

N° 153

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME V

### ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

TRANSPORTS MARITIMES

Par M. Charles REVET,

Sénateur.

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38**

**Sénat : 147 et 148 (annexe n°10) (2012-2013)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. DES CRÉDITS GLOBALEMENT RECONDUITS</b> .....	7
A. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHES ET AQUACULTURE ».....	7
1. <i>L'action 01 « Sécurité et sûreté maritimes »</i> .....	8
2. <i>L'action 02 « Gens de mer et enseignement maritime »</i> .....	9
3. <i>L'action 03 « Flotte de commerce »</i> .....	9
4. <i>L'action 04 « Action interministérielle de la mer »</i> .....	9
5. <i>L'action 05 « Soutien au programme »</i> .....	10
B. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » .....	10
<b>II. LES GRANDS PORTS MARITIMES : UNE RÉFORME À PARACHEVER</b> .....	11
A. LE CARACTÈRE INACHEVÉ DE LA RÉFORME PORTUAIRE FREINE L'ÉLAN IMPULSÉ EN 2008 .....	12
B. LA POURSUITE DE LA RÉFORME EST INDISPENSABLE POUR DONNER À NOS GRANDS PORTS LES MOYENS DE LEUR STRATÉGIE DE RECONQUÊTE .....	14
<b>III. DES MESURES UTILES POUR RENFORCER LE PAVILLON FRANÇAIS</b> .....	16
A. LE RIF, DEVENU ESSENTIEL AU PAVILLON FRANÇAIS, POURRAIT ÊTRE CONFORTÉ.....	16
B. UN PROBLÈME LÉGISLATIF À RÉGLER LE PLUS RAPIDEMENT POSSIBLE : LA SÉCURITÉ DES APPROVISIONNEMENTS ÉNERGÉTIQUES .....	19
C. LA DIFFICILE QUESTION DE L'EMBARQUEMENT DE GARDES ARMÉS POUR PRÉMUNIR NOS NAVIRES CONTRE LES PIRATES.....	19
<b>IV. L'OBLIGATION DE RÉUSSIR LA RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT MARITIME</b> .....	20
A. UNE DIVERSIFICATION RÉUSSIE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE MARITIME.....	20
B. L'OBLIGATION DE RÉUSSIR LA RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR .....	21
<b>TRAVAUX EN COMMISSION</b>	
<b>I. AUDITION DU MINISTRE</b> .....	23
<b>II. EXAMEN DU RAPPORT</b> .....	41
<b>ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	47



Mesdames, Messieurs,

Le transport maritime représente un enjeu toujours croissant pour notre économie et notre société : en volume, 90 % des marchandises que nous consommons sont acheminés par la mer et, si l'avion ou le train comptent toujours plus dans le déplacement des personnes, les ferries représentent un lien indispensable avec nos îles ; de plus, l'emploi maritime, pour être en baisse constante depuis des décennies, représente encore un enjeu important, qu'il s'agisse bien sûr des marins, mais également de l'ensemble des emplois liés à l'économie maritime. On sait, également, que le développement du transport maritime est indispensable à la transition écologique de notre économie : nous ne tiendrons pas nos engagements du Grenelle – acquis de la précédente législature, que le Gouvernement actuel reprend intégralement – sans une action volontariste pour le transport et plus généralement l'activité maritime, qu'il s'agisse des autoroutes de la mer ou des champs d'éoliennes en mer. Le défi est d'importance, aussi bien que nos atouts, puisque la France dispose du deuxième domaine maritime mondial par la superficie.

Pour relever ces défis en valorisant nos atouts, cependant, nous avons besoin d'une politique ambitieuse, cohérente et continue, qui embrasse des domaines très variés, depuis la formation professionnelle jusqu'aux infrastructures de transports et aux équipements logistiques, en passant par la gouvernance des principaux outils que sont les ports maritimes. Soutien économique à la filière, aménagement du territoire, mobilisation de la chaîne logistique tout entière, c'est à ces conditions que nous tiendrons nos engagements du Grenelle de l'environnement, que nous assurerons la transition vers une économie plus sobre en ressources.

C'est à cette aune que votre rapporteur pour avis a examiné les crédits relatifs aux transports maritimes dans le PLF 2013. Ces crédits relèvent des programmes 205 et 203 de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* » et de deux directions centrales du ministère – la direction des affaires maritimes et la direction des services de transports.

Si ce PLF maintient globalement les crédits consacrés à la sécurité et aux affaires maritimes – la baisse est cependant de 2 % en autorisations d'engagement et de 3 % en crédits de paiement – il est en fort recul sur les investissements dans les ports, au risque de casser la dynamique initiée depuis 2008 avec le plan de relance portuaire. Alors que nous avons besoin d'une véritable relance, compatible avec nos marges d'action dans le cadre de l'Union européenne, tout défaut de volontarisme entraîne un recul de l'activité maritime.

C'est dans cette perspective que votre rapporteur pour avis envisage des pistes qui ne sont pas toujours onéreuses et qui mènent assurément à la relance que le monde de la mer attend des politiques nationales, avec constance et plus d'urgence chaque année. Il s'agit en particulier de la nécessaire décentralisation des grands ports maritimes, levier de leur relance dans la compétition acharnée à l'échelon européen ; de mesures propres à renforcer la compétitivité du pavillon français ; enfin, du maintien de l'effort entrepris depuis quelques années pour la formation aux métiers de la mer

C'est au regard de ces considérations que votre rapporteur pour avis a proposé à votre commission de rejeter les crédits des transports maritimes. Celle-ci, lors de sa séance du mercredi 14 novembre 2012, a cependant émis un **avis favorable** à l'adoption de ces crédits.

