aux crédits votés dans la loi de finances pour 2003.

Hors dotation à l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM), qui représente **les deux tiers du budget de la mer**, le budget s'établit à **0,316 million d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2004 contre **0,310 million d'euros** de crédits votés dans la loi de finances pour 2003. **La hausse des crédits n'est plus que de 1,7 %.**

Cette hausse des crédits de paiement est imputable à :

- **l'augmentation de 5,9 %** des dépenses ordinaires, qui résulte principalement de la création nette de **31 emplois** dans le domaine de la sécurité maritime et de l'ajustement de la subvention d'Etat à l'Etablissement National des Invalides de la Marine (ENIM) ;

- **l'augmentation de 6,8 % des dépenses en capital**, au bénéfice de la **sécurité maritime**, des **ports maritimes** et du **littoral**.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des moyens de paiements dans le projet de loi de finances pour 2004 :

Evolution des crédits de paiement du budget de la Mer

(en millions d'euros)

Nature des crédits	Budget voté en 2003	PLF 2004	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	116,9	120,4	+ 3
Titre IV - Interventions publiques	852	906,1	+ 6
Total des dépenses ordinaires	969	1 026,5	+ 5,93
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	57,4	58,8	+ 2,44
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	5,6	8,5	+ 51,79
Total des crédits de paiement des dépenses en capital	63,1	67,4	+ 6,81
Total général des crédits de paiement	1 032,1	1 094	+ 6

Source : fascicule budgétaire "Mer"

## A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

### 1. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement, retracées dans le titre III intitulé « Moyens des services », augmentent de **3 %**. Les dépenses supplémentaires, d'un montant de **2,7 millions d'euros**, servent essentiellement à financer :

- **des mesures relatives au personnel**, et notamment la création nette de 31 emplois, résultant des évolutions retracées dans le tableau ci-dessous :

Evolution et répartition des emplois entre 2002 et 2004

Répartition des effectifs budgétaires	PLF 2004	Evolution
<b>Ports marigimes</b> (officiers de port, officiers de port adjoints et surveillants de port)	<b>180</b>	<b>+ 15</b>
<b>Police et sécurité maritimes :</b>	<b>815</b>	<b>+ 17</b>
- dont sécurité en mer et sur le littoral	654	+ 5
- dont centres de sécurité des navires	161	+ 12
<b>Affaires maritimes - Gens de mer</b>	<b>798</b>	<b>- 1</b>
<b>Services de formation initiale et continue :</b>	<b>662</b>	<b>+ 0</b>
- dont enseignement maritime supérieur	262	- 7
- dont enseignement maritime secondaire	400	+ 7
<b>Fonctions support :</b>	<b>123</b>	<b>0</b>
- dont administration centrale	55	0
- dont département des systèmes d'information	68	0
<b>TOTAL</b>	<b>2.578</b>	<b>+ 31</b>

Les évolutions sont les suivantes :

- création de **2 emplois d'officiers de ports et de 13 emplois d'officiers de ports adjoints** ;

- création de **5 emplois au profit du centre opérationnel spécialisé<sup>2</sup> de la Réunion (COSRU)** qui doit gérer la mise en place d'un système de surveillance des pêches par satellites dans la zone économique des terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ;

<sup>2</sup> Ayant vocation à devenir un centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (CROSS).

- création de **12 emplois d'inspecteurs de la sécurité des navires** ;
  - suppression de 6 emplois dans le domaine « affaires maritimes-gens de mer » ; création de 5 emplois pour l'inspection du travail maritime (4 inspecteurs et un contrôleur) ;
  - transformation de 7 emplois d'ouvriers dans le domaine de l'enseignement maritime supérieur en emplois de maître d'internat (+ 4) et de syndic de gens de mer (+ 3).
- **des mesures relatives aux personnels de l'AGEMA (+ 1,1 million d'euros)** ;
  - **des opérations de transfert pour un montant de 0,9 million d'euros.**

## **2. Les dépenses d'intervention**

**Les dépenses d'intervention, retracées dans le titre IV intitulé « Interventions publiques », augmentent de 6 %.**

Les dotations inscrites au titre IV sont consacrées à 85 % à la dotation de l'Etat à l'**Etablissement national des invalides de la marine (ENIM)**, qui finance la protection sociale des marins. Inscrite au chapitre 47-37, la dotation, qui s'élève à 777 millions d'euros, représente cette année 71 % des crédits du budget de la mer (contre 69 % l'année dernière), et est en hausse de 7,7 %. Cette hausse permet de pallier la diminution attendue des compensations inter-régimes en 2004, ainsi que la modernisation du système informatique de l'établissement.

Les crédits inscrits au titre de la **formation professionnelle maritime** (chapitre 43-37) passent de 4,9 millions d'euros à 4,2 millions d'euros en 2004. Cette baisse résulte de la suppression de la subvention à l'AGEMA liée à sa dissolution, prononcée en septembre 2003. L'enseignement privé agréé est doté de 0,7 million d'euros comme en 2003. Les crédits dévolus à la formation continue des gens de mer sont également stables (2,1 millions d'euros). Comme l'année dernière, le montant des crédits d'intervention consacrés aux bourses des élèves de l'enseignement maritime est revalorisé, en faveur de l'enseignement maritime secondaire dont la dotation passe de 0,7 million d'euros en 2003 à 0,9 million dans le projet de loi de finances 2004.

Les **crédits de fonctionnement des ports autonomes** inscrits au chapitre 44-34 augmentent légèrement de 0,4 %, s'établissant à 58,7 millions d'euros.

Les **subventions à la flotte de commerce** inscrites au chapitre 45-35 sont en baisse, malgré le doublement de la subvention en faveur du cabotage maritime, qui s'établit cette année à 2 millions d'euros. La baisse observée concerne le dispositif d'allègement des charges sociales versées par les entreprises employant des personnels navigants sur des navires de commerce français, alors que le dispositif doit être étendu aux charges d'allocations familiales et de chômage. Les crédits consacrés à ce dispositif passent de 45,9 millions d'euros en 2003 à 44 millions d'euros.

**L'action sociale** retracée dans les chapitres 46-32 et 46-37 est en baisse de 0,7 million d'euros, et s'établit à 2 millions d'euros. La subvention de fonctionnement à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) est reconduite au niveau de l'année dernière, soit 0,6 million d'euros. L'action sociale d'urgence en faveur des marins abandonnés dans les ports français passe de 0,3 million d'euros en 2003 à 0,2 million d'euros. Quant au financement des mesures de cessation anticipée d'activité des marins, il est réduit de 0,7 million d'euros du fait de la baisse du nombre de bénéficiaires de ces mesures et s'établit à 2 millions d'euros.

## ***B. LES DÉPENSES EN CAPITAL***

**Les dépenses en capital sont regroupées dans les titres V « Investissements exécutés par l'Etat » et VI « Subventions d'investissement accordées par l'Etat ».**

Comme l'indique le tableau ci-dessous, les **autorisations de programme sont en baisse sensible** sur les titre V (- 20 %) et VI (- 40 %). Cette baisse des autorisations de programme ne sera pas fortement ressentie cette année en raison de la hausse de 6 % des crédits de paiement en faveur de l'investissement. **A terme cependant**, et dans la mesure où elle est consécutive à la baisse enregistrée en 2003 (- 36 %), **elle peut sembler préoccupante.**

Cette baisse des autorisations de programme concerne tous les secteurs, à l'exception des crédits d'équipement de l'administration générale, des crédits d'investissement pour les opérations non déconcentrées en faveur des CROSS (+ 15 %), et de la lutte contre la pollution accidentelle du littoral et de la mer dont les autorisations de programme enregistrent une hausse de **84 %**.

### Evolution des autorisations de programme du budget de la Mer

*(en millions d'euros)*

Nature des crédits	Budget voté en 2003	PLF 2004	Evolution en %
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	61,2	48,6	-20,59
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	13,2	8	-39,39
Total des autorisations de programmes pour les dépenses en capital	74,5	56,6	-24,03

*Source : fascicule budgétaire "Mer"*

Les dotations d'investissement consacrées aux **ports maritimes** sont retracées dans les chapitres 53-30 et 63-30. Les crédits de paiement atteignent au total **39,3 millions d'euros** contre 37,3 millions d'euros en 2003, soit une **hausse de 5,4 %**. Les autorisations de programme chutent de **29 %** pour s'établir à **25,8 millions d'euros**. Il faut noter cette année le lancement d'un **programme exceptionnel d'investissement pour les ports corses** inscrit au chapitre 63-30, doté de **0,9 million d'euros** en crédits de paiement et **1,5 million d'euros** en autorisations de programme, au chapitre 63-30.

Les crédits de paiement pour la **lutte contre la pollution accidentelle du littoral et de la mer** (chapitre 53-30) atteignent **1,9 million d'euros** en crédits de paiement, soit une augmentation de 47 %.

La subvention d'investissement à la Société nationale de sauvetage en mer inscrite au chapitre 66-32 est reconduite au niveau de l'année dernière, soit **1,5 million d'euros**.

Les crédits d'investissement consacrés à la **sécurité maritime** inscrits au chapitre 53-32 augmentent de 7 % en ce qui concerne les **CROSS** (2,57 millions d'euros en crédits de paiement) alors que les **opérations de signalisation maritime** sont moins dotées que l'année dernière tant en autorisations de programme (- 12 %) qu'en crédits de paiement (- 1,4 %). Les moyens d'investissement des **Unités littorales des affaires maritimes (ULAM)** diminuent de 9,8 % en crédits de paiement pour s'établir à **2,9 millions d'euros** et la baisse est encore plus sensible en ce qui concerne les autorisations de programme qui chutent de 34 % et s'établissent à **1,7 million d'euros**.

## l'exécution des budgets précédents

### C. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2002

#### 1. L'évolution des dotations

Les crédits ouverts en loi de finances initiale sont passés de 1.019,02 millions d'euros à 1.050,47 millions d'euros, soit une augmentation de 3 %. Les crédits de paiement connaissent toujours la même progression, passant de 55 millions d'euros en loi de finances à 160 millions de crédits ouverts, due pour l'essentiel aux reports sur le titre V : 48.6 millions d'euros, soit un montant quasiment équivalent aux 51 millions d'euros de crédits ouverts en loi de finances auxquels se sont ajoutés 16,8 millions d'euros rattachés par fonds de concours.

Le tableau ci-dessous présente les évolutions des crédits en tenant compte des reports, des fonds de concours, des annulations et des crédits ouverts en loi de finances rectificative.

Evolution des crédits de paiement au cours de l'exercice 2002

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Lois de finances rectificatives	total
Titre III	112,96	6,07	10,64	-76,26	-2,84		50,57
Titre IV	850,41	11,48			-25,53	3,64	840,00
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>963,37</b>	<b>17,55</b>	<b>10,64</b>	<b>-76,26</b>	<b>-28,37</b>	<b>3,64</b>	<b>890,57</b>
Titre V	51,09	48,66	16,82	2,07	-2,83	0,32	116,13
Titre VI	4,55	24,25	6,28			8,69	43,77
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>55,64</b>	<b>72,91</b>	<b>23,10</b>	<b>2,07</b>	<b>-2,83</b>	<b>9,01</b>	<b>159,90</b>
<b>Total</b>	<b>1 019,01</b>	<b>90,46</b>	<b>33,74</b>	<b>-74,19</b>	<b>-31,20</b>	<b>12,65</b>	<b>1 050,47</b>

Source : contrôle financier près le ministère de l'Équipement, des transports et du logement

S'agissant des autorisations de programme, les dotations ouvertes en loi de finances initiale étaient de 89,72 millions d'euros et ont atteint 157,31 millions d'euros en exécution. L'augmentation est donc de 75,33 %, un taux intermédiaire par rapport à ceux enregistrés lors des exercices précédents : 55,83 % en 2001 et 109,5 % en 2000.

### Evolution des autorisations de programme en 2002

*(en millions d'euros)*

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Lois de finances rectificative	Total
Titre V	80,59	21,62	16,14	5,2	- 4,73	0,04	118,86
Titre VI	9,12	13,72	6,28	--	--	9,31	38,43
<b>Total</b>	<b>89,71</b>	<b>35,34</b>	<b>22,42</b>	<b>5,2</b>	<b>- 4,73</b>	<b>9,35</b>	<b>157,29</b>

*Source : contrôle financière près le ministère de l'équipement, des transports et du logement*

De manière plus générale, les ressources disponibles en crédits de paiement sont supérieures à celles ouvertes en loi de finances initiale de 31,48 millions d'euros. Un tel écart est fréquent s'agissant du budget de la Mer. Il connaît néanmoins une baisse qui poursuit l'évolution observée au cours des cinq dernières années, évolution qui témoigne d'une loi de finances initiale plus sincère.

La réduction de cet écart provient principalement de reports moins importants que sur l'exercice précédent : 90,46 millions d'euros contre 107,70 millions d'euros en 2001, les ouvertures de crédits résultant des lois de finances rectificatives, 12,65 millions d'euros et les rattachements sur fonds de concours, 33,74 restant sensiblement égaux à ceux réalisés en 2001. Les mesures d'annulation sont, elles aussi, très comparables ; s'élevant à 31,20 millions d'euros (contre 33,44 millions d'euros), elles ont, comme en 2001, pesé en particulier sur le titre IV (25,53 millions d'euros supprimés), touchant pour 20 millions d'euros la subvention de fonctionnement à l'ENIM.

## 2. La consommation des crédits

La consommation des crédits de paiement atteint 91,42 % en 2002. Très légèrement inférieure à celle de l'exercice précédent qui avait atteint 91,59 %, elle reste dans la fourchette des taux observés depuis 1998. Les dépenses effectives totales se sont élevées à 960,342 millions d'euros pour une dotation de 1.050,47 millions d'euros. Comme durant les années précédentes, la subvention à l'ENIM est intégralement consommée ; hors ENIM, les dépenses s'élèvent à 272,83 millions d'euros pour 362,97 millions d'euros de crédits ouverts, soit un taux de consommation de 75,1 %.

### Evolution des crédits disponibles en 2002

*(en millions d'euros)*

	Loi de finances initiale	Dotations	Dépenses	Taux de consommation (en %)	Disponible au 31 décembre 2002
Titre III	112,96	50,57	41,87	83	8,7
Titre IV	850,41	840	828,13	99	11,87
<i>dont EMIM</i>	<i>707,51</i>	<i>687,51</i>	<i>687,51</i>	<i>100</i>	<i>--</i>
<i>Autres</i>	<i>142,90</i>	<i>152,49</i>	<i>140,62</i>	<i>92,2</i>	<i>11,86</i>
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>963,37</b>	<b>890,57</b>	<b>870</b>	<b>98</b>	<b>20,57</b>
Titre V	51,09	116,13	70,65	61	45,48
Titre VI	4,55	43,77	19,68	45	24,09
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>55,64</b>	<b>159,90</b>	<b>90,34</b>	<b>56</b>	<b>69,56</b>
<b>Total</b>	<b>1 019,01</b>	<b>1 050,47</b>	<b>960,34</b>	<b>91,42</b>	<b>90,13</b>

*Source : contrôle financier près le ministère de l'Équipement, des transports et du logement*

La très légère baisse du taux de consommation des crédits par rapport à l'année 2001 résulte à la fois d'une plus faible utilisation des crédits du titre III et de ceux du titre IV que n'a pas pu compenser l'amélioration du taux de consommation des crédits de paiement du titre VI, passé de 14 % en 2001 à 45 %.

Un effort est donc encore nécessaire pour faire évoluer parallèlement les ouvertures de crédits et les dépenses.

### ***D. L'AMPLEUR SANS PRÉCÉDENT DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN 2003***

Votre rapporteur spécial tient à signaler l'ampleur sans précédent des mouvements de régulation budgétaire ayant affecté l'exécution du budget de la mer en 2003.

#### **1. Les crédits des affaires maritimes et des gens de mer**

La gestion des crédits des affaires maritimes et des gens de mer a été soumise à plusieurs mesures de régulation budgétaire dans le courant du premier semestre :

- une première annulation de **6 %** des crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale ;

- une mise en réserve de **5 %** des crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale ;

- une mise en réserve de **83 %** des reports de crédits de paiement de l'année 2002 sur l'année 2003.

**Le tableau suivant décrit les moyens disponibles en gestion pour la direction des affaires maritimes et des gens de mer :**

**Moyens disponibles en gestion 2003**

*(en millions d'euros)*

	Crédits 2003 (LFI 2003 + reports 2002 publiés au JO + transferts)	Crédits disponibles après les mesures de régulation (annulations, gels, premiers aménagements des gels)	% des crédits effectivement disponibles en gestion après mesures de régulation 1er semestre
Fonctionnement des services déconcentrés (34-98)	21,859	17,771	81
Enseignement et formation maritime (36-37, 43-37)	7,731	6,569	85
Subventions aux associations du monde maritime (46-32)	0,619	0,531	86
Allocations compensatrices (Cessation anticipée d'activité et allocation compensatrice de revenu)	3,73	2,744	74
Investissement opérationnel Sécurité maritime (53-32)	41,618	20,388	49
Investissement immobilier (établissement d'enseignement, services déconcentrés (57-30)	6,282	1,093	31
Subventions SNSM (fonctionnement et investissement) (46-32 et 66-32)	2,633	2,173	84,6
<b>Total</b>	<b>84,472</b>	<b>61,269</b>	<b>61</b>

Un arbitrage interministériel a permis d'alléger ces mesures de régulation notamment au profit des CROSS et de l'investissement maritime (chapitre 53-32). Elles demeurent néanmoins très importantes, surtout sur le **chapitre 53-32 consacré à l'investissement dans le domaine de la sécurité maritime** qui, au mois d'octobre, ne disposait que de **49 % des crédits** auxquels il peut prétendre en vertu, d'une part, de la loi de finances initiale pour 2003 et, d'autre part, des reports de crédits de l'année 2002 sur l'année 2003. Par ailleurs, les crédits de fonctionnement consacrés à la sécurité maritime ne sont disponibles qu'à hauteur de 80 %.