## I. DES CRÉDITS GLOBALEMENT RECONDUITS

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

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

Suite à l'intégration de la direction des pêches maritimes et aquaculture (DPMA) au ministère chargé de l'écologie, le programme 205 est élargi et renommé (« *Sécurité et affaires maritimes, pêches et aquaculture* »). Il couvre désormais toute l'action régulatrice de l'État vis-à-vis du navire, du marin, de la mer et de ses ressources. Son domaine est très vaste, comprenant la sécurité et la sûreté maritime, les politiques ciblant l'emploi maritime, le soutien au pavillon français, la protection de l'environnement marin et littoral, l'arbitrage entre les différents usagers de la mer (commerce, pêches et conchyliculture, nautisme, littoral), ainsi que l'exploitation durable des ressources aquatiques.

Ce programme se compose de deux grands volets :

– Le volet « sécurité et affaires maritimes » pour lequel le « bleu » indique trois priorités budgétaires : la poursuite de la modernisation des systèmes d'information, des centres régionaux opérationnels de sauvetage et de surveillance (CROSS), ainsi que de la signalisation maritime ; la formation maritime ; enfin, la politique maritime intégrée (PMI).

Ce premier volet, qui seul nous intéresse ici, voit ses plafonds de crédits stabilisés sur le triennal : 142,77 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 142,24 millions d'euros en crédits de paiement (CP) pour 2013 ; 145,28 millions en AE et 146,23 millions en CP pour 2014 ; enfin, 144,25 millions en AE et 145,11 millions en CP pour 2015.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, ces crédits reculent cependant, de 2 % en autorisations d'engagement et de 3 % en crédits de paiement. Ces diminutions se concentrent sur l'action 3, portant soutien à la flotte commerce, en grande partie du fait d'évolutions dans l'emploi sur les navires du RIF, qui ont entraîné de moindres exonérations sociales.

– Le volet « pêche et aquaculture », qui s'inscrit dans les objectifs de la politique commune de la pêche et que votre rapporteur n'examinera pas dans le cadre de ce rapport, étant entendu que ce volet relève du domaine de la commission des affaires économiques.

		LFI 2012 (pro format)		PLF 2013		Évolution	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1	Sécurité et sûreté maritimes	26 035 113	27 805 784	26 284 595	25 436 811	1%	-9%
Action 2	Gens de mer et enseignement maritime	27 127 592	27 325 592	26 772 041	26 772 041	-1%	-2%
Action 3	Flotte de commerce	75 202 349	75 202 349	72 385 511	72 385 511	-4%	-4%
Action 4	Action interministérielle de la mer	10 399 612	10 456 612	10 972 620	10 882 620	6%	4%
Action 5	Soutien au programme	6 368 119	6 368 119	6 361 183	6 761 183	0%	6%
TOTAL		145 132 785	147 158 456	142 775 950	142 238 166	-2%	-3%
Action 6	Gestion durable des pêches et aquaculture	55 872 500	57 997 500	52 000 000	52 000 000	-7%	-10%
TOTAL		201 005 285	205 155 956	194 775 950	194 238 166	-3%	-5%

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

Les crédits de cette action se montent à 26,2 millions d'euros et 25,4 millions d'euros en AE et en CP respectivement pour 2013, contre 26 millions et 27,8 millions d'euros en 2012.

Ces moyens sont alloués aux contrôles dans le domaine de la sécurité et de la sûreté maritime, dans les services spécialisés suivants : les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), les centres de sécurité des navires (CSN), la société nationale de sauvetage en mer (SNSM), et enfin le Bureau enquête accidents en mer (BEA-M).

Ces crédits se ventilent comme suit :

- 14,5 millions d'euros en fonctionnement technique (c'est-à-dire hors personnel), principalement pour les systèmes de surveillance du trafic maritime (4 millions d'euros), les centres de sécurité des navires (1,2 million d'euros), les services des phares et balises maritimes (9,25 millions d'euros) ainsi que le BEA Mer (80 000 euros).

- 9,5 millions d'euros en investissement, pour des équipements de télécommunications, de systèmes de gestion des voies de transmission et pour des systèmes informatiques nécessaires à la surveillance du trafic maritime, ainsi que pour des opérations d'entretien des équipements de signalisation maritime ;

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



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

Les crédits de cette action s'élèvent à 26,7 millions en AE et en CP pour 2013, contre 27,1 millions d'euros en AE et 27,3 millions d'euros en CP en 2012.

Ces moyens sont alloués à la formation des gens de mer et au soutien à l'emploi maritime. Côté formation, le principal des dépenses va à la subvention pour charges de service public – 17,55 millions d'euros – versée au nouvel opérateur du programme, l'Ecole nationale supérieure maritime (ENSM). Des subventions sont également versées aux 12 lycées professionnels maritimes (3,73 millions d'euros), qui forment des élèves du CAP au baccalauréat professionnel, et aux élèves boursiers (1,05 million d'euros). Côté emploi, outre l'action régulatrice et de contrôle de l'administration, il s'agit notamment de transferts aux ménages pour les marins licenciés (1,28 million d'euros) en cas de « plan de sortie de flotte » ou de cessations anticipées d'activité.

## **3. L'action 03 « Flotte de commerce »**

Les crédits de cette action se montent à 72,3 millions en AE et en CP pour 2013, contre 75,2 millions d'euros en 2012.

Ces crédits servent à exonérer de charges patronales les équipages embarqués à bord de navires de commerce inscrits au registre international français<sup>1</sup> (59,28 millions d'euros) et à compenser les surcharges spécifiques supportées au titre des retraites du personnel sédentaire de l'ancienne Compagnie générale maritime, privatisée en 1996 (13,09 millions d'euros).

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

Les crédits s'élèvent à 10,9 millions d'euros en AE et en CP pour 2013, contre 10,4 millions en 2012.

Ces crédits se ventilent comme suit :

– 6,5 millions d'euros en fonctionnement technique, essentiellement pour le dispositif de contrôle et de surveillance au titre de la pêche, de la plaisance et de la sécurité de la navigation, ainsi que pour la mise en œuvre de la réglementation « Polmar » (lutte contre les pollutions maritimes accidentelles) ;

---

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

– 4 millions d’euros en investissement pour ces mêmes missions, dont près de la moitié pour l’acquisition des licences d’utilisation d’imagerie satellite pour la surveillance des pêches dans les terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ;

– 0,5 million d’euros en intervention pour le fonctionnement du patrouilleur Osiris, un ancien palangrier uruguayen confisqué par la Marine nationale après avoir été pris en flagrant délit de pêche illicite de légine au large des Kerguelen et qui est actuellement basé à La Réunion.

## **5. L’action 05 « Soutien au programme »**

Les crédits de cette action s’élèvent à 6,3 millions d’euros en AE et 6,7 millions d’euros en CP pour 2013, contre 6,3 millions d’euros en AE et en CP en 2012.

Il s’agit, pour l’essentiel, des crédits de fonctionnement technique des services déconcentrés, des loyers des directions maritimes, ainsi que du fonctionnement de l’école nationale de la sécurité et de l’administration de la mer (Nantes) et celui du guichet unique du RIF (Marseille).

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

L’action 11 du programme 203, consacrée aux infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires (332 millions d’euros en AE et 337 millions d’euros en CP) comporte une priorité explicite pour « *assurer la compétitivité des grands ports français à l’échelle européenne et améliorer leur qualité de service* ». Il s’agit d’aider les sept grands ports maritimes de métropole à « *retrouver une part de marché significative au niveau mondial dans le trafic de conteneurs* » grâce à des investissements portuaires en lien avec des dessertes terrestres de qualité. Ces investissements sont indissociables de la réforme de la gouvernance des ports et de toutes les mesures à même d’améliorer la compétitivité du transit portuaire.

A ce titre, le PLF 2013 inscrit les crédits suivants :

– 58,3 millions d’euros (contre 56,9 millions d’euros en 2012) en AE et en CP pour l’entretien des infrastructures et l’exploitation des ouvrages des sept grands ports maritimes en application de l’article L. 111-4 du code des ports maritimes<sup>1</sup>. A noter qu’en application de la loi n° 2012-260 du

---

<sup>1</sup> *Cet article précise que l’Etat supporte les frais de l’entretien et de l’exploitation des écluses d’accès, de l’entretien des chenaux d’accès maritimes, de la profondeur des avant-ports, des ouvrages de protection contre la mer, ainsi que les dépenses relatives aux engins de dragage. Dans les ports d’intérêt national outre-mer (Dégrad-des-Cannes, Port-Réunion, Saint-Pierre-et-*

22 février 2012 portant réforme des ports d'outre mer relevant de l'État, le statut de grand port maritime devrait être conféré, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, à un port de chacun des départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de La Réunion ;

– des fonds de concours de l'AFITF, estimés à 45 millions d'euros en AE (contre 74 millions d'euros en 2012) et à 67,4 millions d'euros en CP (60 millions d'euros en 2012) pour l'entretien et le développement des infrastructures fluviales et portuaires, dont le principal est composé de la tranche annuelle du plan de relance portuaire décidé en 2008 dans le cadre de la réforme des grands ports maritimes.

Ce volet de soutien à l'entretien et au développement des infrastructures est essentiel à l'attractivité de nos grands ports maritimes.

Or, malgré la légère progression (+ 2,4 %) des crédits d'entretien, les autorisations d'engagement pour de nouveaux investissements passent de 74 millions à 45 millions : 39 % de chute ! Si les crédits de paiement augmentent (de 12 %), c'est pour réaliser des programmes engagés les années précédentes.

Ce renversement de tendance est particulièrement regrettable. Les crédits engagés depuis 2008 ont été salutaires pour accompagner la réforme portuaire et rattraper une partie du retard accumulé. Des opérations de gros entretien ont amélioré les conditions d'accueil des navires, concourant à la sécurité, à la sûreté et à la fiabilité de nos ports. La tâche est loin d'être achevée, en particulier pour les accès et les dessertes des quais : les grands ports cherchent à maintenir le rythme et vont trouver malheureusement porte close du côté de l'État, qui ne remplit même pas ses obligations : d'après le ministère, les crédits d'entretien ne couvrent que 60 % des dépenses engagées par les ports.

## **II. LES GRANDS PORTS MARITIMES : UNE RÉFORME À PARACHEVER**

La loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire a eu pour objectif premier la compétitivité des ports autonomes métropolitains (Bordeaux, Dunkerque, Le Havre, La Rochelle, Rouen, Nantes-Saint Nazaire et Marseille), qu'elle a transformés en grands ports maritimes (GPM) en leur donnant une nouvelle gouvernance, davantage en prise avec les réalités économiques.

Cependant, comme l'a montré en 2011 le rapport du groupe de travail sénatorial sur la réforme portuaire<sup>1</sup>, l'application de cette loi nécessaire ne

---

*Miquelon et Fort-de-France), ces crédits servent à financer l'ensemble des travaux d'entretien des infrastructures, dont le dragage des chenaux d'accès et des avant-ports.*

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 728 (2010-2011) « Les ports français : de la réforme à la relance ».*

suffira pas à enrayer le déclin de nos ports, qui continuent à perdre du terrain dans la compétition européenne.

Dans ces conditions, votre rapporteur pour avis estime urgent de parachever la réforme entreprise en 2008, en rattachant les GPM à une structure de type syndicat mixte dont les acteurs seraient les collectivités territoriales et organismes économiques locaux, à l'exemple de ce qui se fait chez nos voisins où les ports sont les plus dynamiques.

#### ***A. LE CARACTÈRE INACHEVÉ DE LA RÉFORME PORTUAIRE FREINE L'ÉLAN IMPULSÉ EN 2008***

Les sept ports autonomes transformés en grands ports maritimes représentent 80 % du tonnage total des ports français et, parmi eux, Le Havre et Marseille – dans une moindre mesure Dunkerque – étaient en mesure de s'inscrire parmi les « *hubs* » des grandes routes maritimes mondiales.