**Globalement, après ces mesures de régulation budgétaire, les crédits disponibles en 2003 de la direction des affaires maritimes et des gens de mer ont diminué de près de 40 % par rapport aux dotations prévisionnelles initiales.**

## **2. Les crédits du transport maritime, des ports et du littoral**

**Les crédits de la direction du transport maritime, des ports et du littoral ont été affectés dans des proportions équivalentes. Seul l'ENIM a été épargné par ces mesures.**

Un premier dispositif mis en place en février 2003 a comporté la mise en réserve de crédits ouverts au titre de la loi de finances initiale pour 2003, pour un montant total de 7,7 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Sur la base de cette mise en réserve, 6,5 millions d'euros ont été annulés par un arrêté d'annulation du 17 juin 2003.

En outre, deux millions d'euros de crédits de paiement, non inclus dans la mise en réserve de crédits initiale, ont également été annulés sur le chapitre budgétaire 53-30, par arrêté en date du 17 juin 2003.

En avril 2003, un deuxième dispositif a été mis en place, comportant la mise en réserve des reports de crédits de l'exercice 2002 sur l'exercice 2003, pour un montant total de 37 millions d'euros.

Enfin, en octobre 2003, sur la base de cette mise en réserve, ont été annulés 14 millions d'euros en crédits de paiement et dépenses ordinaires.



## II. LES ACTIONS PROGRAMMÉES

### A. LA SÉCURITÉ MARITIME

Les récents drames de l'Erika et les catastrophes naturelles de ces dernières années ont conduit les pouvoirs publics à une prise de conscience accrue des risques liés à l'exploitation croissante des océans pour un pays disposant de la troisième superficie maritime du monde<sup>3</sup>. A la suite du naufrage du pétrolier l'Erika en 1999, le problème de la sécurité a été abordé sur tous les fronts, qu'il s'agisse des derniers conseils interministériels de la mer (du 28 février, du 27 juin 2000 et du 29 avril 2003) ou des travaux parlementaires des commissions d'enquête qui se sont déroulées à la même époque<sup>4</sup>. Sur le plan budgétaire, les lois de finances se sont efforcées de traduire les principales recommandations issues de ces travaux. **Les crédits consacrés à la sécurité ont régulièrement augmenté depuis la loi de finances pour 2001. Cette année, les crédits de fonctionnement enregistrent une hausse de 10 %, destinée à financer le système de surveillance des pêches par satellite dans la zone économique exclusive des TAAF.**

**En dehors de cette opération, les axes principaux de modernisation sont les suivants :**

#### 1. Les centres de sécurité des navires

**Les 15 centres de sécurité des navires et les 4 services des affaires maritimes** (situés dans les territoires d'outre-mer), mis en place en 1979, sont des services spécialisés des Affaires maritimes **en charge du contrôle de la sécurité des navires**. Ils ont pour tâche principale la **visite des navires français** en vue d'assurer le respect des conventions internationales ou des règlements nationaux et la délivrance des titres de sécurité nationaux et internationaux. Ils sont également chargés du **contrôle des navires étrangers** en escale dans les ports français dans le cadre du mémorandum de Paris.

##### *a) Les créations d'emplois des centres de sécurité des navires*

La situation des effectifs de ces centres a connu une période difficile puisque 40 % de l'effectif d'inspecteurs est parti à la retraite entre 1997 et 2000. C'est dans ce contexte qu'est survenue la catastrophe de l'Erika.

<sup>3</sup> Grâce à la zone des 200 miles nautiques autour des DOM-TOM, la France possède une superficie maritime de 11 millions de km<sup>2</sup>.

<sup>4</sup> Rapport du Sénat n° 441(1999-2000) « Erika : indemniser et prévenir », rapporteur M. Henri de Richemont ; Commission d'enquête de l'Assemblée nationale, rapport n° 2535 (11<sup>ème</sup> législature), « Après l'Erika, l'urgence », rapporteur M. Jean-Yves Le Drian, 2000.

**Le CIM du 28 février 2000**, entièrement consacré aux mesures de sécurité, **s'est fixé pour objectif majeur de renforcer les contrôles sur les navires**, afin d'accroître la proportion de navires contrôlés dans les ports français pour respecter les engagements du mémorandum de Paris qui prévoit un pourcentage d'inspection des navires minimal de 25%<sup>5</sup>. Lors du naufrage de l'Erika, il existait quatre fois moins d'inspecteurs de la sécurité des navires que chez nos voisins anglais et espagnols<sup>6</sup>. Il a alors été décidé de doubler leur nombre en deux ans : **54 postes ont été créés par les trois dernières lois de finances**.

Effectifs des inspecteurs de la sécurité des navires (ISN)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ISN habilités MOU	62	54	54	60	67	69	80	110	130
ISN total	67	70	78	84	98	128	130	130	130
ISN en formation 1ère année	12	11	11	17	32	8	8	6	10

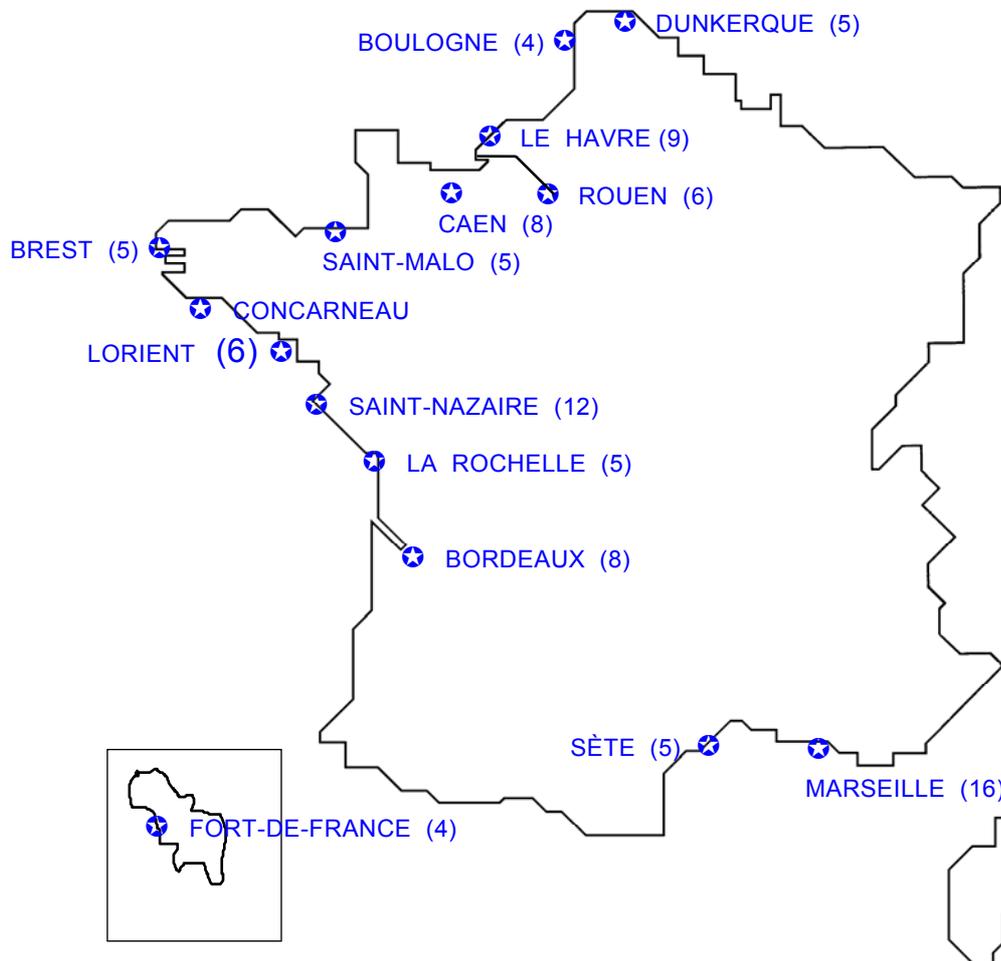
*\*au 31/12 de chaque année*

**Le projet de loi de finances pour 2004 poursuit l'effort engagé les années précédentes en prévoyant la création de 12 postes d'inspecteurs de la sécurité**. Cet effort est certes positif mais il ne portera ses fruits que dans quelques années, le temps de formation d'un inspecteur de la sécurité étant de trois ans et demi. Les postes qui seront créés par la loi de finances pour 2004 ne pourront être pourvus, dans le meilleur des cas, qu'en 2007. En attendant, la loi de finances pour 2003 a autorisé le **recrutement d'anciens officiers navigants de la marine marchande**. Ces experts sont recrutés **comme vacataires** pour assister les inspecteurs. **Ce dispositif semble avoir porté ses fruits, puisque d'après le gouvernement, l'objectif minimum de contrôle prévu par le mémorandum de Paris a été dépassé en 2003**.

<sup>5</sup> En 2000, seuls 14 % des navires en escale dans les ports français étaient contrôlés.

<sup>6</sup> L'administration de la mer ne disposait en 2000 que de 54 postes d'inspecteurs de la sécurité des navires.

*b) L'activité des centres de sécurité des navires*



Les Centres de Sécurité des Navires (CSN) ont été mis en place en 1979. Ce sont des services spécialisés des Affaires Maritimes dont les missions s'inscrivent dans des contextes international, européen et national. Ils sont chargés du contrôle des navires de commerce, de pêche et de plaisance, de leur matériel d'armement et de leurs cargaisons. Ils délivrent et renouvellent les titres de sécurité. Dans le cadre des Conventions internationales, ils procèdent au contrôle des navires étrangers en escale dans les ports.

Ces services se trouvent confrontés, depuis plusieurs années, à une montée en puissance de leurs missions, sous l'impulsion de l'Organisation Maritime Internationale et de l'Union Européenne.

Le niveau de la réglementation internationale s'est fortement élevé, en quantité et en complexité sur les points suivants :

- renforcement des règles de sécurité des navires à passagers, en particulier, suite aux naufrages du « Herald of Free Enterprise » et de « Estonia » ;
- renforcement des règles de contrôle de structure des navires citernes pétroliers âgés ;

- apparition des navires à passagers rapides qui nécessitent des contrôles accrus ;

- augmentation importante de la quantité de marchandises dangereuses ou polluantes transportées ;

- mise en oeuvre du Code International de Gestion de la Sécurité (Code ISM). La mise en oeuvre du code de gestion de la sécurité (code ISM) a représenté pour ces services un enjeu très important : Quarante inspecteurs ont suivi la formation et sont devenus auditeurs qualifiés. Il convient de souligner que les audits des compagnies sont renouvelés sur une périodicité annuelle tandis que pour les navires cette périodicité est portée à 36 mois.

- le 1<sup>er</sup> juillet 2004 entrera en vigueur le code international de sûreté des navires (code ISPS). La mise en application de ce code qui représente un autre niveau de contrôle des navires et des compagnies, nécessite de former et d'habiliter un nombre important d'inspecteurs à l'exercice de ces nouvelles missions. Les délais sont très courts, compte tenu des exigences du calendrier international.

A cette multiplication de normes internationales s'ajoute l'action de l'Union Européenne qui s'est traduite par la publication de plusieurs directives ou règlements dont l'application simultanée nécessite une mobilisation générale des services :

- la directive 95/21/CE, modifiée en 1998, sur le contrôle par l'Etat du port, renforce les obligations des Etats membres en matière de contrôle des navires étrangers, et introduit des mesures nouvelles en ce qui concerne le Code ISM. Cette directive, qui a été modifiée en 2001, prévoit des visites obligatoires sur certains types de navires à risque. Il en résulte pour les services des sujétions supplémentaires de disponibilité des équipes de contrôle pour tous les jours de l'année, y compris les jours fériés. Cet effort supplémentaire est évalué à environ 10 postes d'inspecteurs de la sécurité des navires.

- la directive 97/70/CE du Conseil, du 11 décembre 1997, instituant un régime harmonisé pour la sécurité des navires de pêche d'une longueur égale ou supérieure à 24 mètres, vise à étendre aux navires de longueur comprise entre 24 et 45 mètres les dispositions du Protocole de Torremolinos, adopté par l'O.M.I. en 1993, qui ne sont applicables qu'aux navires de longueur égale ou supérieure à 45 mètres ;

- la directive 98/18/CE, du Conseil du 17 mars 1998, établit des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers. Elle concerne tous les navires à passagers affectés à une navigation strictement nationale, qui ne sont donc pas soumis aux règlements internationaux, en particulier à la

Convention sur la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention SOLAS) ;

- la directive 98/41/CE du Conseil, du 18 juin 1998, relative à l'enregistrement des personnes voyageant à bord des navires à passagers opérant à destination ou au départ de ports d'Etats membres de la Communauté. L'obligation de l'enregistrement applicable à tous les navires dès lors que la longueur du voyage excède 20 milles (donc, en particulier, aux navires transbordeurs à passagers exploités sur les lignes transmanche), est effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000 ;

- la directive 1999/35/CE, du Conseil du 29 avril 1999, relative à un système de visites obligatoires pour l'exploitation en toute sécurité de services réguliers de transbordeurs rouliers et d'engins à passagers à grande vitesse. La mise en application de cette directive a représenté, pour 2002, 37 visites supplémentaires correspondant à 111 jours/agent.

On trouvera ci-après un tableau récapitulatif le bilan des contrôles effectués tant au titre du contrôle du pavillon français qu'au titre du contrôle des navires étrangers.

En ce qui concerne l'année 2002, à l'entrée des ports communautaires 19.766 visites ont été réalisées et 1.577 navires immobilisés. Pour ce qui concerne, la France a réalisé 963 visites et opéré 83 immobilisations. Si ce résultat est en nette amélioration par rapport à l'année 2001, le taux d'inspection de navires étrangers correspondant est de 17 % et reste inférieur aux 25 % imposés par la Commission européenne.

Les statistiques relatives au premier semestre 2003 ne sont disponibles que pour les ports français. Ainsi, 907 navires étrangers ont été contrôlés dans les ports de la France métropolitaine durant le 1<sup>er</sup> semestre 2003, 48 d'entre eux ont été retenus. Globalement, le taux d'inspection enregistre une augmentation importante par rapport à la même période l'année dernière.

Les nouvelles obligations de visites renforcées sur les structures de navires ciblés nécessitent d'équiper les inspecteurs de matériels appropriés pour assurer la sécurité des équipes de contrôles des citernes et ballasts des navires.

## Visites et contrôles des navires effectués par les centres de sécurité des navires

### Navires français (année 2002)

Navires de commerce	3 285
Navires de pêche	7 065
Navires de plaisance	1 912
<b>TOTAL</b>	<b>12 262</b>

### Navires étrangers (année 2002)

Navires inspectés	963
Navires retenus	83

## 2. La modernisation des Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS)

Les **CROSS** sont des services spécialisés des affaires maritimes, placés sous l'autorité organique de la Direction des Affaires Maritimes et des Gens de Mer.

Ils coordonnent l'emploi des moyens navals et aériens des Administrations concourant à l'action de l'Etat en Mer (Marine Nationale, Armée de l'Air, Gendarmerie Nationale, Douanes, Sécurité Civile, Affaires Maritimes).

Il existe cinq CROSS métropolitains (Gris-Nez, Jobourg, Corsen, Etel et La Garde), un CROSS outre-mer (Fort de France) et un centre opérationnel spécialisé à la Réunion ayant vocation à devenir à terme un CROSS de plein exercice.

Ils sont chargés, dans les limites de leurs zones de compétence, de l'exécution de **cinq missions** :

- recherche et sauvetage des personnes en détresse en mer ;
- surveillance de la circulation maritime ;
- surveillance des pêches maritimes ;
- surveillance des pollutions ;
- diffusion des renseignements de sécurité maritime.

Trois d'entre eux (Gris-Nez, Jobourg, Corsen) ont plus particulièrement en charge la surveillance de la navigation maritime dans les dispositifs de séparation du trafic du Pas-de-Calais, des Casquets et d'Ouessant. Les CROSS Etel et La Garde ont, par contre, une vocation plus marquée en matière de sauvetage et de surveillance des pêches.

Pour assurer leurs missions, les CROSS disposent d'équipements spécifiques de détection (radars de surveillance, aides aux opérateurs pour la poursuite des pistes, télémétrie) et de transmission (radiotéléphonie MHF et VHF, réseau de stations déportées, émetteurs de bulletins d'informations NAVTEX).

## Opérations de sécurité maritime traitées par les CROSS de 2000 à 2002

### Résultat pour les flotteurs

	GRIS-NEZ			JOBOURG			CORSEN			ETEL			LA GARDE			COSMA			COSRU		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
<b>Opérations</b>		753	1288		734	692		734	731		3887	3850		2700	2669		733	682		261	289
<b>nombre navires</b>		554	770		503	484		507	530		2947	2896		1996	1969		339	286		84	110
dont pêche		183	289		108	79		139	156		524	463		63	57		93	74		30	45
dont commerce		193	266		130	147		42	38		1162	944		97	108		79	47		18	21
dont plaisance		170	212		325	253		325	332		1235	1461		1826	1795		165	162		36	44
<b>Loisirs nautiques</b>		41	39		59	51		39	61		189	223		308	343		34	28		23	35

### Résultats pour les personnes

	2000	2001	2002
Nombre de personnes impliquées	12763	17522	18048
Tirées seules d'affaire	4820	5017	7591
Secourues ou retrouvées	7748	11880	10230
Dont blessées	428	438	538
<b>Disparues ou décédées</b>	<b>195</b>	<b>217</b>	<b>223</b>

*a) Les moyens des CROSS en 2004*

Les crédits de fonctionnement des CROSS augmentent fortement dans le projet de loi de finances pour 2004 (+ 74 %) : cette hausse est destinée à permettre le financement d'un **système de surveillance des pêches** dans les Terres australes et antarctiques françaises, « *Radarsat* ». La mise en œuvre de ce système nécessite la création dans le projet de loi de finances pour 2004 de **cinq emplois** pour le Centre opérationnel de sauvetage de la Réunion (COSRU).

Les CROSS font également l'objet d'un programme d'investissement destiné principalement moderniser leurs outils d'information (renouvellement des radars) et de communication (mise en place du système d'identification automatique AIS). **A cette fin, les autorisations de programme sont en augmentation de 14 %. Les crédits de paiement augmentent de 7 %, mais cette hausse ne permet pas de compenser les effets de la baisse brutale de 34 % enregistrée l'année dernière.** Dans le cadre de ce programme, le **trafic en Manche** fait l'objet de mesures visant à accroître le **taux d'identification des navires**. A cette fin, de nouveaux sites de surveillance radar sont en cours d'installation et devraient être opérationnels à la fin de l'année 2005.

*b) Les actions programmées en 2004*

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004, il est prévu de réaliser des opérations d'investissement visant à :

- **renforcer la surveillance maritime**. A cette fin, sont notamment prévus :

- l'acquisition et l'installation dans les trois CROSS de la Manche d'une seconde tranche de systèmes de traitement radar et la mise à niveau des systèmes d'information associés ;
- la réalisation de l'étude sur le trafic en Méditerranée ;
- l'engagement du programme radar et de la première tranche d'acquisition des équipements d'identification automatique des navires.

- **mettre en oeuvre les programmes de renforcement des systèmes de télécommunication de sécurité maritime**. A cette fin, sont notamment programmées :

- la mise aux normes du SMDSM des réseaux outre-mer ;
- l'optimisation de la couverture radio ;
- la mise aux normes des consoles d'exploitation radio.

**- poursuivre les programmes d'entretien technique et immobilier des CROSS.** Sont programmées :

- la réalisation du système d'information sur le trafic maritime ;
- la poursuite du plan de renforcement de la couverture radar avec en priorité l'équipement de la Manche centrale (installation d'une station radar à Guernesey) et de Gris-nez ;
- la réalisation de l'expérimentation sur la surveillance par satellites du trafic marchand ;
- la mise en oeuvre des premières stations expérimentales dédiées à l'identification automatique des navires ;
- l'installation d'une station NAVTEX aux Antilles et le renforcement de la desserte radio de la Guyane ;
- la poursuite du plan de maintenance des infrastructures techniques et immobilières.

*c) Les moyens en personnel des CROSS*

Les CROSS sont armés par des personnels des affaires maritimes à statut militaires ou civil et par des personnels de la marine nationale à statut militaire.

Parmi les personnels de la marine nationale figuraient des personnels effectuant leur service national (élèves officiers de réserve et quartiers-maîtres et matelots) et des personnels à statut professionnel (officiers marinières de carrière ou sous contrat).

La réforme du service national et la suppression des appelés a nécessité le remplacement de ces personnels par des agents sous statut professionnel à partir de transformation des emplois budgétaires. Le nombre d'appelés servant dans les CROSS s'élevait à un effectif de 100 personnes.

En outre, la création des centres d'outre-mer a engendré des créations nettes d'emplois nouveaux.

Dans cette perspective, la direction des affaires maritimes et des gens de mer (DAMGM) a conduit un plan de professionnalisation de ses effectifs affectés dans les CROSS, qui s'est achevé au cours de l'exercice budgétaire 2001. Le coût de cette mesure a atteint **1,829 million d'euros sur 4 ans**, de 1998 à 2001.

**En 2003, l'effectif des CROSS est de 265 personnes, toutes sous statut professionnel.**

La mise en œuvre d'un centre d'information sur le trafic au CROSS Jobourg a justifié la création de trois nouveaux emplois pour en assurer la maintenance technique, dans la loi de finance 2003.

**En 2004, la mise en place d'un système de surveillance des pêches par satellites dans la zone économique des TAAF, géré à partir du COSRU, nécessite cinq créations de postes dans la loi de finance 2004.**

#### Effectifs des CROSS en 2003

Affaires Maritimes :	
Officiers	35
Personnel civil (syndic GM)	<u>7</u>
Sous-total	42
Marine Nationale :	
Officiers-mariniers	115
Personnel équipage	<u>99</u>
Sous-total	214
<b>Sous Total Mer</b>	<b>256</b>
Emplois budgétaires sur services communs :	
Contrôleurs des TPE spécialisés	
Phares et Balises	28
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>284</b>
Nombre de Centres :	<b>6 CROSS</b> 1 centre spécialisé

### 3. Le développement du réseau des ULAM

A l'inverse des CROSS, les ULAM sont dotées de moyens nautiques et humains pour assurer leur mission de surveillance et de contrôle. Ces structures couvrent aujourd'hui la plupart des départements littoraux et un plan de généralisation des ULAM est en cours, devant aboutir à la création d'ici 2006 de neuf ULAM supplémentaires et de 91 emplois. Cependant, le programme de création de deux ULAM annoncé pour 2003 a été reporté sur l'année 2004 et sur les quinze emplois dont la création avait été prévue par la loi de finances pour 2003, 8 seulement ont été créés, aucun emploi n'étant prévu en 2004. **Dans ces conditions, le plan de généralisation peut-il vraisemblablement être achevé dès 2006 ?** Et ce d'autant que les moyens d'investissement, qui avaient fortement augmenté dans la loi de finances pour

2003 afin de financer l'acquisition d'un second patrouilleur de haute mer et l'achat d'embarcations neuves, sont cette année en baisse, de 9 % pour les crédits de paiement et de 34 % pour les autorisations de programme. Fort heureusement cependant, la mise en service du second patrouilleur n'est pas compromise et doit intervenir au début de l'année prochaine. **Votre rapporteur y sera particulièrement attentif.**

L'administration des affaires maritimes poursuit la modernisation de ce dispositif depuis 1995. **S'agissant de la période 1998-2002, les actions menées ont été les suivantes :**

- la mise en service opérationnel du patrouilleur « Iris » après des travaux d'adaptation aux missions des affaires maritimes ;
- le lancement d'un programme de construction de 15 vedettes côtières destinées à équiper les nouvelles ULAM et remplacer les moyens obsolètes ; quatre unités de 15 mètres constituant la première tranche ont été mises en service au cours du 2ème trimestre de l'année 2001 à Sète, Martigues, Nice et Ajaccio ;
- la création des ULAM de Martinique, Guadeloupe, Hérault/Gard, Pyrénées-Atlantique/Landes et Var ;
- la mise en œuvre de la version embarquée du système français de surveillance des pêches par satellites.

**Cette politique sera poursuivie en 2003 et 2004 par la réalisation d'un certain nombre d'opérations :**

- la poursuite en 2003 de la construction du second patrouilleur de haute mer commandé en novembre 2002 ; la mise en service de ce navire de cinquante mètres devrait intervenir au début de l'année 2004 ;
- la création de deux ULAM distinctes dans le Finistère (ULAM 29N et 29S basées à Brest et Douarnenez) en lieu et place de l'ULAM unique existante pour tenir compte de la géographie particulière de ce département ;
- l'achat d'embarcations légères destinées aux ULAM.

#### **4. La signalisation maritime**

**La signalisation maritime est la tâche du bureau des phares et balises.** Leurs moyens de fonctionnement sont maintenus mais leurs moyens d'investissement chutent, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Le bureau des phares est balises fait l'objet, depuis 1998, d'un **plan de modernisation** dont l'état de réalisation est le suivant en octobre 2003 :

1) La **modernisation des aides radioélectriques à la navigation** est achevée en métropole. Elle a permis de doubler les stations d'émission du système de positionnement par satellite. Une station de contrôle national a par ailleurs été mise en place.

2) Le **remplacement des bouées en acier**, très lourdes, par des bouées plus légères et mieux visibles, dite **bouées « nouvelle génération »**, doit être achevé en 2005.

3) Le **renouvellement de la flotte des bateaux d'intervention** (ou bateaux de travaux) vient seulement de commencer. **Un premier bateau doit être mis en service en 2004.**

4) La **remise à niveau de certains établissements de signalisation maritime** concernera en 2004 le **phare de Berck**, qui doit faire l'objet de travaux de rénovation.

Les opérations suivantes ont été reportées :

- le lancement de la construction des baliseurs du Verdon et de Saint-Nazaire : le coût du baliseur du Verdon (7 millions d'euros), comparé à la dotation annuelle du service (10 millions d'euros de CP), permet difficilement, vu le délai de construction d'un tel bâtiment (18 mois), d'envisager la réalisation de cette opération sans le recours à un montage pluriannuel de son financement en crédits de paiement, sauf à consacrer jusqu'au  $\frac{3}{4}$  de la dotation d'une année à cette opération unique ;

- la construction de la deuxième tranche de 5 bateaux de travaux (La Rochelle, Lorient 1 et 2, Ajaccio, Brest) a été reportée en 2008 ;

- des solutions sont recherchées avec l'entreprise chargée de la construction de la flotte des bateaux de travaux, pour étaler la production des cinq bateaux en cinq ans au lieu de 2 ans ;

- les tranches 3 et 4 du marché des bouées de nouvelle génération ont été reportées respectivement à 2004 et 2005 ;

- l'opération de réfection de la cuirasse du phare de Cordouan, compte tenu de la mise en réserve des crédits correspondant : l'opération d'un montant total de 4,575 millions d'euros a été reportée. Ces travaux mobilisent le financement de l'Etat (Equipement et Culture), de l'Europe, des Régions (Aquitaine et Poitou -Charente) et des départements (Gironde et Charente maritime) ;

- le programme d'implantation du réseau d'émission de corrections différentielles du système de positionnement par satellites (DGPS).

### **Les actions programmées en 2004**

La dotation prévue en 2004 s'élève à 10,07 millions d'euros en autorisations de programme et 10,707 millions d'euros en crédits de paiement. Elle devrait permettre :

- la réalisation des opérations concernant la sécurité des biens et des personnes ;
- la réalisation des opérations de maintien en état des moyens navals soumis à certificat de navigabilité ;
- la réalisation des travaux de remplacement des câbles du phare de Berck, ainsi que quelques opérations de remise à niveau d'établissements de sécurité maritimes (ESM) ;
- le règlement de la première partie du marché des 5 bateaux de travaux ;
- la poursuite du volet du plan de modernisation concernant la remise en état des ESM, seulement pour les opérations urgentes ;
- le démarrage de la tranche 3 des bouées de nouvelle génération.

Des solutions seront recherchées afin de mettre en route les travaux de remise en état du Phare de Cordouan.

Le projet de remplacement du baliseur de Saint-Nazaire est suspendu dans l'attente des décisions concernant la construction d'un baliseur dépollueur dont l'étude de faisabilité est en cours à la demande du Secrétariat Général à la Mer.

Dans le cadre du travail conduit par l'Organisation Maritime Internationale (OMI), la France suit de près les travaux menés par l'Association Internationale de Signalisation Maritime (AISM) sur la mise en œuvre de l'AIS (Automatic Identification System). Ce système vise notamment à prévenir les abordages en mer.

## **5. La sécurité portuaire**

Le CIM du 27 février 2000 avait décidé de la création de 30 postes d'officiers de ports, qui ont effectivement été créés par les trois dernières lois de finances. Le dernier CIM qui s'est tenu le 29 avril 2003 a pris la décision de poursuivre dans cette voie en prévoyant la création, dans les trois années à

venir, de 40 nouveaux postes d'officiers de port et officiers de port adjoint. **Le projet de loi de finances pour 2004 traduit ces orientations en prévoyant la création de 2 postes d'officiers de port et de 13 postes d'officiers de port adjoint, soit au total 15 emplois destinés à renforcer la sécurité et la sûreté portuaire.**

**La sécurité dans les ports semble cependant menacée par le projet de directive européenne sur l'accès au marché des services portuaires, publié le 13 février 2001 par la Commission européenne.** Le principe de ce texte consiste à autoriser plusieurs prestataires à réaliser les mêmes services techniques délivrés lors des escales des navires dans les ports. Le gouvernement français considère que ces services répondent à une double logique : économique par la fourniture d'une prestation, mais également d'intérêt général, puisqu'ils requièrent un savoir-faire dont dépend la sécurité des interventions. C'est pourquoi ils sont délivrés en France par un prestataire unique. La France a cependant obtenu de Bruxelles que le pilotage puisse continuer par dérogation à être assuré par un prestataire unique. Mais les questions relatives à l'auto assistance et au lamanage ne sont pas réglées aujourd'hui et **les inquiétudes de votre rapporteur spécial sont importantes.** Elles sont confortées par **les évidentes difficultés que soulève ce texte au sein même des institutions européennes,** qui ont mis presque trois ans à élaborer un compromis qui doit encore être soumis, en décembre prochain au Parlement, avant de revenir devant le Conseil.

#### **Le projet de directive européenne sur l'accès au marché des services portuaires**

Le projet de directive relative à l'accès au marché des services portuaires est le principal élément du « paquet portuaire » publié par la Commission le 13 février 2001. **L'objectif affiché par la commission est de clarifier le régime des droits exclusifs et/ou des monopoles de droit ou de fait, de nature publique ou privée.** La Commission cherche simultanément à concilier des exigences de sécurité maritime, de protection de l'environnement et d'obligations de service public. D'où l'affirmation des principes de liberté de prestation, de reconnaissance de l'auto-assistance (non-recours à un prestataire externe), mais aussi la possibilité pour les autorités compétentes de soumettre les prestataires à des autorisations, de limiter leur nombre, et d'appliquer des réglementations prises au niveau national pour ces activités. Le Conseil des ministres européens des Transports a présenté en novembre 2002 une position commune, qui a fait l'objet d'un avis en seconde lecture du Parlement européen en mars 2003. **Plusieurs points restent pendants** (notamment les questions de l'auto-assistance, des autorisations et compensations obligatoires, de la sélection des personnels et plus généralement de l'emploi, des dispositions en matière de transparence, et l'inclusion du pilotage) et **la présidence italienne du Conseil a décidé d'ouvrir une procédure de conciliation, début septembre 2003.**

**Dans la conception française**, qui n'est pas partagée par tous les Etats membres, les **services techniques** nautiques délivrés lors des escales des navires dans les ports **répondent** en effet à **une double logique, économique** par la fourniture d'une prestation destinée à faciliter les manœuvres des navires **et d'intérêt général** par les considérations de sécurité vis-à-vis des équipages, des navires et des installations. Ceci justifie l'intervention de l'autorité publique pour organiser ces services à l'échelle de l'ensemble d'un port, ou de plusieurs ports. La rédaction actuelle de la position commune améliore la prise en compte de ces aspects pour le pilotage. **Les aspects concrets** de l'application des règles du lieu de prestation **doivent être confirmés au niveau français, notamment pour ce qui est du remorquage et du lamanage.**

Actuellement, le remorquage et le lamanage ne font l'objet que d'une mention succincte dans le code des ports maritimes : la nécessité d'une modification est liée à la gestion des situations locales, que ce soit pour répondre à d'éventuelles demandes d'implantation ou en raison de l'ouverture du marché organisé par le projet de directive européenne. **Le principe fondamental en serait le maintien de la délivrance d'un agrément pour l'exercice du lamanage.** Pour le remorquage, une procédure de sélection serait instaurée en cas de limitation du nombre des entreprises autorisées sur un site pour une durée déterminée.

**Le remorquage portuaire** bénéficie par ailleurs d'une protection de pavillon (article 260 du code des douanes), à laquelle il serait souhaitable de substituer la mise en place des règles du lieu de prestation pour l'exploitation des navires. Un travail complémentaire d'actualisation de la convention collective étendue est engagé dans le but d'assurer des conditions loyales de concurrence.

**S'agissant du lamanage**, la situation de la profession ne nécessite pas de s'écarter du dispositif actuel de délivrance d'un agrément. Quant à la possibilité d'employer le personnel de son choix, l'association professionnelle du lamanage des ports français (APLPF), représentant principalement les sociétés coopératives ouvrières de production (SCOP de lamanage), rappelle sa demande constante que le lamanage à terre soit réservé aux marins. Ceci étant, l'institution d'une attestation de qualification, organisée par l'Etat, semble mieux adaptée. Enfin, l'application sans transition de possibilités d'auto-assistance autres que celle réalisée par les marins du bord, aujourd'hui acceptée, présenterait un risque préjudiciable à l'équilibre économique de plusieurs SCOP de lamanage.