Pour renforcer leur compétitivité, la réforme de 2008 a pris deux décisions courageuses :

– Elle a d'abord **unifié le commandement de la manutention** : depuis 1992, les dockers étaient devenus en majorité des salariés des entreprises de manutention, mais les portiqueurs et les grutiers étaient restés salariés des établissements publics portuaires, de même que les équipements (grues et portiques) restaient la propriété de ces établissements publics. Pour ce faire, la loi de 2008 a imposé la vente des outillages à des entreprises privées, opérateurs de terminaux, ainsi que le transfert des agents de conduite et de maintenance.

– **La loi a également modernisé la gouvernance des ports**, en créant un directoire, un conseil de surveillance et un conseil de développement et en prévoyant l'élaboration d'un projet stratégique pour chacun des sept grands ports maritimes.

L'application de la loi a été rapide sur le plan administratif, mais relativement lente sur le plan social puisqu'il a fallu attendre l'été 2011, conformément au délai légal, pour parvenir à la signature d'une convention collective unifiée.

Le Gouvernement a pris rapidement les décrets d'application pour modifier la gouvernance des ports, lesquels ont élaboré leur projet stratégique. La vente des outillages a été également diligente, mais dans des conditions qui sont loin d'avoir été optimales pour les ports. Les difficultés se sont concentrées sur le transfert des personnels. Les négociations sociales ont été d'autant plus tendues que la réforme des retraites s'y est intercalée et que les partenaires sociaux ont douté de la capacité financière de l'État à participer au dispositif. Finalement, la nouvelle convention collective unifiée, contenant deux dispositifs de cessation anticipée d'activité pour cause de pénibilité, et

les accords locaux de détachement ont été signés le 11 avril 2011 ; enfin, les transferts des personnels ont été effectifs au 11 juin 2011, conformément au délai légal.

Quatre ans après la réforme, le moins qu'on puisse dire est qu'elle n'a pas produit tous ses effets et qu'elle n'a pas suffisamment donné à nos grands ports les moyens de leurs ambitions.

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

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

Les raisons du déclin identifiées en 2008 demeurent d'actualité :

– **la faiblesse de l'État stratège** : l'État n'a pas suffisamment investi dans les ports ; il se désengage financièrement de son obligation d'entretenir les accès maritimes des ports ; il n'a pas allégé sa tutelle malgré la nouvelle gouvernance ; il n'a toujours pas défini sa politique de dividendes et surtout, il a failli dans l'organisation des dessertes des ports pour irriguer efficacement leur hinterland ;

– **un manque d'ancrage sur les territoires** : les grands ports maritimes, malgré la nouvelle gouvernance, manquent d'autonomie décisionnaire ; leur statut a changé mais leur dépendance à l'État reste sensiblement la même. En témoigne la prudence affichée par les projets

---

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

stratégiques, qui contraste avec le volontarisme des ports étrangers du Nord et du Sud de l'Europe dans leurs investissements programmés ou déjà engagés :

– **la concurrence est faussée sur les places portuaires.** Cette situation est méconnue, mais l'Autorité de la concurrence a récemment condamné des entreprises de manutention portuaire et des autorités portuaires pour entorse à la libre concurrence.

### ***B. LA POURSUITE DE LA RÉFORME EST INDISPENSABLE POUR DONNER À NOS GRANDS PORTS LES MOYENS DE LEUR STRATÉGIE DE RECONQUÊTE***

La comparaison avec les ports étrangers qui réussissent, démontre que nous avons encore bien du chemin à parcourir pour donner à nos grands ports maritimes toutes les cartes en main :

– Dans les ports qui ont « décollé », les autorités portuaires ont adopté une gouvernance entrepreneuriale, placée sous le contrôle des pouvoirs locaux plutôt que nationaux – même lorsque, comme en Espagne, l'État est propriétaire des ports. En 2004, la ville de Rotterdam, qui gérait le port en régie, a créé une société de droit privé à laquelle elle a confié la gestion du port. A Hambourg, l'établissement portuaire est public et il est rattaché à la ville-État de Hambourg, sans que le Gouvernement fédéral ait son mot à dire.

– **Chez nos concurrents, l'heure est aux investissements à grande échelle et à l'aménagement du territoire au service d'une économie maritime forte.** Les plus grands ports européens sont aussi ceux qui investissent le plus : Rotterdam mobilise trois milliards d'euros pour le projet *Maasvlakte 2*, Hambourg un milliard d'euros d'ici 2016. Dans la compétition pour devenir les « *hubs* » des plus grandes compagnies d'armateurs, les grands ports concurrents sont aidés par des politiques publiques volontaristes au service d'une économie maritime puissante. Ils investissent bien au-delà de leur circonscription portuaire, en particulier dans la logistique. Au Nord comme au Sud, les ports sont considérés comme des pivots du développement économique, pourvoyeurs d'emplois, mais également comme les outils principaux d'un développement économique désormais plus respectueux de l'environnement.

– **Enfin, les ports concurrents offrent des services complets et intégrés,** du transbordement à la desserte rapide vers l'arrière-pays, **avec des équipes commerciales particulièrement importantes.** Qu'ils aient laissé la main à des entreprises privées – comme Rotterdam, avec *European Containers Terminals* – ou qu'ils aient investi eux-mêmes – comme la ville-État d'Hambourg à travers la société de manutention privée à capitaux publics HHLA – les ports concurrents proposent du transbordement massifié, de puissantes plateformes logistiques et multimodales et des liens « en profondeur » avec les transporteurs vers l'hinterland. Et ils mènent des

stratégies commerciales conquérantes avec des services commerciaux sans commune mesure avec ceux dont disposent nos grands ports maritimes.