**Le pilotage** est soumis au niveau central à de nombreux textes (loi de 1928, décrets de 1929, 1969 et 1970 modifiés, nombreux arrêtés) et au niveau local aux arrêtés du préfet de région, regroupés dans les règlements locaux des stations de pilotage. Le Conseil d'Etat avait souligné la nécessité de toiler l'ensemble du dispositif réglementaire régissant la profession ; il est préférable d'entreprendre cette opération avant la réalisation prévue de la codification générale des transports. Ce faisant, il faudra tenir compte des orientations visant à améliorer la transparence que contient le projet de directive « services portuaires », et être vigilant sur les modalités d'accès aux fonctions de pilote. Le dispositif français n'autorise pas, depuis la loi de 1928, la coexistence de plusieurs stations de pilotage dans un même port, afin que toutes les conditions d'équité et de sécurité soient garanties aux usagers comme aux pilotes. Fondée sur le savoir-faire local acquis par compagnonnage, cette particularité fait l'objet d'une mention spéciale dans le projet de directive « services portuaires » qui autorise à ce stade, port par port, que l'exercice de la profession demeure une activité pratiquée au sein d'une structure administrée, pour laquelle l'obligation de durée limitée n'a pas lieu d'être.

**La procédure nécessaire à l'évolution des textes** régissant ces professions **doit être lancée au second semestre 2003** par la consultation des professionnels et du Conseil supérieur de la marine marchande sur des propositions de loi (pilotage) et de décret (remorquage et lamanage).

## **B. LA MODERNISATION DES PORTS**

### **1. Les faiblesses des ports français**

Votre rapporteur spécial tient d'abord à rappeler le contexte, qui est celui d'une croissance constante et ininterrompue ces dernières décennies du transport maritime mondial, et le rôle primordial joué par les ports maritimes dans l'essor des échanges internationaux.

La baisse de la part relative des ports Français en Europe et dans le monde est un fait. La France n'a pas su se positionner en avant dans la révolution qu'a constituée l'avènement du transport par conteneurs. Ainsi, les deux premiers ports français sur ce segment de marché, Le Havre et Marseille, se situent respectivement aux 34<sup>ème</sup> et au 39<sup>ème</sup> rangs mondiaux. **Toutefois, après la baisse du trafic observée en 2001, l'année 2002 a été marquée par une hausse de 1,7 % du trafic.** Cette amélioration de la situation des ports français n'est toutefois pas aussi forte que celle de ses concurrents européens, qui ont connu globalement une croissance de 2,3 % en 2001.

**Les faiblesses des ports français sont de deux types.**

**D'une part, les prestations de service se développent moins rapidement qu'ailleurs.** La connexion des ports français aux moyens de transports terrestres et fluviaux est insuffisante : faute d'une stratégie claire et déterminée des pouvoirs publics, les ports sont trop souvent considérés comme un mode alternatif, voire rival par rapport aux autres solutions non-routières possibles. **L'enjeu consiste dans le développement d'une stratégie intermodale établissant une réelle complémentarité entre modes de transport.**

**D'autre part, les investissements sont insuffisants.** Un effort notable a été fait ces dernières années avec le financement partiel du projet « Port 2000 », dont l'exécution budgétaire s'achève cette année, provoquant une chute brutale des autorisations de programme des ports maritimes. En 2003, la totalité des crédits d'investissement est constituée d'opérations inscrites aux contrats de plan Etat-régions 2002-2006. **Votre rapporteur spécial souhaiterait que l'opération Port 2000 puisse servir d'exemple à des opérations de la même envergure dans d'autres ports.**

### **2. L'intérêt des pouvoirs publics pour le développement du cabotage maritime**

**Ce mode de transport présente des avantages réels dans un contexte où le transport routier atteint des seuils proches de la saturation.**

En effet, ce système s'avère facile à organiser et nécessite peu d'investissements. L'intérêt des pouvoirs publics pour ce mode de transport s'est affirmé ces dernières années et se trouve, cette année, mieux pris en compte dans le projet de loi de finances pour 2004.

Dans un premier temps, la loi de finances pour 2002 a consacré une ligne budgétaire au développement du cabotage maritime. En avril 2002, le rapport de M. François Liberti sur le développement de lignes régulières de cabotage maritime a été remis au Premier ministre. A la même époque, la France a obtenu de la Commission européenne la validation du principe d'une aide de l'Etat au démarrage de nouvelles lignes dans le domaine du cabotage maritime. En avril 2003, notre collègue Henri de Richemont, a rendu au Premier ministre une étude en partie consacrée au développement du cabotage. Enfin, le projet de loi de finances pour 2004 a prévu de doubler la dotation qui lui est consacrée en la portant à 2 millions d'euros. **Votre rapporteur spécial, qui déplore l'année dernière la faiblesse des moyens consentis par l'Etat à la politique de développement du cabotage, se réjouit de cette évolution.**

La France, si elle en a la volonté, dispose en effet de réelles opportunités dans ce secteur. Le développement du cabotage concerne en effet non seulement ses plus grands ports, Le Havre ou Marseille, mais aussi les ports de taille moyenne, auquel il est susceptible d'apporter un nouveau souffle, en particulier pour les ports qui ont développé une spécialité comme la Rochelle (bois) ou Rouen (céréales). Ces ports sont en effet dans une position stratégique pour la maîtrise de quelques flux, tant au niveau européen qu'au niveau national. Le développement de synergies entre ces ports que peut favoriser le cabotage représente un enjeu important.

Il est vrai que le cabotage souffre d'une mauvaise image en termes de coût, de rapidité et d'efficacité. Cette réputation, injustifiée, est pénalisante et justifie une action forte de l'Etat dans ce domaine. **Les véritables obstacles sont plutôt de nature administrative, mais un processus d'harmonisation des procédures entre l'Union européenne et l'Organisation maritime internationale (OMI) est actuellement en cours.**

### **3. Régionalisation et décentralisation**

Les dispositions de la loi du 22 février 2002<sup>7</sup> relative à la démocratie de proximité, qui prévoyait le transfert aux régions qui en feraient la demande les compétences de l'Etat pour aménager, entretenir et exploiter les ports d'intérêt national n'ont pas été appliquées, compte tenu du dépôt au Sénat, le 1<sup>er</sup> octobre 2003, du **projet de loi relatif aux responsabilités locales**<sup>8</sup>, qui

<sup>7</sup> Loi n° 2002-276.

<sup>8</sup> Voir à ce sujet le rapport n° 31 (2003-2004), de notre collègue Jean-Pierre Schosteck, au nom de la commission des lois du Sénat.

prévoit une possible décentralisation pour les ports d'intérêt national, à la demande des régions.

L'article 24 de ce projet de loi organise le transfert de compétences des ports d'intérêt national dépendant de l'Etat aux collectivités territoriales. Ce transfert complète celui résultant de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 qui avait transféré aux communes les ports de plaisance et aux départements les ports de commerce et de pêche. Il s'agit d'une nouvelle étape, qui doit aboutir à transférer aux collectivités locales près de 50 % du trafic de marchandises diverses et plus de 80 % du trafic de passagers.

L'article 25 tire les conséquences du changement d'autorité concédante en matière portuaire en clarifiant un certain nombre de concepts et positions juridiques qui, jusque là, pouvaient être réglés au sein même de l'Etat, soit par voie réglementaire, soit par voie de circulaire (voies ferrées des ports, police portuaire, délégation de service public par le biais de concession d'installations portuaires...). Ce projet de loi prévoit donc que des ordonnances pourront clarifier ces questions.

**Ces perspectives peuvent s'avérer intéressantes pour les ports, à condition qu'elles ne se traduisent pas par une rupture d'égalité des conditions de concurrence entre les ports nationaux d'une part, et d'autre part que l'Etat assortisse ces transferts de compétences des moyens financiers correspondants.**

#### **4. Le projet de loi de modernisation portuaire**

Le gouvernement a entrepris de moderniser le fonctionnement des ports maritimes autonomes, qui resteront de la compétence de l'Etat. Le statut lui-même des ports autonomes ne serait pas modifié : ils demeureraient des établissements publics de l'Etat à caractère mixte, administratif d'une part, industriel et commercial d'autre part. Dans ce cadre, les objectifs de modernisation seraient les suivants :

- renforcer le passage d'une logique d'utilisateur à une logique de client, d'une gestion administrée à une logique d'entreprise ;

- favoriser l'insertion du port dans son environnement, à toutes les échelles pertinentes : économie mondiale du transport maritime et des échanges extérieurs de la France, territoires desservis, environnement régional et local. Ceci peut être recherché en renforçant la représentation au conseil d'administration des grands acteurs économiques (transport maritime, dessertes et transports terrestres, logistique) et des élus des collectivités territoriales, en permettant au port d'intervenir sur l'ensemble du territoire européen et en facilitant ses prises de participation, en améliorant la

transparence et la concertation pour les décisions concernant les nouvelles infrastructures portuaires ;

- prévenir les risques de prise illégale d'intérêts pour les administrateurs du port ;

- tenir compte de l'évolution du contexte communautaire en matière de droit de la concurrence et de transparence financière ;

- préciser le rôle de l'Etat, dans un équilibre entre son rôle d'actionnaire, son rôle de régulateur et son rôle de gestionnaire des ressources rares que sont les infrastructures portuaires et le domaine public.

Un nouveau projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports (DDAC) a été transmis cet été au Parlement. Il comprend un titre premier « Dispositions modifiant le code des ports maritimes et le code du travail maritime ». La section I « modalités d'accueil dans les ports maritimes » regroupe de nouveaux articles des livres I et III du code des ports, qui constituent la transposition législative de plusieurs directives communautaires ayant toutes pour finalité, directement ou indirectement, d'améliorer la sécurité maritime :

- les articles 1<sup>er</sup> et 2 visent à rendre applicable pour tous les ports, qu'ils relèvent de la compétence de l'Etat ou de celle des collectivités territoriales, la directive 2000/59/CE relative aux installations de réception des déchets d'exploitation et des résidus de cargaison, la directive 2001/96/CE relative au chargement et au déchargement sûrs des vraquiers, ainsi que la directive 2002/59/CE du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information. Ils introduisent à cet effet deux nouveaux chapitres au livre premier du code des ports maritimes, intitulés « Suivi du trafic maritime » et « Services aux navires et à la marchandise » ;

- l'article 3 porte sur la sûreté portuaire. Il renforce le caractère obligatoire des plans de sûreté portuaire, qui ont fait l'objet des amendements à la convention SOLAS introduits en décembre dernier lors de la conférence diplomatique de l'Organisation maritime internationale, avec une mise en œuvre pour le 1<sup>er</sup> juillet 2004. Un nouvel article L. 324-2 est créé, qui officialise l'existence des comités locaux de sûreté portuaire dans certains ports maritimes, avec l'obligation d'établir un plan de sûreté ;

- l'article 4 introduit dans le code des ports maritimes un nouvel article L 325-5 qui précise les conditions d'accès des navires au port et la possibilité d'interdire leur sortie lorsque les conditions météorologiques ou l'état de la mer peuvent mettre en péril l'équipage, les passagers, la cargaison ou l'environnement ;

- l'article 5 complète la transposition législative de la directive 2000/59/CE du 27 novembre 2000 sur les installations de réception des déchets d'exploitation et les résidus de cargaison (cf. la loi du 16 janvier 2001 portant DDAC, point a3 supra) ;

- l'article 6 transpose la directive 2001/96/CE du 4 décembre 2001 établissant des exigences et des procédures harmonisées pour le chargement et le déchargement sûrs des vraquiers, en introduisant au livre III du code des ports un nouveau chapitre VI (articles L. 326-1 à L. 326-6) en ce qui concerne le régime des sanctions applicables (cf. b4 infra) ;

- l'article 7 transpose l'article 20 de la directive 2002/59/CE sur le suivi du trafic maritime en ajoutant au livre III un titre VI « Dispositions relatives à l'accueil des navires en difficulté ».

## **5. Etat des lieux concernant la réalisation du projet Port 2000**

**L'achèvement du projet « Port 2000 »**, qui avait mobilisé des investissements élevés, entraîne, dans le budget de la mer, la chute globale des investissements. **Votre rapporteur spécial s'interroge sur la possibilité qu'aurait le gouvernement de renouveler une opération de cette envergure dans un autre port français.** Dans ce contexte, il rappelle ici les principales caractéristiques de cette opération de développement exceptionnelle que constitue le projet « Port 2000 ».

### *a) Les caractéristiques du projet*

**Le projet « Port 2000 » a pour ambition de faire du port du Havre une plate-forme majeure à l'échelle européenne pour l'accueil des trafics de marchandises conteneurisées.** Par la modernisation et l'extension du port avec la création d'un nouveau terminal, **il vise à terme à doubler les trafics conteneurisés à forte valeur ajoutée**, par rapport au trafic actuel, pour atteindre plus de 3 millions d'EVP.

Ce projet se double d'un enjeu industriel pour l'ensemble des ports autonomes français en assurant la promotion d'un nouveau mode d'exploitation des terminaux. Les conventions fixant les engagements des opérateurs privés à l'égard du port sont actuellement en cours de discussion. Ces négociations, menées en étroite liaison avec les ministères de tutelle, devraient aboutir prochainement.

Le projet prévoit la réalisation, dans une 1<sup>ère</sup> tranche, d'une grande digue de 5.000 mètres, d'un nouveau chenal d'accès maritime et de 6 postes à quai à l'extérieur du port actuel sur un linéaire de 2.100 mètres.

**A terme, le projet Port 2000 dans sa complète extension comportera 12 postes à quai.**

Le chantier de réalisation du projet Port 2000 est entré en phase active pour les 4 premiers postes :

- **la paroi moulée de ces quais est achevée** (1.600 mètres pour 1.400 mètres de quai utile). Il convient de signaler un incident de chantier survenu cet été, des venues d'eau depuis la mer ont entraîné une déformation et un déplacement de la paroi sur environ 250 mètres linéaires. La responsabilité semble incomber à l'entreprise ayant réalisé les travaux qui s'efforce de livrer l'ouvrage dans les délais contractuels ;

- **les travaux de dragages** (16 millions de m<sup>3</sup>) sont en cours ;

- en ce qui concerne **les travaux de la digue d'enclôture**, plus de 2.000 mètres de soubassement et de corps de digue ont été réalisés ;

- **les premières mesures d'accompagnement environnemental ont été prises** : réalisation d'un reposoir à oiseaux, engagement des opérations de réhabilitation de vasières.

#### *b) Le trafic attendu*

Depuis 1986, le trafic du port du Havre connaît une croissance continue. **En 2002, il s'établit à 16,8 millions de tonnes, soit une augmentation de 12,9% par rapport à 2001 (14,6 millions de tonnes).**

Les perspectives d'activité pour le port autonome du Havre s'appuient sur 2 hypothèses :

- **l'évolution future des flux de conteneurs** pour l'ensemble des ports du Nord-Ouest européen ;

- **la croissance de la part de marché du port du Havre**, justifiable par l'atout géographique de la place portuaire ainsi que la fonctionnalité des futurs terminaux et leur adéquation à la nouvelle génération de porte-conteneurs.

Un contrat d'objectifs entre l'Etat et le Port conclu en 2001 a retenu les objectifs de trafic de marchandises conteneurisées pour 2007 fondés sur deux hypothèses : l'hypothèse moyenne prévoit un trafic de 2,9 millions d'équivalent vingt pied (MEVP), l'hypothèse haute 3,2 MEVP.

*c) L'exploitation des terminaux*

**La procédure d'attribution des terminaux de Port 2000 aux exploitants potentiels a été lancée en novembre 2001** par un communiqué à diffusion internationale.

A la suite de l'analyse des offres, il a été décidé de prendre acte de la confirmation des manifestations d'intérêt et des engagements de **trois groupements d'entreprises de manutention et de compagnies maritimes. Les négociations sont en cours**, pour les 4 premiers postes à quai de Port 2000, avec deux groupements. Parallèlement, des négociations analogues sont également en cours avec le 3ème groupement pour le quai de Bougainville.

Les terminaux seront exploités dans le cadre juridique de la convention d'exploitation de terminal (article R.115-7 du code des ports maritimes). En échange de la priorité d'utilisation des quais, les titulaires de ces conventions d'exploitation s'engagent sur des niveaux de trafic et d'investissement, en prenant à leur charge les superstructures.

Compte tenu des enjeux économiques considérables de cette opération, **il est fondamental que l'exploitation des nouveaux terminaux portuaires de Port 2000 permette la réalisation de progrès significatifs en terme de productivité, pour atteindre le niveau des meilleurs ports concurrents d'Europe du Nord.**

*d) Le financement*

**C'est aujourd'hui le seul projet portuaire, de cette importance, engagé en France.** Sa finalisation a nécessité la signature en 2001 d'un **contrat d'objectifs entre le Port et l'Etat sur la période 2001-2007** en définissant des objectifs de performance d'exploitation et financière.

Dans le cadre du contrat d'objectif Etat / Port Autonome du Havre, **le projet a été estimé à 567,8 millions d'euros aux conditions économiques de juin 2000.**

Cet investissement majeur mobilise dans ce cadre une participation de l'Etat de 160 millions d'euros dont une dotation en capital de 68,6 millions d'euros, complétée par 100 millions d'euros d'autres fonds publics (collectivités, Feder).

*e) Les ajustements budgétaires*

Par rapport aux prévisions initiales, **des surcoûts sont apparus** au cours du déroulement du chantier, d'un montant brut de 111 millions d'euros .

Cette évolution du coût du projet résulte principalement d'aléas techniques et d'événements extérieurs (météo, contentieux, renforcement sécurité) indépendants de la volonté du Port. Il s'agit essentiellement de :

- difficultés du chantier de Port 2000 proprement dit, dues notamment à la présence d'engins de guerre plus importante que prévu ;

- la prise en charge des dragages complémentaires induits par l'opération « Port 2000 » sur le chenal du port de Rouen ;

- la nécessité de réaliser dans certaines zones des parois étanches non prévues initialement ;

- la modification des dessertes routières et ferrées internes au projet.

Des sources d'économies à hauteur de 26 millions d'euros ayant été identifiées par le Port, **le surcoût net à fin juin 2003 est ramené à 85 millions d'euros (+ 15%).**

Le plan de financement de ces surcoûts doit être finalisé par le Port Autonome du Havre en liaison avec le ministre de tutelle et le préfet de région, en recherchant des concours complémentaires, notamment du Fonds européen de développement économique et régional (FEDER), et en limitant au maximum son endettement.

L'évaluation socio-économique du projet Port 2000 faite par le Port Autonome du Havre en 1998 laisse entrevoir **la création de 2.500 emplois pour un terminal de deux postes à quais.**

### ***C. LE SOUTIEN À LA FLOTTE DE COMMERCE***

**La flotte de commerce s'est établie à 205 navires au 1<sup>er</sup> juillet 2003.** Elle occupe le 29<sup>ème</sup> rang mondial en 2003 : en 1945, la France était la quatrième puissance maritime mondiale.

A titre de comparaison, **les flottes européennes** représentaient au début de l'année 2002, **13,7 % du tonnage mondial et la flotte sous pavillon français ne représentait que 0,4 % de ce total.** Selon le dernier rapport de la CNUCED, la France a généré 5,1 % de la valeur du commerce mondial en 2001 avec une flotte représentant 0,75 % du tonnage de port en lourd mondial.

**Le déclin du pavillon français est considérable et lié notamment à son coût,** trois à quatre fois plus élevé que celui d'un pavillon de complaisance. Il comporte pourtant des avantages réels en termes de sécurité. Par ailleurs, la protection sociale des marins français s'avère nettement meilleure que celle, quasiment inexistante des marins naviguant sur pavillons de complaisance. En 1987 a été créé un « registre *bis* » dit de Kerguelen dans

un objectif de compétitivité et d'attractivité. Ce registre, qui constitue aujourd'hui le principal registre de la flotte de commerce française n'a pas réellement tenu ses promesses. C'est pourquoi **le gouvernement** à la suite au rapport précité de notre collègue Henri de Richemont : « *Un pavillon attractif, un cabotage crédible*<sup>9</sup> » envisage de lui substituer un nouveau registre en s'inspirant des registres bis des voisins européens dont la flotte a mieux résisté que la flotte française au cours des dernières années. **L'encadré ci-dessous résume les principales préconisations de ce rapport :**

#### **Principales propositions du rapport Richemont sur le registre international français (RIF)**

D'après le rapport Richemont, un registre est **compétitif** à condition de bénéficier des éléments suivants :

- l'appui à l'acquisition de navires<sup>10</sup> : le pavillon national doit disposer d'une flotte jeune et compétitive ;
- les facilités d'entrée en flotte : les pouvoirs publics doivent aider les armateurs à s'intéresser au pavillon national ;
- les coûts d'exploitations liés à l'équipage et aux frais généraux doivent être similaires aux autres pavillons européens.

Un registre est **attractif** dès lors qu'il offre :

- une protection diplomatique et militaire liée au pavillon ;
- la possibilité de recruter des personnels bien formés ;
- une sécurité juridique en matière de gestion des personnels embarqués.

Même si tout dépend de la « volonté commerciale », le choix d'un pavillon repose finalement sur l'analyse par un armateur des trois régimes découlant de ce même pavillon :

- le **régime fiscal** du pavillon ;
- le **régime social** du pavillon ;
- le **régime administratif** du pavillon.

Si le régime fiscal est plutôt satisfaisant, ou plus précisément n'entraîne pas de surcoûts par rapport à d'autres registres concurrents, l'expérience française a souligné les faiblesses du régime social (les incertitudes pesant sur le registre Kerguelen nuisent à la sécurité juridique de l'armement) et les lourdeurs et coûts du régime administratif.

<sup>9</sup> Rapport à Monsieur le Premier ministre, « *Un pavillon attractif, un cabotage crédible : Deux atouts pour la France* », par Henri de Richemont, sénateur de la Charente, octobre 2002- mars 2003.

<sup>10</sup> Les investissements lourds que représentent l'acquisition d'un porte-conteneurs de 4000 TEU (40 millions d'euros), d'un pétrolier de type very large crude carrier –VLCC – (80 millions d'euros) nécessitent une réduction des incertitudes réglementaires et économiques.

Ceci étant, les propositions retenues dans le rapport concernant la **création d'un nouveau registre international français (RIF)** sont les suivantes :

**1. Améliorer les procédures d'entrée en flotte pour ne pas en faire un élément dissuasif**

Les pouvoirs publics doivent réfléchir à la possibilité de constituer un guichet unique en matière d'immatriculation et de francisation des navires de commerce.

**2. Armateurs et pouvoirs publics doivent constituer une brochure d'information**

Il est proposé la mise en place d'un nouveau registre, le RIF, qui ne signifie pas pour autant la disparition des autres registres. Ce RIF se substituerait au registre Kerguelen en ce qui concerne les navires de commerce.

**3. Les conditions économiques d'un régime attractif attribué au RIF**

L'exonération des charges sociales patronales doit être préféré au système de remboursement des charges sociales patronales. Mesures de simplification administrative, elle s'inspire de la pratique constatée dans l'autres Etats de l'Union européenne.

L'exonération fiscale des revenus de navigants travaillant sur des navires inscrits au RIF est de nature à rendre le métier de navigant plus attractif tout en invitant les parties à une négociation salariale dans un contexte de compétition économique accrue.

**4. Un registre aussi compétitif et attractif que les autres registres européens impose de revoir les règles d'équipage**

Il convient de maintenir l'exigence minimale d'un capitaine et d'un officier suppléant de nationalité française.

Il faut abandonner toute contrainte en terme de quota de navigants communautaires

Le recours légal au *manning* (autorisation d'embaucher les marins étrangers par l'intermédiaire de sociétés de placement) est nécessaire pour placer les armements français au même niveau de compétition économique tout en offrant une sécurité juridique. Elle s'impose en raison des pratiques constatées dans les autres pays développés.

Les pouvoirs publics doivent aider les armements à développer une formation adaptée dans des pays notamment francophones.

**5. Un pavillon soucieux de la formation des gens de mer**

La formation doit être un impératif : le pavillon français doit être une référence en la matière ;

La formation a un coût : il faut réfléchir à l'équité de son financement et à la fidélisation des navigants.

**6. Seules les compagnies d'armement s'engageant à respecter els normes sociales internationales en vigueur dans le domaine maritime pourront enregistrer leurs navires sous le RIF.**

Le pavillon national ne peut pas se permettre d'avoir des navigants sous-payés. Les normes OIT et les normes sociales internationales habituellement en vigueur dans les autres registres européens doivent être adoptées impérativement par les armements inscrits au RIF.

**7. Le succès du nouveau pavillon est conditionné par la mise en œuvre de toutes les propositions précitées.**

Les propositions présentées dans ce rapport ne constituent pas un catalogue de mesures parmi lesquelles le gouvernement pourrait choisir l'une ou l'autre.

Le nouveau Registre International Français ne pourra atteindre l'objectif recherché et développer l'emploi tout en permettant à la France de redevenir une puissance maritime que si l'intégralité des mesures proposées dans ce rapport sont retenues et mises en œuvre.

Ce registre, actuellement à l'étude, s'inspirerait des propositions évoquées ci-dessus: l'équipage comprendrait obligatoirement un capitaine et un suppléant français; le salaire des navigants serait défiscalisé et une exonération des charges patronales instaurée; les marins non européens pourraient être embauchés par des sociétés de placement et bénéficieraient d'une protection sociale aux normes européennes.

En attendant la mise en place d'une telle réforme, **le dispositif des GIE fiscaux qui favorise l'investissement maritime est maintenu**. D'après le « rapport Richemont » précité, il donne satisfaction aux armateurs: « *Sans l'existence de ce GIE fiscal, l'entrée en flotte sous pavillon national aurait été reconsidéré<sup>11</sup>* ». Par ailleurs les allègements de charges sont également reconduits: **remboursement de la part maritime de la taxe professionnelle et remboursement des contributions sociales patronales** aux armateurs opérant des navires battant pavillon français et soumis à la concurrence.

**Le projet de loi de finances pour 2004 maintient ce dispositif mais il est à craindre que les dotations soient insuffisantes pour permettre à l'Etat d'honorer ses engagements**. Nombres de demandes de remboursement de la part maritime de la taxe professionnelle sont à ce jour en instance, certaines portant sur des années antérieures à 2001. **La transformation du remboursement de la part maritime de la taxe professionnelle en un dégrèvement** introduite par la loi de finances pour 2003 et applicable dès cette année devrait améliorer l'application de ce dispositif.

**Le remboursement des contributions sociales a été en principe étendu aux charges d'allocations familiales et de chômage** par la loi de finances pour 2001. Le dispositif n'a été appliqué qu'en 2003, et sur une partie seulement de ces charges (30 %). Les dotations prévues dans le projet de loi de finances pour 2004 étant en baisse de 4 %, la situation ne risque pas d'évoluer favorablement en 2004.

<sup>11</sup> Rapport Richemont précité, p. 45.

**Enfin, le dispositif de taxation forfaitaire au tonnage<sup>12</sup>** pour les armateurs de commerce introduit par la loi de finances pour 2003 et qui se substituera à l'impôt sur les bénéfices<sup>13</sup>, a reçu l'aval de la commission européenne. L'instruction fiscale nécessaire à son application devrait être publiée au début de l'année prochaine, avant le dépôt des déclarations d'entreprises en 2004. Cette mesure, demandée avec vigueur par la profession depuis plusieurs années, vise à harmoniser la fiscalité française avec celle de nos principaux voisins européens, et plus généralement avec les pratiques mondiales, 70% de la flotte mondiale bénéficiant de ce mode d'imposition. **Le coût de cette mesure est estimé pour 2004 à 9 millions d'euros.**

**Votre rapporteur spécial tient à préciser que la taxe au tonnage, réclamée avec vigueur par les armateurs français depuis des années, ne semble pas constituer un progrès sur le plan social, comme en témoigne l'exemple de la Grande-Bretagne, qui a introduit ce dispositif en 2000.**

L'aide de l'Etat doit être poursuivie et amplifiée. Le déclin du pavillon français n'est pas inéluctable, comme le montre la croissance constante de la flotte des Pays-Bas. La France demeurerait avec la Suède le seul pays à pratiquer une fiscalité pénalisante : espérons que les réformes en cours et envisagées permettront à la flotte française de sortir de la situation d'immobilisme qui la caractérise depuis quelques années.

#### ***D. LA FORMATION MARITIME***

##### **1. Un soutien insuffisant à la formation maritime**

**L'offre de marins et officiers bien formés représente un réel enjeu.** Or, le marché se caractérise par un déficit croissant de personnels qualifiés. Par ailleurs, l'attractivité de ces professions reste faible par rapport à d'autres carrières envisageables. En effet, les contraintes liées aux métiers de la mer ne favorisent pas l'intérêt des jeunes pour les formations : rémunérations inférieures, missions longues, conditions de travail contraignantes, etc. Les écoles de la marine marchande ont du mal à attirer les candidats potentiels. Au Havre et à Marseille, le nombre de candidats aux concours d'entrée des Ecoles Nationales de la Marine marchande a baissé fortement en 2001 et 2002<sup>14</sup>.

Le système de l'enseignement maritime français est dual : d'une part **quatre écoles nationales de la marine marchande** relevant de l'enseignement supérieur assurent la formation des officiers, et, d'autre part,

<sup>12</sup> Avec la taxe au tonnage, le bénéfice taxable est calculé non par différence entre les recettes et les charges, mais par application d'un barème, lui-même fonction du tonnage des navires exploités par l'armateur.

<sup>13</sup> Cette mesure doit être proposée par voie d'amendement dans le collectif budgétaire de fin d'année.

<sup>14</sup> Le nombre de candidats aux concours d'entrée dans les Ecoles nationales de la marine marchande a baissé sensiblement entre 2001 et 2002 à Marseille et au Havre.

les **douze lycées professionnels maritimes**, relevant de l'enseignement secondaire, délivrent des BEP, CAP et baccalauréat professionnels dans le domaines des pêches, des cultures marines et du commerce.

**Le soutien à la formation maritime paraît faible cette année.** 10 emplois d'enseignants avaient été créés par la loi de finances pour 2003 : le projet de loi de finances pour 2004 n'en prévoit aucun. L'augmentation des moyens de fonctionnement des lycées maritimes est uniquement destinée à clore le passage sous statut public de leurs personnels, auparavant gérés par une association, l'AGEMA. Le seul point positif de ce projet de budget consiste en la revalorisation des bourses de l'enseignement maritime secondaire, à hauteur de 21 %. En dehors de cet effort, les moyens sont globalement maintenus, y compris la subvention à l'enseignement privé agréé : **voire rapporteur spécial estime que cela n'est pas suffisant.**

## **2. La protection sociale des marins**

**La protection sociale des marins est dispensée par l'Etablissement nationale des Invalides de la Marine.** Depuis l'année dernière, l'ENIM prend en compte le congé paternité. Par ailleurs, un dispositif de cessation anticipé d'activité a été mis en place au profit des marins du commerce licenciés pour raison économique s'ils sont âgés de plus de 50 ans et réunissent 30 annuités de service.

Par ailleurs, la dotation budgétaire qui permet d'apporter une aide aux associations et d'effectuer une avance sur salaire au bénéfice des **marins abandonnés dans les ports français** est réduite cette année, alors qu'elle était déjà d'un niveau très faible (0,2 million d'euros) l'année dernière. Cette aide est versée à l'association pour la gestion des institutions sociales maritimes (AGISM), qui alimente un fonds spécifique en liaison avec l'Office des Migrations Internationales.

### ***E. LA PROTECTION DU LITTORAL***

**Cette nécessaire priorité comporte deux dimensions.**

#### **1. L'augmentation des moyens du plan Polmar**

**Dans le cadre du plan Polmar, le ministère de l'équipement, des transports et du logement est chargé de la lutte à partir du rivage (POLMAR-terre, la lutte en mer étant sous la responsabilité du ministère de la Défense).** Les moyens de lutte contre les pollutions marines qui dépendent du ministère de l'équipement, des transports et du logement sont inscrits sur le budget mer. **Ils font cette année l'objet d'une forte augmentation, tant en**

**crédits de paiement (+ 47,6 %)** qu'en ce qui concerne **les autorisations de programme, qui augmentent de 84 %**. L'augmentation des dotations, qui prend cette année une ampleur particulière, est cependant constatée chaque année depuis la loi de finances pour 2001 consécutive à la catastrophe de l'Erika.

## **2. Les schémas de mise en valeur de la mer**

**L'aménagement et la mise en valeur du littoral font l'objet, depuis 1983, d'une politique spécifique qui consiste en l'institution de schémas de mise en valeur de la mer<sup>15</sup>**. Ces schémas définissent les grandes orientations de protection des zones littorales et sont actuellement au nombre de douze. Cette approche est par ailleurs encouragée dans le cadre communautaire, les instances européennes ayant recommandé une approche dite de « *gestion intégrée des zones côtières* », approche que préfigurent les actuels schémas de mise en valeur.

**L'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer semble laborieuse**. Leur coût unitaire moyen s'élève de 0,3 million d'euros à 0,4 million d'euros. La participation financière des collectivités locales se situe aux alentours d'un tiers du montant global.

L'objectif affiché par le gouvernement pour 2004 consiste à faire approuver les deux schémas finalisés que sont celui du **littoral charentais** et celui du **bassin d'Arcachon**. Ces deux schémas sont actuellement soumis à une consultation interministérielle avant d'être éventuellement présentés au Conseil d'Etat. L'année 2004 ne verra pas le lancement de nouveaux schémas de mise en valeur de la mer. Le gouvernement préfère consolider ceux qui existent déjà ou sont en phase d'élaboration, comme celui de Trégor-Goélo dans les Côtes d'Armor ou celui du golfe du Morbihan.