Dès lors, plusieurs pistes apparaissent indispensables au développement réel de l'activité dans nos ports :

– La première des priorités devrait être de **décentraliser la gouvernance des grands ports maritimes**, en la confiant aux collectivités du « bassin » portuaire. La loi du 13 août 2004 a décentralisé les ports d'intérêt national, il faut étendre le mouvement aux sept grands ports maritimes. La nouvelle autorité portuaire pourrait être un *établissement portuaire local* ou un *syndicat mixte*, au choix des collectivités territoriales. Cette autorité aurait pleine compétence sur la stratégie de développement, la maîtrise d'ouvrage et le financement. Elle serait constituée d'un conseil de surveillance dont les membres représenteraient l'ensemble des collectivités territoriales et les acteurs économiques du bassin pertinent du port : région, département, structures intercommunales et autres collectivités intéressées. Les directeurs des ports seraient nommés par le conseil de surveillance pour réaliser le plan stratégique et seraient responsables devant lui. Comme pour les ports d'intérêt national, le transfert serait compensé financièrement par l'État. Des conseils de coordination interportuaires seraient constitués, entre grands ports d'un même ensemble géographique et associant les ports secondaires, avec une fonction stratégique et coordonnatrice.

– Deuxième priorité, complémentaire, **positionner l'État en coordonnateur et facilitateur**. Dès lors que le développement portuaire est une priorité nationale, inscrite dans un schéma tel que le SNIT ou ce qui en fera office, il faut « prioriser » l'ensemble des opérations y afférant, qu'il s'agisse de la mobilisation de moyens financiers – en encourageant par exemple des sociétés de développement local –, de compétences d'aménagement – les ports doivent pouvoir maîtriser le foncier – ou qu'il s'agisse encore de modifier certaines réglementations des affaires maritimes qui, à l'évidence, constituent un obstacle à l'articulation entre le maritime et le fluvial. Ces actions visant les ports devraient, bien entendu, s'inscrire dans une politique plus large d'aménagement du territoire, de la mobilisation de l'hinterland à la mise en place de sillons prioritaires pour acheminer le fret débarqué dans nos ports.

**LE GROUPEMENT D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE (GIE) HAROPA – PORTS DE PARIS SEINE  
NORMANDIE, AMORCE D'UNE NOUVELLE PHASE D'AUTONOMIE PORTUAIRE ?**

Le 19 janvier 2012, les grands ports maritimes du Havre et de Rouen ainsi que le port autonome de Paris ont créé le groupement d'intérêt économique (GIE) *HAROPA – Ports de Paris Seine Normandie*, intégrant la chaîne logistique sur l'axe de la Seine en tirant parti des nouveaux outils mis en place par la réforme portuaire. Le nouveau GIE est constitué autour de cinq pôles : un pôle *stratégie* pour débattre d'actions complémentaires, voire d'une stratégie intégrée ; un pôle *réseaux* pour assurer les connexions de l'axe Seine avec le reste du pays et de l'Europe ; un pôle *commercial* pour démarcher les clients ; un pôle *communication et relations institutionnelles* pour faire connaître les activités et les enjeux du regroupement ; enfin un *secrétariat général* chargé de la gestion du GIE et des échanges de bonnes pratiques entre les ports.

Ces trois ports de l'axe Seine étaient déjà partie commune d'un Conseil de coordination interportuaire, il s'agit d'aller plus loin en intégrant au mieux le développement de l'activité portuaire et celui des territoires dans leur ensemble. Les ports doivent assurer une desserte massifiée, mais celle-ci est indissociable de la desserte du reste du territoire, dont les leviers échappent évidemment aux autorités portuaires. Cependant, les autorités portuaires sont les mieux placées pour impulser des initiatives, se positionner en coordonnateurs voire en architectes de chaînes logistiques performantes parce que complémentaires.

Paradoxalement, notre retard en matière d'intégration portuaire est à l'origine d'un atout important de notre territoire : notre réseau n'est pas saturé, mais encore largement à développer, avec de grandes qualités de navigabilité et des capacités d'accueil. C'est dans cette perspective que ce rapprochement exemplaire des trois ports de l'axe Seine est très encourageant, à condition que les investissements suivent.

### **III. DES MESURES UTILES POUR RENFORCER LE PAVILLON FRANÇAIS**

#### ***A. LE RIF, DEvenu ESSENTIEL AU PAVILLON FRANÇAIS, POURRAIT ÊTRE CONFORTÉ***

L'introduction du registre international français, en 2005<sup>1</sup>, a sauvé le pavillon français au long cours, celui qui est le plus exposé à la concurrence internationale.

Pour mémoire, le RIF permet de recruter des membres de l'équipage à des conditions internationales, c'est-à-dire réglées par le contrat entre le marin et l'armateur, dans le respect des règles internationales fixées par les conventions dont la France est signataire. Le Conseil constitutionnel a validé ce double régime salarial au sein d'un même équipage, considérant que « les navigants qui résident hors de France ne se trouvent pas dans la même situation que ceux qui résident en France compte tenu des conditions économiques et sociales propres aux pays où se situe le centre de leurs intérêts

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (RIF).



matériels et moraux » – et que cette « différence objective de situation » justifiait une différence de traitement sans attenter au principe d'égalité<sup>1</sup>.

La loi a garanti que le RIF ne serait pas un pavillon de « complaisance » en prévoyant :

– que les règles de sécurité s'appliquent au RIF dans les mêmes conditions que sur les navires du 1<sup>er</sup> registre ;

– que le navire doit appartenir pour moitié au moins à des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, ou que son utilisation et son exploitation doivent être dirigées et contrôlées à partir d'un établissement stable situé sur le territoire français.