## **3. Le transfert au ministère de l'aménagement du territoire de l'opération de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel**

**Le rétablissement du caractère maritime de la baie du Mont-Saint-Michel**, opération d'envergure décidée en 1995 et dont le coût global a à nouveau été réestimé à 134 millions d'euros, sera désormais géré par le ministère de l'aménagement du territoire. Cette opération est financée par

<sup>15</sup> *Les schémas de mise en valeur de la mer ont été institués par l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 complété par l'article 18 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986. Ils sont mentionnés dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, qui souligne leur intérêt.*

l'Etat pour 60 % et par les collectivités locales pour le reste, le FEDER et l'agence de l'eau Seine-Normandie participant également. **La participation du budget de la mer en 2003 sera donc cette année constituée des seuls crédits de paiement correspondant à la couverture des autorisations de programme ouvertes antérieurement.**

### **III. LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)**

Les moyens financiers du ministère de l'équipement, des transports et du logement sont actuellement repartis en **cinq fascicules** :

- I. Services communs ;**
- II. Urbanisme et logement ;**
- III. Transports et sécurité routière ;**
- IV. Mer ;**
- V. Tourisme.**

Ces cinq fascicules donnent lieu à un **vote unique**.

Le ministère entend présenter ces moyens en 2006 autour des **missions** suivantes :

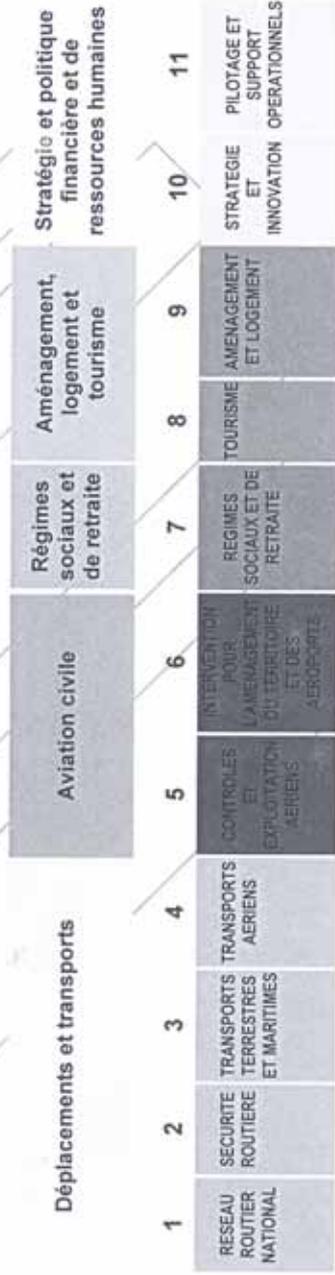
- I. Déplacement et transports ;**
- II. Aviation civile ;**
- III. Régime sociaux et de retraite ;**
- IV. Aménagement, logement et tourisme ;**
- V. Stratégie et politique financière et de ressources humaines.**

Ces missions seront réparties en **11 programmes** parmi lesquels le programme « *Transports terrestres et maritimes* » et le programme « *Régimes sociaux et de retraite* », sur lesquels seront répartis les dotations inscrites sur le fascicule Mer. La subvention à l'ENIM relèvera en particulier de ce dernier programme.

Votre rapporteur spécial regrette de ne pas être en mesure de détailler plus amplement les mesures qui seront prises par le ministère pour mettre en œuvre les dispositions de la LOLF. **Il déplore en particulier de n'avoir reçu aucune réponse au questionnaire budgétaire qu'il a adressé à ce sujet au secrétaire d'Etat à la mer.**

Les tableaux ci-joints établissent la structuration du budget du ministère de l'équipement, des transports et au logement en missions et programmes :

# Structuration du budget en missions et programmes



Déplacements et transports

Aviation civile

Régimes sociaux et de retraite

Aménagement, logement et tourisme

Stratégie et politique financière et de ressources humaines

# Déplacements et transports

1

## RESEAU ROUTIER NATIONAL

Développement des infrastructures routières

Entretien et exploitation

Politique technique nationale et internationale

2

## SECURITE ROUTIERE

Observation, prospective et réglementation (conducteur, infrastructure, véhicule)

Démarches interministérielles et communication

Gestion du trafic et information routière

Formation du conducteur

3

## TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES

Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires

Infrastructures fluviales et portuaires

Régulation et contrôle des services de transport

Sécurité maritime, activités littorales et maritimes

4

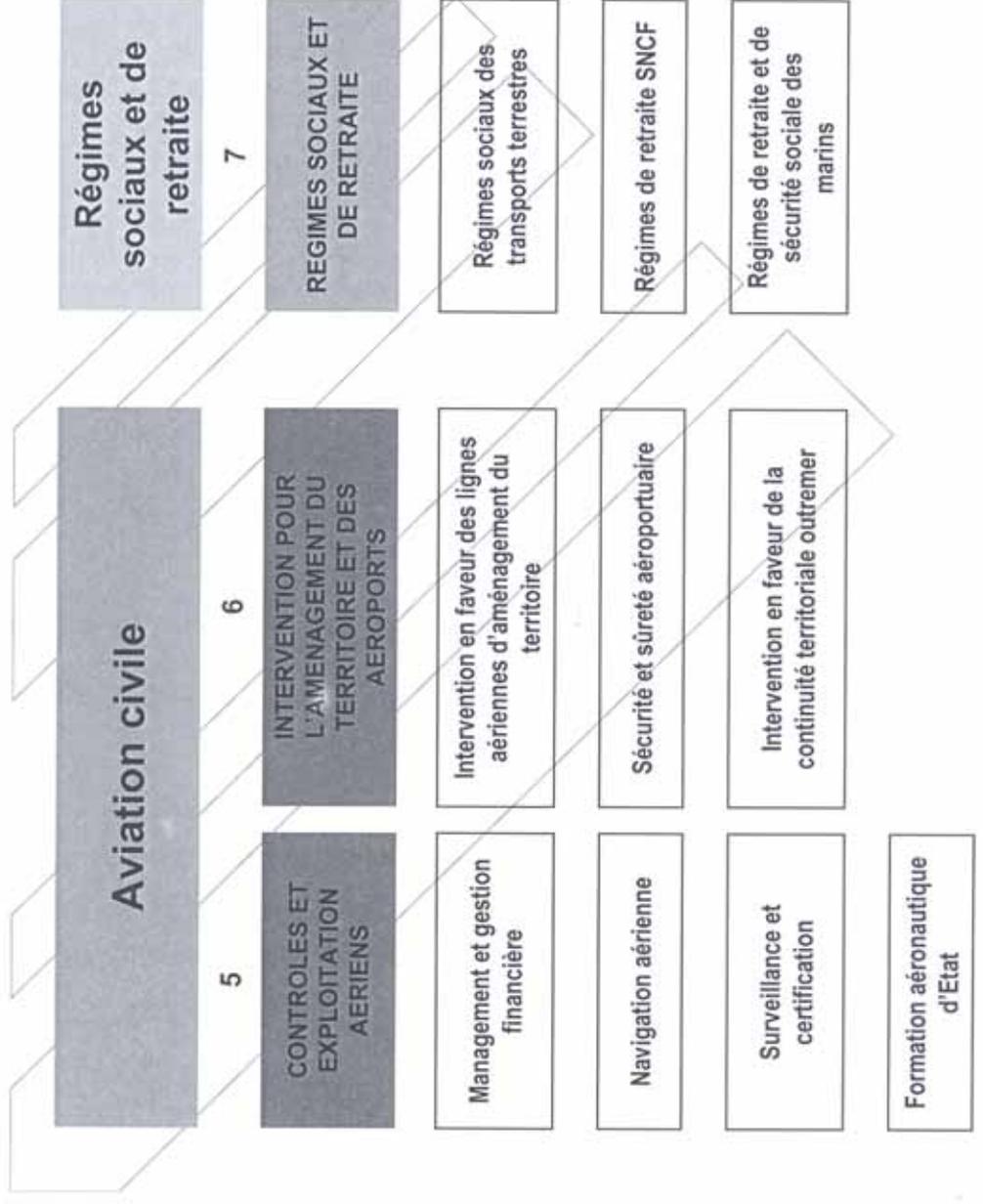
## TRANSPORTS AERIENS

Développement, coordination et réglementation

Régulation économique

Industrie aéronautique

Sécurité aéronautique



# Aménagement, logement et tourisme

8

## TOURISME

Promotion de l'image  
touristique de la France

Economie du tourisme

Accès aux vacances

9

## AMENAGEMENT ET LOGEMENT

Réglementation de l'urbanisme  
et aménagement des territoires

Soutien aux professionnels de  
l'urbanisme

Appui technique aux  
collectivités territoriale

Appui technique aux autres  
ministères

Aides personnelles au logement

Droit au logement

Développement et amélioration  
de l'offre de logement

Rénovation urbaine

Réglementation et politique  
technique de la construction

## Stratégie et politique financière et de ressources humaines

10

11

### STRATEGIE ET INNOVATION

Stratégie,  
observation,  
évaluation et  
prospective

Enseignement

Action  
européenne et  
internationale

Recherche

IGN et Météo-  
France

Pilotage du réseau  
scientifique et  
technique

### PILOTAGE ET SUPPORT OPERATIONNEL

Politique des  
ressources  
humaines

Politique  
économique et  
financière

Pilotage juridique

Politique et gestion  
immobilières

Gestion des  
systèmes  
d'information et des  
réseaux

Communication et  
documentation

Inspection des  
services

## **MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**Les crédits des titres IV (Interventions publiques) et VI (Subventions d'investissement accordées par l'Etat) du budget de la mer ont été majorés à titre non reconductible.**

En ce qui concerne le **titre IV** (Interventions publiques) : une dotation de **3.000 euros** viendra abonder l'article 20 « Société nationale de sauvetage en mer » du chapitre **46-32** « Subventions dans le domaine maritime ».

En ce qui concerne le titre VI (Subventions d'investissement accordées par l'Etat) : deux dotations, de **12.000 euros en autorisations de programme et de 12.000 euros en crédits de paiement** viendront abonder l'article 20 « Subvention d'équipement à la société nationale de sauvetage en mer » du chapitre **66-32** « Subventions d'équipement à la société nationale de sauvetage en mer ».

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le jeudi 30 octobre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, la commission a entendu M. Marc Massion, rapporteur spécial, lui présenter son rapport sur les crédits de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer : IV – Mer pour 2004.**

**M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a tout d'abord souhaité attirer l'attention de la commission sur l'ampleur des mouvements de régulation budgétaire qui avaient, cette année, affecté l'exécution du budget de la mer. Il s'est en particulier inquiété de la baisse consécutive des investissements dans le domaine de la sécurité maritime.

Il a ensuite évoqué la mise en place des dispositions de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il a déploré n'avoir reçu aucune réponse du ministère de l'équipement, des transports et du logement au questionnaire qu'il lui avait adressé à ce sujet en vertu des dispositions de l'article 49 de la LOLF précitée. Il a toutefois pu citer l'intitulé des programmes et des missions qu'il était envisagé de créer pour répartir les moyens financiers du ministère, et précisé que deux de ces programmes se verraient répartir les moyens aujourd'hui affectés au fascicule « Mer ».

Il a déclaré que les priorités de la politique maritime traduites dans ce projet de budget étaient les mêmes depuis quelques années : renforcer la sécurité maritime en mer et dans les ports français, dans une double optique préventive et réparatrice, qu'il s'agisse d'augmenter le nombre de navires contrôlés ou de renforcer les moyens des plans POLMAR de lutte contre la pollution ; donner un nouvel élan à la flotte française qui stagnait depuis des années.

Il a estimé que la sécurité maritime était sérieusement prise en compte par les pouvoirs publics depuis quelques années, principalement dans le cadre des comités interministériels de la mer qui s'étaient succédé depuis la catastrophe de l'Erika en décembre 1999, suivi de près par celle du Prestige à l'automne 2002. Il a remarqué que l'attention avait été amplement portée sur l'insuffisance des contrôles de navires aux abords des côtes françaises, ce qui avait suscité la création d'une soixantaine d'emplois d'inspecteurs de la sécurité des navires, dont douze seraient créés dès 2004. Il a indiqué que le dispositif permettant de recruter en tant que vacataires d'anciens officiers navigants de la marine marchande, afin notamment de pallier la lenteur de la formation des inspecteurs de la sécurité, avait tenu ses promesses, et serait donc maintenu en 2004.

Il a précisé que la sécurité ne se réduisait pas au contrôle des navires et s'appuyait sur les outils divers qu'étaient les Centres opérationnels de surveillance et de sécurité (CROSS), les Unités littorales des affaires maritimes (ULAM), ou encore le bureau des phares et balises qui était en charge de la signalisation maritime. Il a déclaré que ces trois entités faisaient l'objet de programmes de modernisation et d'extension du champ de leur intervention, à des cadences diverses, en fonction notamment de leurs moyens financiers qui, cette année, ne seraient guère élevés, surtout pour les ULAM dont l'extension devrait, dans le meilleur des cas, être retardée. Il a indiqué que les CROSS étaient « mieux lotis », et que le programme de modernisation de la signalisation maritime progressait lentement, le renouvellement de la flottille des bateaux de travaux venant à peine de commencer.

Puis **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a évoqué la situation des ports maritimes. Il a déclaré que leur cadre juridique était en train de se modifier en profondeur en raison des évolutions législatives françaises et européennes.

Au niveau national, le projet de loi sur les responsabilités locales actuellement en cours d'examen prévoyait la décentralisation des ports d'intérêt national au profit des régions ou des départements qui en feraient la demande. Il a estimé que ce transfert de compétences constituait un changement de perspective radical pour les ports français et a espéré qu'il ne se traduise pas par une diminution de leurs moyens, et que l'Etat ne se contente pas de transférer des compétences.

Il a indiqué qu'au niveau communautaire, le projet de directive sur les services portuaires n'avait toujours pas fait l'objet d'un consensus et que les inquiétudes qu'il avait formulées l'année dernière étaient encore d'actualité. Il a estimé que l'esprit du texte allait à l'encontre des pratiques françaises et posait des problèmes de sécurité.

Il s'est cependant réjoui de la création de quinze emplois d'officiers de port, estimant que ces nouveaux emplois permettraient de renforcer la sécurité dans les ports.

Il a enfin déclaré que les ports français étaient concernés au premier chef par la politique de développement au cabotage qui semblait, cette année, prendre de l'élan avec, d'une part, la publication du « rapport de Richemont » et, d'autre part, le doublement des moyens financiers consacrés au cabotage dans le projet de loi de finances pour 2004.

Il s'est dit très favorable au projet de création « d'autoroutes de la mer », annoncé récemment par le secrétaire d'Etat aux transports, M. Dominique Bussereau, et qui devrait être abordé lors du prochain comité interministériel de l'aménagement du territoire.

Puis il a indiqué que le projet de budget poursuivait, cette année encore, une politique de modernisation de la flotte de commerce française, qui stagnait depuis plusieurs années en dépit des dispositifs d'allègements fiscaux mis en place, et en particulier du système du GIE fiscal qui semblait, cependant, donner satisfaction aux armateurs.

Il a indiqué que le « rapport de Richemont » précité, qui traitait en détail de ces questions, proposait notamment de supprimer le « registre bis » des Kerguelen, jugé insuffisamment attractif, par un registre plus compétitif. Il a déclaré que le gouvernement entendait déposer un projet de loi prochainement et a personnellement souhaité que la recherche de la compétitivité du pavillon français ne se fasse pas au détriment des garanties sociales et de l'emploi dans le secteur maritime. Il a estimé que ce risque n'était pas virtuel.

Il a rappelé que l'introduction de la taxe au tonnage dans la loi de finances de l'année dernière répondait également à ce souci de compétitivité, et que l'expérience de la Grande-Bretagne montrait cependant qu'une telle réforme ne constituait en rien la panacée. Il a précisé que le dispositif n'était toujours pas en vigueur, les textes d'application n'étant prévus que pour le début de l'année 2004. Il s'est demandé si les autorités publiques françaises sauraient se protéger des effets pervers observés en Grande-Bretagne.

Enfin, après s'être inquiété de ce que l'Etat ne manifestait pas un soutien suffisant à la formation maritime, qui constituait selon lui le pilier de toute politique maritime, il s'est prononcé en faveur de l'adoption des crédits de la mer.

Un débat s'est alors instauré.

**M. Jean Arthuis, président**, a manifesté son intérêt pour le projet de créations « d'autoroutes de la mer ».

**M. Jacques Oudin** a déclaré que le registre international français, évoqué dans le « rapport Richemont », était actuellement l'enjeu principal de la politique de la mer.

**M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a mis en garde contre les éventuelles conséquences sociales néfastes de cette réforme.

**La commission a alors décidé de réserver son vote jusqu'à l'audition du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, le mardi 18 novembre 2003.**

**Le mardi 18 novembre 2003, à l'issue de l'audition de M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'équipement, des transports et du logement, IV. Mer.**

**De nouveau réunie le jeudi 20 novembre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé l'adoption du budget de la mer, tel qu'amendé par l'Assemblée nationale.**

**AUDITION de M. GILLES DE ROBIEN,  
ministre de l'équipement, des transports, du logement,  
du tourisme et de la mer  
et de M. DOMINIQUE BUSSEREAU,  
secrétaire d'Etat aux transports et à la mer**

Réunie le mardi 18 novembre 2003, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'audition de **M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer**, sur les crédits de son ministère, et de **M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer**.

**M. Jean Arthuis, président**, a tout d'abord rappelé que cette audition s'inscrivait dans un cycle nouveau, suivant une méthode décidée par le bureau de la commission, tendant à rompre avec les habitudes antérieures, pour plus porter sous forme de questions ciblées sur les stratégies ministérielles de réforme, dans la perspective, notamment, de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), que sur les prévisions souvent éloignées de la réalité d'évolution des crédits inscrits dans les lois de finances initiales. Dans ce cadre, il a indiqué que la présente audition devait permettre d'évoquer de façon « interactive » les problèmes concrets auxquels était confronté le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

**M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer**, a indiqué qu'une dynamique de réforme animait le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, qui venait d'organiser un séminaire regroupant les 450 cadres supérieurs du ministère afin de jeter les bases d'une réforme profonde.