De plus, le législateur a pris deux dispositions importantes pour concilier ce registre international et le maintien de l'emploi des marins français :

– la loi impose un minimum d'emplois européens sur les navires immatriculés au RIF : un quart de l'équipage, et un peu plus du tiers lorsque le navire a été financé dans le cadre fiscalement avantageux d'un GIE ;

– quatre types de services maritimes, qui se déroulent essentiellement dans nos ports et dans nos eaux territoriales, ont été exclus du RIF, pour qu'ils continuent à être effectués par des navires dont les marins soient européens : il s'agit des services portuaires, du cabotage national, de la pêche professionnelle depuis un port français ainsi que des liaisons régulières intracommunautaires et avec le Maghreb<sup>2</sup>. En conséquence, peuvent être immatriculés au RIF les navires de commerce au long cours, ceux qui effectuent un cabotage international et les navires armés à la plaisance professionnelle de plus de 24 mètres.

Le RIF s'est progressivement mis en place et il a permis une légère augmentation de la flotte sous pavillon français. En 2006, le registre TAAF, qui faisait office de registre « bis », comptait 228 navires, dont 92 de la flotte de commerce, pour un tonnage total de 4,23 millions d'UMS ; le RIF compte aujourd'hui 300 navires pour un tonnage dépassant les 5,5 millions d'UMS. L'augmentation du nombre de navires immatriculés, en grande partie grâce aux navires de services off-shore, a nécessairement eu un impact positif sur l'emploi de marins français.

---

<sup>1</sup> *Décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005.*

<sup>2</sup> *Décret n° 2006-462 du 21 avril 2006.*

### LE PAVILLON FRANÇAIS EN CHIFFRES

Le pavillon, qui est la nationalité du navire, détermine la loi applicable en haute mer, en particulier le régime social de l'équipage et des gens de mer. Les navires immatriculés en France doivent respecter la réglementation française relative à la sécurité, la sûreté, au social, à l'environnement. Cette réglementation est issue des conventions internationales de l'Organisation maritime internationale (OMI), de l'Organisation internationale du travail (OIT), des textes européens ainsi que de lois nationales et conventions de branches.

Un même pavillon peut comporter plusieurs registres, dans des conditions librement définies par l'État. La France compte **six registres d'immatriculation** : le registre applicable en métropole et dans les départements d'outre-mer, dit 1<sup>er</sup> registre ; le registre international français (RIF) créé par la loi du 3 mai 2005 ; le registre des Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF), qui a longtemps servi de registre « bis » et qui est en voie d'extinction depuis la création du RIF ; s'ajoutent trois registres à vocation locale : le registre de Nouvelle Calédonie ; le registre de Wallis et Futuna ; le registre de Polynésie française.

Le 1<sup>er</sup> registre compte environ 290 navires d'une jauge supérieure à 100 UMS. Les membres d'équipage relèvent du régime de l'ENIM<sup>1</sup>, la sécurité sociale des marins. Ces navires emploient à leur bord près des trois-quarts des marins du commerce français, essentiellement sur des navires à passagers et des navires de services auxiliaires, comme le remorquage ou le pilotage.

Le RIF compte environ 300 navires d'une jauge supérieure à 100 UMS : une centaine pour la flotte de commerce (soit l'essentiel des navires de commerce au long cours) et deux centaines pour celle des travaux et services auxiliaires, dont 165 navires de travaux offshore.

Le RIF est devenu une condition de survie du pavillon français : sans ce régime dérogatoire pour l'emploi des marins au long cours et à la « grande » plaisance, les armateurs n'immatriculeraient tout simplement plus leurs navires au pavillon français, mais à un autre pavillon européen.

La dépense qu'il représente pour le budget de l'État – 75 millions d'euros, soit 52 % de l'ensemble des crédits que nous examinons – est donc parfaitement justifiée : votre rapporteur pour avis estime même qu'elle est prioritaire, eu égard à ce que l'existence de ce pavillon français représente pour nos savoir-faire et notre activité maritime au sens large.

Plusieurs mesures pourraient cependant conforter ce registre, pour en améliorer la compétitivité, en particulier en matière d'exonération de charges sociales, ou encore, sur le plan administratif, par une extension des compétences du guichet unique du RIF aux titres de navigation et de sécurité. Ces mesures devraient, bien entendu, être largement concertées avec la profession.

---

<sup>1</sup> *Établissement national des invalides de la Marine (régime spécial d'assurance maladie et de vieillesse des marins).*

## ***B. UN PROBLÈME LÉGISLATIF À RÉGLER LE PLUS RAPIDEMENT POSSIBLE : LA SÉCURITÉ DES APPROVISIONNEMENTS ÉNERGÉTIQUES***

Pour sécuriser les approvisionnements énergétiques, la loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 impose aux raffineurs de pétrole installés en France qu'une partie de leurs importations de brut soit acheminée par des navires immatriculés au pavillon français. Le minimum de cette « réserve stratégique » est de 5 % des quantités de brut importées<sup>1</sup>.

Or, la capacité française de raffinage diminue et notre pays importe de plus en plus de produits déjà raffinés, qui ne sont pas concernés par cette obligation légale. Peu à peu, la loi de 1992 s'est littéralement vidée de sa substance et notre pays ne se trouve plus en mesure de maîtriser cette part « stratégique » de ses approvisionnements en pétrole. De surcroît, aucun des neuf pétroliers transporteurs de pétrole brut sous pavillon français, affrétés par les raffineurs pour répondre aux exigences de la loi, n'est la propriété d'une compagnie française : ils peuvent quitter le pavillon national à tout moment. Quant aux stocks stratégiques, la loi y inclut le pétrole brut, l'essence 95 et 98, le gasoil et le fuel domestique, mais pas le gaz naturel (GNL) ni les gaz de pétrole liquéfiés (GPL).

La loi de 1992 doit donc être actualisée, ou bien notre pays perdra très rapidement la maîtrise de ses approvisionnements « stratégiques » en pétrole et en gaz, avec des conséquences sociales également importantes.

La réforme à conduire est bien identifiée et assez simple sur le plan technique. Il s'agirait d'inclure les produits pétroliers raffinés et le gaz (GNL et GPL) dans le stock stratégique obligatoire, et de réserver au pavillon français le transport de la partie « stratégique » de ces produits, par exemple un minimum de 5 % comme c'est le cas actuellement pour le brut.

Qui plus est, cette obligation de bon sens soutiendrait mécaniquement le pavillon français.

Votre rapporteur pour avis appelle de ses vœux une telle réforme, dans les meilleurs délais.

## ***C. LA DIFFICILE QUESTION DE L'EMBARQUEMENT DE GARDES ARMÉS POUR PRÉMUNIR NOS NAVIRES CONTRE LES PIRATES***

Le piratage a connu un essor considérable depuis quelques années, en particulier dans l'océan indien. Les pirates, toujours mieux équipés et plus audacieux, mènent une véritable guerre contre les navires marchands,

---

<sup>1</sup> Cette obligation est reprise à l'échelon européen : la directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009 fait obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et /ou de produits pétroliers.

n'hésitant pas à retenir en otage et à torturer des équipages pour obtenir des rançons. Face à ce risque, la France a mobilisé la Marine nationale, pour accompagner les navires battant pavillon français. Cependant, les militaires français, de même que leurs homologues européens, ne sont plus assez disponibles pour faire face à la menace. Selon les responsables d'Armateurs de France, près d'un tiers des demandes d'assistance préventive ne pourrait pas être honoré.

Dans ces conditions, des pays européens, notamment la Grande-Bretagne, dont le pavillon est déjà bien plus compétitif que le nôtre, ont autorisé l'embarquement de gardes armés, salariés par des sociétés privées. La France s'est jusqu'ici refusée à un tel choix, mais le risque ayant augmenté, il paraît souhaitable de conduire un débat sur la question<sup>1</sup>.

De fait, l'impossibilité, sur le pavillon français, d'embarquer des gardes armés peut représenter un désavantage compétitif, si la Marine nationale ne garantit pas la sécurité sur les eaux internationales. Cependant, les armateurs ont aussi de quoi hésiter à embarquer des gardes privés : le droit de l'État du pavillon s'appliquant, les risques encourus par l'armateur, aussi bien que par le capitaine, sont très importants en cas d'accident grave.

#### **IV. L'OBLIGATION DE RÉUSSIR LA RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT MARITIME**

La rénovation de l'enseignement maritime, initiée il y a dix ans pour renforcer l'attractivité des métiers de la mer, est effective depuis la création de l'École nationale supérieure maritime (ENSM), qui a regroupé les écoles de la marine marchande du Havre, de Saint-Malo, de Nantes et de Marseille<sup>2</sup>. Si la réforme paraît avoir de bons résultats pour l'enseignement secondaire, les difficultés dans la mise en place de la nouvelle ENSM sont inquiétantes et appellent toute l'attention des pouvoirs publics.

##### ***A. UNE DIVERSIFICATION RÉUSSIE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE MARITIME***

La formation initiale de l'enseignement secondaire a été réorganisée en deux cycles, dispensés par 12 lycées professionnels maritimes (LPM) : un cycle court de deux ans conduisant au certificat d'aptitude professionnelle, et un cycle de référence de trois ans conduisant au baccalauréat professionnel. Commencée en 2009 avec la création de la seconde professionnelle, cette

---

<sup>1</sup> Voir, en particulier, le rapport d'information n° 4350 de nos collègues députés MM. Christian Ménard et Jean-Claude Viollet, sur les sociétés militaires privées, février 2012.

<sup>2</sup> Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, et portant diverses dispositions relatives aux transports.

réforme est effective cette année avec les premiers examens du baccalauréat professionnel. Le ministère doit réaliser un bilan pour la fin de l'année et envisage la création d'un brevet de technicien supérieur maritime (BTS-M).

Cette année également, le certificat de commandement à la petite pêche a été généralisé et pourra être étendu au commerce et à la plaisance professionnelle suivant les besoins exprimés par la profession. La validation des acquis de l'expérience a, elle aussi, fait des progrès. Une procédure d'équivalence est prévue entre les titres de la Marine nationale et de la marine marchande, dans le cadre d'un protocole relatif à la promotion de la reconversion du personnel de la Marine nationale vers l'emploi civil.

Enfin, la France devrait prochainement transposer la convention internationale de l'OMI sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille telle que révisée lors de la conférence internationale de Manille de juin 2010. Sont prévues en particulier la création d'un certificat de matelot qualifié, la spécialisation des certificats pour les navires citernes et de nouvelles dispositions sur les heures de repos concernant le personnel de veille.

### ***B. L'OBLIGATION DE RÉUSSIR LA RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR***

L'École nationale supérieure maritime (ENSM) est un établissement d'enseignement supérieur constitué sous la forme d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP)<sup>1</sup>, placé sous la tutelle du ministre chargé de la mer, qui forme les officiers de la marine marchande. Elle est habilitée depuis 2011 à délivrer un titre d'ingénieur. Le cycle dure cinq ans, dont une année de navigation.

Dès sa création, la nouvelle école nationale a connu une crise de sa gouvernance, qui l'affaiblit assurément. Un nouveau directeur est en cours de nomination, sa tâche sera immédiatement difficile. En effet, pensée comme une structure unique, l'école doit gérer les quatre sites antérieurs, auxquels s'ajoute le siège central, à Paris. En l'état, cette organisation est dispendieuse et n'apporte certainement pas la clarté attendue de la réforme, aussi bien par les professionnels que par les élèves. Des regroupements et des mutualisations sont souhaitables, voire des spécialisations par site. Cette année, les élèves se sont retrouvés trop nombreux à chercher des stages de navigation, du seul fait que l'administration avait changé les règles sans en prévoir les conséquences : un tel « couac », même s'il a été réparé depuis, est peu tolérable dans une administration moderne.

---

<sup>1</sup> C'est également, par exemple, le statut de l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC) et de l'École nationale supérieure des arts et métiers (ENSAM).