Il a rappelé notamment les quatre grandes lignes qui guidaient la réforme du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer :

- la perspective de restructuration de l'administration centrale, à travers la mise en oeuvre de la LOLF, avec une réduction significative du nombre de directions, de 16 à 8, en les regroupant sous forme de directions générales ;

- le principe de renforcement et de repositionnement de l'échelon régional est acquis, un grand pôle régional des transports, du logement et de l'aménagement du territoire devrait être créé ;

- les directions départementales de l'équipement (DDE) devaient être reconfigurées pour faire face aux attentes nouvelles de la société et le nombre de subdivisions de l'équipement réduit ;

- une organisation spécifique pour la gestion et l'exploitation par itinéraire du réseau routier national structurel devait également voir le jour.

Il a indiqué que ces quatre éléments constituaient des réformes structurelles profondes du ministère. Elles seraient conduites en parallèle avec la mise en œuvre de la décentralisation, pour laquelle, d'ici trois ans, 30.000 agents devraient être transférés aux collectivités territoriales.

M. Jean Arthuis, président, a demandé au ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer de s'engager publiquement, sur un point précis, lors de cette audition, comme l'avaient fait les ministres déjà auditionnés par la commission des finances dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004.

Après que **M. Dominique Bussereau, secrétaire d'état aux transports et à la mer**, se fut associé aux propos tenus par le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, un débat s'est alors instauré.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est réjoui des économies réalisées sur le budget de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, estimant qu'elles prouvaient qu'on pouvait allier une véritable ambition politique tout en rationalisant les structures de l'Etat. Il a souhaité savoir comment le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, entendait transformer 16 directions d'administration centrale en 8 directions seulement. En ce qui concernait le renforcement de l'échelon régional et la création d'un pôle équipement et aménagement dans chaque région, il a souhaité connaître les grandes lignes de la réforme de l'implantation territoriale du ministère. Enfin, évoquant les choix d'organisation du ministère, il s'est demandé quels étaient les services ou les prestations qui seraient mieux accomplis par des prestataires privés ou semi-publics, sous une forme partenariale par exemple.

**M. Gilles de Robien** a indiqué que, s'il était prématuré d'annoncer les regroupements de service d'administration centrale, il était néanmoins possible de les esquisser. A titre d'exemple, il pouvait être envisagé une direction générale des transports terrestres et maritimes par rapprochement de la direction des transports terrestres de celle des transports maritimes, des ports et du littoral et celle, pour partie, des affaires maritimes et des gens de mer. De même, il a indiqué qu'on pouvait penser à un rapprochement des directions transversales de support, comme la direction du personnel, des services et de la modernisation, la direction des affaires financières et de l'administration générale, la direction des affaires économiques et

internationales et la direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques.

Il a indiqué que, parallèlement à la réforme de l'administration centrale, il était envisagé, d'une part, de renforcer le niveau régional en constituant un pôle « transports, logement et aménagement » regroupant tous les services du ministère présents à l'échelon régional et que le directeur de l'équipement serait l'animateur de ce regroupement, et, d'autre part, de repositionner le niveau départemental, grâce à une meilleure articulation interministérielle avec peut-être des rapprochements avec les directions départementales de l'agriculture. Il a indiqué que ces chantiers, qui comprendraient par ailleurs un volet concernant les prestataires privés, devaient démarrer à la fin de l'année 2003 pour déboucher dès la fin du premier semestre 2004 sur des principes d'organisation. Enfin, comme activités susceptibles d'être effectuées par des prestataires privés, il a cité, de façon non exhaustive, le conseil technique de proximité, les missions de maîtrise d'œuvre en matière d'ingénierie publique pour compte de tiers, ou encore l'instruction des actes d'urbanisme.

**M. Jean Arthuis, président**, a souhaité savoir si un programme unique dédié aux régimes sociaux et de retraite était pertinent, à l'échelle du seul ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

**M. Gilles de Robien** a répondu que la mission « régimes sociaux et de retraite », elle-même divisée en deux parties, l'une consacrée au secteur des transports ferroviaires et terrestres, la seconde consacrée au régime spécial des marins, aurait l'avantage de permettre la « sanctuarisation » des régimes spéciaux du secteur des transports.

M. Paul Girod, rapporteur spécial des crédits des services communs, de l'urbanisme et du logement, a interrogé le ministre sur les effectifs du ministère, remarquant que les gains de productivité réalisés s'étaient élevés à 2 % chaque année pendant une vingtaine d'années. Il a voulu savoir, en particulier, si la réduction progressive des effectifs devait être ralentie.

**M. Gilles de Robien** a indiqué que les effectifs du ministère avaient connu de fortes diminutions à partir du milieu des années quatre-vingt, et que cette diminution avait atteint un rythme de l'ordre de 1 % par an dans les années quatre vingt dix. Il a indiqué qu'ensuite, ces effectifs avaient connu une stabilisation globale entre 1999 et 2002, après deux budgets de réduction en 1999 et en 2000, et deux budgets de création d'emplois, en 2001 et 2002, et qu'ils avaient diminué à nouveau en 2003, tandis que le projet de loi de finances pour 2004 prévoyait la suppression nette de 1.008 emplois sur les sections « services communs » et « mer », de 8 emplois sur la section « aviation civile », et d'emploi sur la section tourisme, soit 1.017 suppressions nettes d'emplois au total. Par ailleurs, il a précisé que les redéploiements

actuels de postes qui étaient opérés annuellement en interne, pour répondre aux besoins nouveaux, avoisinaient le millier d'emplois. Enfin, il a déclaré que la réduction du temps de travail avait été absorbée en 2002 dans un contexte de maintien des effectifs, mais avait induit une fragilisation de l'organisation en cas de nécessité d'intervention massive des personnels pour faire face, notamment, à des événements climatiques exceptionnels. Il a déclaré que la nouvelle étape de décentralisation, avec ses conséquences en termes d'évolution de l'organisation des services, permettait d'envisager, à l'avenir, un fonctionnement plus efficace du service public, mais que les gains de productivité que l'on pouvait logiquement attendre de ces phases nouvelles devaient être utilisés, certes pour les réductions d'effectifs, mais aussi pour accroître la qualité du service rendu aux usagers et pour développer des activités nouvelles face aux attentes de la société et pour, sous forme de mesures nouvelles indemnitaires ou statutaires, valoriser les efforts consentis par les personnels.

Puis **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a interrogé le ministre sur l'avenir des 4.000 ouvriers des parcs et ateliers travaillant sur les routes départementales et les routes nationales.

**M. Gilles de Robien** lui a répondu que la première particularité des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) était qu'ils n'avaient pas le statut de fonctionnaires mais celui d'ouvriers de l'Etat, et qu'il n'existait pas de corps homologue dans la fonction publique territoriale. Par conséquent, la décentralisation était difficile à appliquer en ce cas d'espèce, et le gouvernement avait proposé au Parlement de se donner un délai maximal de réflexion de trois ans, à l'issue duquel un rapport serait réalisé et présenté au Parlement sur le sujet. En attendant, il a précisé qu'il n'était pas nécessaire de supprimer le compte de commerce qui permet d'assurer la rémunération de ces personnels.

**M. Jacques Oudin, rapporteur spécial des crédits des transports**, a rappelé que la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) imposait, à côté des missions et des programmes, des indicateurs de performance et de résultats, et qu'il n'en était pratiquement pas question dans la stratégie ministérielle de réforme. Il a souhaité savoir comment le ministère allait mettre en œuvre les indicateurs de performance et de résultats. Il a également voulu savoir comment le ministère entendait bâtir un système contractuel incluant des indicateurs de performances et de résultats, et englobant l'ensemble des activités des transports.

En réponse, **M. Gilles de Robien** a indiqué que dans la stratégie ministérielle de réforme, l'action envisagée visant à développer la responsabilisation et la contractualisation, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique précitée, était fondamentale. Il a indiqué qu'elle passait nécessairement par une rénovation du dialogue de gestion et par la définition d'indicateurs de performance et de résultats, tant au niveau national que

déconcentré. Il a déclaré que des indicateurs de performance et de résultats seraient proposés dès la fin du premier semestre 2004. Il a précisé que des outils de mesure du temps passé par les agents dans le cadre de leurs prestations existaient déjà depuis plusieurs années au sein du ministère, notamment sous forme de tableaux de bord de résultats, de plans « orientations mesures » et d'orientations stratégiques en région.

Puis **M. Yvon Collin, rapporteur spécial des crédits de l'aviation et de l'aéronautique civiles**, a indiqué que les articles 26 et 27 du projet de loi de finances proposaient une hausse du taux de la taxe d'aviation civile et une modification de la répartition entre le budget annexe et le compte d'affectation spéciale, le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA). Il a indiqué que M. Philippe Marini, rapporteur général, avait émis quelques réserves qu'il partageait, sur le principe de faire financer la dotation de continuité territoriale pour l'outre-mer par une augmentation de cette taxe, qui frappait un secteur déjà en difficulté. Par ailleurs, il a rappelé qu'un député, M. Charles de Courson, avait émis des réserves sur la conformité de ce mode de financement à l'article 21 de la LOLF, considérant que le système choisi revenait à faire financer par une taxe générale le financement d'une politique de subvention en direction de certains territoires. Il a rappelé que l'article 21 de la LOLF disposait que « les comptes d'affectation spéciale retraçaient, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui étaient, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ».

**M. Dominique Bussereau** a déclaré que le premier point évoqué par **M. Yvon Collin** avait fait l'objet de nombreux débats à l'Assemblée nationale. Il a indiqué que l'aide à la continuité territoriale devait être abondée par les collectivités ultra marines et que la question du budget à prélever, soit celui des DOM-TOM, soit celui de l'intérieur, n'était pas encore tranchée. Il a indiqué qu'il était dans la vocation du FIATA de favoriser l'aménagement du territoire, et que le Conseil d'Etat n'avait émis aucune objection au dispositif. Il a noté qu'une réflexion était en cours en vue d'élargir les missions du FIATA.

A la question de **M. Claude Belot**, qui souhaitait savoir comment serait financé cet éventuel élargissement des missions du FIATA, **M. Dominique Bussereau** a répondu que plusieurs pistes pouvaient être explorées et a cité notamment la proposition de M. Bernard Joly, sénateur, de créer une taxe sur les billets de trains à grande vitesse (TGV).

**M. Marc Massion, rapporteur spécial des crédits de la mer**, a ensuite souhaité savoir si l'opération « Port 2000 » serait relayée par une opération de la même envergure dans un autre port. Puis il a demandé au ministre s'il était possible d'établir un calendrier de réalisation des « autoroutes de la mer ».

**M. Dominique Bussereau** a indiqué que l'opération « Port 2000 » avait constitué un investissement considérable et, qu'actuellement, le gouvernement travaillait sur la future réforme des ports autonomes. A cette occasion, et lors du prochain comité interministériel d'aménagement du territoire, des orientations plus précises seraient données. En ce qui concernait les autoroutes de la mer, il a indiqué que le concept avait été accepté par le Conseil d'Etat, qui les avait qualifiées d'« infrastructures », et que leur réalisation serait proposée lors du prochain comité interministériel d'aménagement du territoire. Il a indiqué qu'elles seraient mises en œuvre dans le courant de l'année 2004 et que le Portugal avait d'ores et déjà manifesté son intérêt pour une ligne atlantique.

**Mme Marie-Claude Beaudeau, rapporteur spécial des crédits du tourisme**, a interrogé les ministres sur l'avenir des délégations régionales au tourisme, les projets de restructuration du secrétariat d'Etat au tourisme, et les difficultés du parc de loisirs Disneyland.

**M. Gilles de Robien** lui a précisé que les délégués régionaux au tourisme ne seraient pas transférés aux régions, puisque leurs attributions demeuraient dans le champ des compétences de l'Etat. En revanche, le ministre a expliqué que, pour tenir compte des dispositions du projet de loi relatif aux responsabilités locales, ces délégués seraient transformés, sans doute au 1er janvier 2005, en correspondants territoriaux du tourisme vraisemblablement placés auprès des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR). Il a ajouté que les crédits de fonctionnement attribués aux délégués régionaux au tourisme seraient rétablis en gestion.

S'agissant des projets de restructuration du secrétariat d'Etat au tourisme, le ministre a répondu que les services de l'Etat chargés de l'expertise et du conseil en matière d'adaptation de l'offre touristique étaient actuellement éparpillés entre un bureau « études et stratégie » à la direction du tourisme, un service d'étude et d'aménagement de la montagne (SEATM), un observatoire national du tourisme (ONT) et une agence française d'ingénierie touristique (AFIT). Il a rappelé que le comité interministériel du tourisme du 9 septembre 2003 avait décidé de fusionner ces structures, sans remettre en cause la localisation géographique du SEATM. Enfin, s'agissant des difficultés du parc de loisirs Disneyland, il a déclaré que ce parc disposait de plusieurs mois pour retrouver un équilibre financier et que l'Etat serait, en tout état de cause, très attentif, en raison de l'importance de ce sujet en termes d'emplois.

**M. Hubert Haenel** a rappelé que, mercredi 19 novembre 2003, le conseil d'administration de la SNCF devait examiner un plan de redressement du fret, qu'il a qualifié de « plan de la dernière chance ». Il a souhaité la signature rapide du contrat annoncé par le ministre entre la SNCF et l'Etat, afin de donner une visibilité aux usagers, aux élus et aux entreprises. Il s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles pourrait être réalisée une

augmentation du capital de la SNCF à hauteur de 1,1 à 1,2 milliard d'euros. Il a regretté que l'hypothèse de la filialisation de certaines activités de la SNCF ne soit pas, à ce stade, retenue. Enfin, il a interrogé le ministre sur le récent rapport du Conseil économique et social concernant les services régionaux de voyageurs, sur la réalisation d'un audit d'ensemble du réseau ferroviaire et enfin sur les engagements de l'Etat en matière d'exécution des contrats de plan Etat-régions, concernant leur volet ferroviaire.

**M. Dominique Bussereau** a répondu que l'idée de filialisation du fret était une piste intéressante mais qu'elle ne pouvait pour le moment être mise en œuvre. S'agissant de l'aide apportée par l'Etat à la SNCF, il a expliqué qu'elle devrait respecter les critères fixés par la Commission européenne et que son montant n'était pas encore définitivement arrêté. Il a salué la qualité du rapport réalisé par M. Jacques Chauvineau, au nom du Conseil économique et social. Il s'est déclaré favorable à un audit du réseau ferroviaire, notamment pour informer les collectivités territoriales de l'état du réseau. S'agissant des contrats de plan Etat-régions pour leur volet ferroviaire, il a expliqué que leur taux d'exécution était au minimum équivalent à celui des contrats routiers, tout en soulignant des difficultés particulières en Ile-de-France, s'agissant des liaisons tangencielles.

**M. Eric Doligé** a rappelé que le projet de loi relatif aux responsabilités locales prévoyait le transfert de nombreux personnels aux départements et il a estimé qu'il serait nécessaire de préparer ce transfert particulièrement lourd avant même le vote définitif de la loi.

**M. Gilles de Robien** a indiqué qu'il souhaitait effectivement préparer le transfert d'environ 30.000 agents du ministère, mais qu'il convenait d'attendre au moins la fin de l'examen en première lecture du projet de loi dans chaque assemblée.

**M. René Trégouët** a interrogé les ministres sur les expérimentations en matière de transports terrestres, en citant les initiatives prises par l'agglomération lyonnaise pour le développement de moyens de déplacements automatiques, qui ne parvenaient pourtant pas à obtenir une aide concrète du ministère. Il a rappelé que le développement de la recherche prenait quinze ans au minimum et qu'il ne fallait plus attendre, sauf à constater, à plus ou moins brève échéance, une congestion totale du trafic dans les grandes agglomérations. Il a souhaité que soit créée une direction de la prospective, dans le cadre de la réorganisation du ministère.

En réponse, **M. Gilles de Robien** a précisé que les réflexions engagées en matière de réforme de l'administration centrale prévoyaient précisément une direction de la prospective en charge de ces questions et que le ministère disposait également de nombreux chercheurs notamment au sein de l'Institut national pour la recherche sur les transports et la sécurité (INRETS) et au Laboratoire central des Ponts et chaussées (LCPC).

**M. Dominique Bussereau** a rappelé l'existence du Programme de recherche pour le développement et l'innovation dans les transports (PREDIT) dont il avait assuré la présidence jusqu'à son entrée au sein du gouvernement et qui menait des recherches importantes en matière de développement des transports intelligents.

**M. Philippe Adnot** a souhaité que le ministère engage une expérimentation afin que les ouvriers des parcs et ateliers puissent être transférés aux départements. Il a expliqué que les dispositions du projet de loi précité relatif aux responsabilités locales contenaient des contradictions sur ce point, certains départements pouvant, par exemple, supporter de nouvelles charges sans aide de l'Etat et d'autres recevoir une aide de l'Etat sans charges nouvelles.

**M. Gilles de Robien** a jugé cette idée d'expérimentation pour les parcs intéressante et a déclaré qu'il allait examiner sa réalisation.

**M. Joël Bourdin** a rappelé que deux années de suite le Parlement avait adopté une majoration des crédits de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), qui avait été « parfaitement » effacée en exécution. Il a interrogé le ministre sur une possible sanctuarisation des moyens de l'agence en 2004, qui permettrait d'éviter ces « coups d'accordéon » dans la dotation budgétaire.

**M. Gilles de Robien** a répondu que l'ANAH était un établissement indispensable pour la rénovation et la mise sur le marché de logements anciens et que les crédits prévus au budget 2004, soit 392 millions d'euros, correspondaient au montant souhaitable de crédits pour permettre à l'agence de réaliser l'ensemble des opérations dont elle avait la charge.

En conclusion de cette audition, **M. Jean Arthuis, président**, a pris acte des engagements des ministres concernant une réforme en profondeur de leur ministère.

**A l'issue de cette audition, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.**

## **ANNEXE 1**

### **Les suites données au référé 31-540 de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion du port autonome de Bordeaux**

Le référé n° 31-540 adressé le 19 avril 2002 au ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer a fait suite au contrôle de l'activité, des comptes et de la gestion du port autonome de Bordeaux pour les exercices 1992 à 1999.

Par ce référé, la Haute juridiction faisait observer que les conditions de développement de l'établissement étaient insuffisantes. La Cour des comptes estimait en particulier que des gains de productivité pouvaient être réalisés par une diminution des charges de personnels et par la modernisation de l'outillage. Elle notait également le poids financier du terminal du Verdon et les difficultés d'accès au site de Bassens.

#### **I. LA DIMINUTION DES CHARGES DE PERSONNEL**

Tout en approuvant la gestion domaniale rigoureuse et rentable de l'établissement portuaire, la Cour des comptes constatait que l'équilibre des comptes du port autonome de Bordeaux était surtout assuré grâce aux recettes issues de la gestion du domaine et que le niveau élevé de ces recettes avait conduit les responsables du port à différer la mise en œuvre de réformes essentielles à l'avenir de l'établissement.

Sur ce point, il a été répondu à la Haute juridiction que l'établissement portuaire, afin de réduire ses charges d'exploitation, avait, au cours de l'année 2000, engagé une importante réforme structurelle dans le cadre des cessations anticipées d'activité en faveur des personnels ayant été exposés à l'amiante. Ce dispositif a été complété par des conventions de préretraite progressive (PRP) pour les salariés non exposés à l'amiante. Ces mesures doivent avoir pour effet de diminuer de manière significative les charges de personnel du port autonome puisqu'elles se traduiront par une réduction des effectifs de 80 personnes sur la période 2002-2006 et s'accompagneront d'un rajeunissement des personnels.

Les effets financiers positifs du plan n'ont pas été perceptibles dès 2002, dans la mesure où le montant des indemnités versées aux agents a été supérieur aux économies générées par la baisse de l'effectif. Ces effets commencent à apparaître en 2003 avec une diminution des charges de personnels de l'ordre de 2 millions d'euros. Le ratio charges de personnel/valeur ajoutée élargie, qui s'établissait à 0,86 en 2002, est ainsi ramené à 0,78 en 2003. Les économies attendues devraient surtout être

perceptibles à partir de 2004 et, à partir de 2007, elles devraient atteindre près de 5 millions d'euros par an.

## **II. LA MODERNISATION DE L'OUTILLAGE**

Dans le référé précité, la Cour des comptes avait fait état du manque de fiabilité et du coût élevé des engins de manutention. Il a été précisé à la Haute juridiction que, dès l'année 2000, les responsables du port autonome de Bordeaux avaient réorienté la politique de l'outillage en commençant par réorganiser la maintenance pour la rendre préventive et plus économe. En 2002, l'établissement s'est doté d'une nouvelle organisation à cet effet. Il dispose désormais d'une section opérationnelle dédiée à la maintenance et responsable d'interventions programmées sur les outillages portuaires et leurs accessoires.

Cette réorganisation s'est accompagnée d'un plan de modernisation visant à remettre à niveau les outillages, à renforcer la distribution électrique et à se doter d'un programme d'acquisition d'engins de levage qui favorise la réduction du nombre des engins tout en privilégiant le recours à des matériels davantage polyvalents et bien dimensionnés.

Ainsi, en 2002 et 2003, le port autonome de Bordeaux a fait l'acquisition de deux grues polyvalentes de forte puissance, une troisième devant être commandée avant fin 2003. Avec cette politique de rationalisation, la réduction du parc des outillages, initiée en 1999, s'est poursuivie en 2003 avec la suppression de cinq grues, faisant ainsi évoluer le parc de 22 à 16 unités, grâce à la suppression également de quatre autres grues anciennes à Blaye, Ambès et Queyries. A ces 16 unités, il convient d'ajouter les deux portiques en place au Verdon.

## **III. L'ALLÈGEMENT DU POIDS FINANCIER DU TERMINAL DU VERDON**

En réponse aux observations de la Cour des comptes sur le poids financier du site du Verdon, il a été répondu que les responsables du port s'étaient efforcés d'en limiter les coûts de fonctionnement par des actions portant sur les charges de personnel et par la suppression de certains outillages.

Le plan social mis en œuvre par l'établissement portuaire en 1995 a permis un redéploiement des effectifs sur le site de Bassens. Le personnel du Verdon a été ainsi ramené de 26 à 12 agents.

Parallèlement à cette action sur les charges de personnel, le parc des outillages du Verdon a fait l'objet d'une réduction à l'automne 1999, par la suppression de l'un des trois portiques, qui présentait un faible taux d'utilisation.

Ces mesures ont permis de réduire le déficit analytique du terminal du Verdon de 500.000 euros entre 1999 et 2002, ce déficit étant passé de 2,3 millions d'euros en 1999 à 1,7 million d'euros en 2002.

Par ailleurs, le port étudie actuellement le regroupement de l'ensemble des trafics de conteneurs sur le site du Verdon. Ce projet vise à transférer de Bassens vers Le Verdon le trafic des feeders (navires de petite taille navigant entre ports principaux et ports « satellites ») réalisé par le groupe « Compagnie maritime d'affrètement/Compagnie générale maritime » (CMA/CGM), ce qui porterait le trafic du Verdon de 28.000 à 52.000 EVP (équivalent vingt pieds). L'opération assurerait une meilleure rentabilité des personnels présents sur le site du Verdon et permettrait le transfert sur d'autres trafics des deux grues affectées à la manutention des conteneurs à Bassens. Elle s'accompagnerait de l'acquisition d'un portique de nouvelle génération qui se substituerait à l'un des deux portiques du Verdon et aux deux grues de Bassens.

La Cour des comptes avait par ailleurs mis en évidence la nécessité d'améliorer la desserte du site du Verdon. Comme il a été précisé à la Haute juridiction, les travaux d'amélioration de la desserte ferroviaire Bordeaux-Le Verdon, inscrits au contrat de plan Etat- région pour un montant de 30,5 millions d'euros, sont programmés d'octobre 2003 à avril 2004. Les responsables du Port autonome de Bordeaux étudient actuellement, avec la SNCF et la compagnie nouvelle de conteneurs (CNC), la possibilité de mettre en place une véritable navette ferroviaire pour l'acheminement des conteneurs entre Le Verdon et la plate-forme logistique de Bruges.

#### **IV. LE DÉVELOPPEMENT DU POTENTIEL DU SITE DE BASSENS**

La Cour des comptes avait observé que le site de Bassens, destiné à devenir un lieu prioritaire de l'activité portuaire, se trouve pénalisé par le tracé de la route départementale n° 10 qui relie Bordeaux à Ambès, parallèlement à la Garonne.

Il avait été précisé à la Haute juridiction que la rationalisation de la desserte routière des installations portuaires de Bassens est une préoccupation ancienne des responsables du port autonome de Bordeaux.

Cette préoccupation a conduit le conseil d'administration à adopter en décembre 2000 un schéma directeur d'aménagement de la zone industrialo-portuaire de Bassens établi au terme de 18 mois d'étude. Le schéma formule des propositions de nouvelles dessertes terrestres qui devront faire l'objet d'études approfondies. Ces propositions visent notamment à aménager la RD

10 afin d'éviter les périmètres de risque et faciliter l'extension des terre-pleins portuaires. Elles préconisent, soit d'aménager la route actuelle en séparant les trafics poids lourds/voitures et en réalisant un passage supérieur au droit des terrains de Puy-Pelat pour améliorer la profondeur des terrains portuaires, soit de déplacer la route vers l'Est de la zone industrialo-portuaire en prévoyant le franchissement du faisceau ferroviaire de Sabarèges.

## ANNEXE 2

### **Les suites données au contrôle de la Cour des comptes sur la Société nationale maritime Corse-Méditerranée SNCM (n° 29065)**

#### **Réponse :**

Le référé n° 29065 adressé le 3 août 2001 au ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer a fait suite au contrôle par la Cour des comptes de l'activité, des comptes et de la gestion de la société nationale maritime Corse-Méditerranée (SNCM) pour les exercices 1994 à 1999.

Par ce référé, la Haute juridiction constatait la baisse de compétitivité et des résultats de la SNCM et préconisait la mise en œuvre de mesures pour reconfigurer les activités de l'entreprise. Le ministre avait indiqué à la Cour des comptes qu'il était conscient de la fragilisation de la situation financière de la SNCM, mais néanmoins convaincu que la compagnie était en mesure, à moyen terme, de tirer parti de ses potentialités techniques et commerciales. A sa demande l'entreprise a élaboré un projet industriel visant à redéfinir le périmètre de ses activités, à redimensionner et redéployer ses moyens en personnels et en navires, à réduire ses consommations intermédiaires et à améliorer sa compétitivité. Ce projet, pour la mise en œuvre duquel une dotation en capital de 76,2 millions d'euros était prévue, a été notifié à la Commission européenne en février 2002 et approuvé le 10 juillet 2003.

La compagnie, qui a obtenu fin 2001 une nouvelle délégation de service public pour la desserte maritime de la Corse pour la période de 2002 à 2006, a commencé dès le début de l'année 2002 la mise œuvre son projet industriel. En 2003 la SNCM devrait consolider ses positions, les niveaux de trafic prévus pour 2003 étant supérieurs à ceux inscrits dans le Plan industriel (cf. tableau ci-après) : les résultats sur les 8 premiers mois de 2003 sont en progression par rapport à la même période 2002 (cf. point 3)

#### **1) La délégation de service public corse 2002 - 2006**

Le 8 décembre 2001, La SNCM a obtenu, sur appel d'offres, une nouvelle délégation de service public maritime pour la desserte de la Corse pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 31 décembre 2006, conjointement avec la Compagnie Méridionale de Navigation (CMN).

Cette délégation porte sur les seules liaisons maritimes entre le port de Marseille et les ports corses. Le périmètre du service est inférieur à celui des conventions précédentes (les liaisons Nice-Corse et Toulon-Corse ne font plus partie de la convention de délégation de service public). Le volume de

prestations demandées par cette nouvelle délégation sur les liaisons maritimes Marseille-Corse est cependant très voisin de celui demandé par la délégation précédente sur ces mêmes liaisons. La compensation financière correspondante s'élève pour la SNCM à 64,3 M€ en moyenne annuelle sur la période couverte, à comparer aux 86,7 M€ perçus en 2001, dernière année de la précédente convention.

## 2) La mise en œuvre du projet industriel de la SNCM

Le processus de restructuration prévu par le projet industriel est largement avancé et réalisé, à la mi-2003, à hauteur de 70%.

Pour prendre en compte les nouvelles obligations de service public pour la desserte de la Corse et améliorer l'économie de son exploitation, la société a reconfiguré sa flotte. Elle a fait l'acquisition en 2002 d'un nouveau car-ferry, le Danielle Casanova et en 2003 d'un navire mixte, le PASCAL PAOLI. Elle a procédé parallèlement à la vente de trois navires (Monte Rotondo, Napoléon et Liberté), un quatrième navire l'ASCO, navire à grande vitesse, étant par ailleurs en attente d'acquéreurs. Une fois ce navire vendu, la flotte de la SNCM, avec 11 navires, sera conforme au projet industriel.

Les structures de l'entreprise ont également évolué. Les deux filiales, « Corsica Marittima » (liaison Corse-Italie) et « Compagnie Maritime Toulonnaise », ont été fermées conformément au projet industriel.

L'activité a été redéployée. Les dessertes Italie/corse ont été progressivement supprimées avec 290 traversées en 2001 et aucune en 2003. Les dessertes Nice/corse ont été réduites et sont passées de 1 345 traversées en 2001 à 1 105 en 2003. De même, l'activité Toulon/corse a été fortement réduite, avec 187 traversées en 2001 et 20 seulement en 2003.

L'activité s'est concentrée, d'une part sur la réalisation des dessertes Marseille-Corse conformément au contrat de délégation de service public, d'autre part sur le développement des dessertes du Maghreb, qui ont atteint 302 traversées en 2001, 347 en 2003 auxquelles s'ajoutent 188 traversées entre l'Espagne et l'Algérie.

Les résultats de trafic prévus en 2003, comparés à ceux inscrits dans les maquettes du projet industriel, sont les suivants :

	<b>Projet industriel</b>	<b>Prévu en 2003</b>
Corse passagers	1 220 000 pax (*)	1 290 000
Corse fret	813 000 ml (**)	815 000
Maghreb	230. 000 pax (*)	244 000
Autres (Sardaigne, tourisme, frètements)	63 000 pax ou clients	50 000 pax ou clients

(\*) : pax = passagers

(\*\*) : ml = mètres linéaires

Par ailleurs, la SNCM a cédé en 2002 et 2003 divers biens immobiliers et un navire exploité par une filiale, cessions qui ont généré une plus-value comptable de 7,3 M€, supérieure à celle inscrite au projet industriel (4,5 M€).

**La compagnie a engagé également un programme d'économie sur les consommations intermédiaires (achats et consommations) qui produit ses premiers effets.**

De plus, la société a mis en œuvre un plan de réduction de ses effectifs sédentaires et navigants conforme au projet industriel. Le personnel sédentaire doit être réduit à terme d'environ 90 postes. 51 postes ont été supprimés à l'issue du premier semestre 2003 et 60 doivent l'être d'ici la fin de l'année 2003. Le personnel navigant doit faire l'objet à terme d'une diminution d'environ 200 postes. La réduction est entreprise et une diminution de 50 agents navigants a été réalisée à l'issue du premier semestre 2003. Il faut noter que ces réductions s'accompagnent d'une activité supérieure à celle prévue par le projet industriel.

### **3) La position de la SNCM dans le transport maritime**

**Concernant la Corse**, après deux années de baisse résultant essentiellement de la très forte croissance de la concurrence, de la réduction du périmètre du service public et de la nouvelle répartition des capacités entre la CMN et la SNCM, la SNCM stabilise ses trafics en 2003 et devrait afficher en fin d'année un retour à la croissance. Ainsi, à fin août 2003, la SNCM a transporté 1 023 000 passagers sur la Corse (1 003 000 en 2002) soit une progression de 2%. Sur juillet-août 2003, le nombre de passagers transportés progresse de 6,5% par rapport à la même période 2002, sur un marché corse en croissance de 4%.

**Concernant le Maghreb**, la politique de développement mise en œuvre par la compagnie a produit les résultats escomptés.

Trafic Tunisie : en cumul fin août 2003, la SNCM a transporté 79 000 passagers sur la Tunisie (72 500 en 2002) en croissance de 9% par rapport à 2002, alors que le trafic de la Compagnie nationale tunisienne est stable. La SNCM redresse donc ses parts de marché.

Trafic Algérie : en cumul fin août 2003, le trafic SNCM France-Algérie est en croissance d'environ 20% par rapport à 2002 avec 80 700 passagers transportés contre 67 100 en 2002, alors que le trafic de la Compagnie nationale algérienne est en léger retrait.

De plus, en 2002 et 2003, la SNCM a exploité une liaison estivale Espagne-Algérie, ce qui lui permet de prévoir un doublement de son trafic global avec l'Algérie en deux ans (de 2001 à 2003) et est ainsi en voie de restaurer ses parts de marché.

Le projet industriel tient compte des observations de la Cour des comptes et doit permettre à la SNCM de s'adapter à son nouveau contexte économique et concurrentiel. La redéfinition du périmètre de ses activités sur la Corse et le Maghreb, le redéploiement et la réduction de ses effectifs, l'exploitations d'une flotte de 11 navires bien adaptée à ses trafics, les mesures prises pour améliorer sa compétitivité sont de nature à rétablir la situation de la SNCM et à garantir sa pérennité.

Réunie le **jeudi 30 octobre 2003**, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la **commission des finances** a procédé à l'examen des crédits du budget de l'**équipement, des transports et du logement (IV. Mer)**, sur le rapport de M. Marc Massion, rapporteur spécial.

La commission a décidé de réserver sa position sur ce budget jusqu'à l'audition, par la commission, de M. Gilles de Robien, ministre de l'**équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer**.

Réunie le **mardi 18 novembre 2003**, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble des crédits du ministère de l'**équipement, des transports et du logement, du tourisme et de la mer**.

Réunie à nouveau le **jeudi 20 novembre 2003**, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption de l'ensemble des crédits du ministère de l'**équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer**.