Notre enseignement maritime est de très grande qualité, les officiers français sont prisés pour leur compétence, il faut à tout prix éviter de fragiliser cet atout par des défauts d'ordre administratif ou par un manque de décision politique : votre rapporteur pour avis estime que toutes les options doivent être examinées, dans l'intérêt de la marine marchande de notre pays.

## TRAVAUX EN COMMISSION

### I. AUDITION DU MINISTRE

*Au cours de sa réunion du mercredi 14 novembre 2012, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire a auditionné M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche.*

**M. Raymond Vall, président.** – Nous sommes heureux de vous accueillir, Monsieur le ministre délégué chargé des transports, pour évoquer prioritairement les sujets qui font l'objet d'un rapport pour avis de notre commission : le ferroviaire et le fluvial, dont les crédits sont rapportés par notre collègue Roland Ries ; les transports maritimes avec Charles Revet ; le transport routier avec Ronan Dantec ; enfin, les transports aériens avec Vincent Capo-Canellas.

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche.** – Synthétiser ce budget est un exercice délicat : il s'élève en effet à 8 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter plusieurs milliards d'euros d'investissement gérés par l'Agence de financement des infrastructures de transports en France (AFITF).

C'est d'abord un budget responsable et exigeant. Il organise la transition vers une politique des transports ambitieuse et réaliste. Nous avons d'ores et déjà engagé, depuis six mois, un certain nombre de réformes. Nous avons fait preuve de courage en nous attelant à la réforme du ferroviaire, puisqu'il a fallu battre en brèche l'idée que son organisation était intangible, que son efficacité ne pouvait être optimisée, que la charge de la dette continuerait à croître d'1,5 milliard d'euros par an de manière automatique... Au-delà de la maintenance de l'existant, le système ferroviaire doit être modernisé en profondeur. Le récent rapport de l'école fédérale polytechnique de Lausanne, après celui de 2005, constate que nous avons encore bien des progrès à faire puisque nos infrastructures ferroviaires continuent de se dégrader. Notre réforme doit rendre le système plus efficace, dans le respect des principes et du calendrier européen. Elle doit également préparer l'ouverture du secteur à la concurrence, parce que nous refusons de laisser les services voyageurs dans l'état d'impréparation où était le fret ferroviaire lors de son ouverture à la concurrence, avec tous les dégâts que cela a produit.

Ce n'est pas un budget de renoncement. Nous avons cherché des sources de financement innovantes, notamment pour l'AFITF. Nous avons en outre souhaité donner une suite crédible au schéma national des infrastructures de transports (SNIT), dont j'ai dit grand mal...

**M. Raymond Vall, président.** – ... Nous aussi !

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – ... mais auquel je veux donner une suite réaliste. Il faut savoir quelles sommes les départements et les régions, dont les financements viennent souvent en soutien des investissements de l'État, peuvent mobiliser.

Aujourd'hui, le SNIT, hors Grand Paris, est évalué à 245 milliards d'euros. Nous allons hiérarchiser, rendre plus crédibles et plus lisibles les investissements publics, notamment au regard de critères environnementaux, d'aménagement du territoire et de compétitivité économique.

Nous soutenons les filières industrielles en matière de transport. L'écotaxe poids lourds – mode de financement innovant – sera mise en place en 2013. Son produit s'élèvera à près de 400 millions d'euros au bénéfice de l'AFITF, dont la subvention est diminuée en conséquence. La redevance domaniale appliquée aux concessionnaires d'autoroutes rapportera près de 200 millions d'euros, au bénéfice d'investissements d'avenir, du report modal ou de la cohérence entre les schémas routier, ferroviaire, et fluvial.

Nous poursuivons les chantiers engagés et nous en lançons de nouveaux : le contournement de Nîmes et de Montpellier, la rocade L2 à Marseille, exemple d'une infrastructure payée depuis des années mais qui n'est toujours pas mise en service...

Une nouvelle impulsion est donnée aux programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI) : je souhaite qu'on remédie au faible taux d'exécution, 37 % environ, de la dernière génération de programmes. Le Gouvernement précédent aurait pris, devant l'Assemblée nationale, des engagements sur les PDMI de la prochaine génération, ceux de la période 2015-2020. Mais la procédure de ces programmes n'a même pas été initiée : comment l'État pourrait-il être lié par de telles promesses ? Les lettres d'engagement se sont multipliées avant les élections du printemps dernier : je le déplore.

Le budget annexe de l'aviation civile s'élève à 2 milliards d'euros. Notre priorité va à la mise en place du Ciel unique européen, c'est-à-dire aux programmes SESAR (Single European Sky Air traffic management Research) et FABEC (bloc d'espace aérien fonctionnel d'Europe Centrale), l'ensemble de règles et de dispositifs techniques nécessaires à la gestion intégrée du ciel européen. Nous recherchons de nouvelles recettes pour désendetter la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Pour le transport maritime et les infrastructures portuaires, nous avons, avec Delphine Batho, posé un nouveau cap, avec la politique maritime intégrée, respectueuse des principes économiques, sociaux et environnementaux d'un développement durable. Nous ne pouvons continuer à tourner le dos à la mer et aux enjeux relatifs aux infrastructures portuaires. Nous en reparlerons à l'occasion des discussions sur la décentralisation et la modernisation de l'État. Je recevrai prochainement l'ensemble des directeurs



des grands ports maritimes, mais l'État ne saurait limiter sa vision à ceux-ci, il doit, plus largement, élaborer des stratégies de façades, vecteurs de compétitivité et d'emplois. La pêche fait naturellement partie de ces réflexions. Énergies marines renouvelables, développement de l'aquaculture... : la croissance bleue, c'est demain ! A condition toutefois d'avoir des lieux de gouvernance adaptés, des façades correctement exploitées, des ports désenclavés, des liaisons ferroviaires et fluviales efficaces avec les hinterlands.

La solidité de notre filière industrielle du ferroviaire est une condition de ce développement. J'ai évoqué le sujet avec le PDG d'Alstom. Je rencontre régulièrement les chefs d'entreprise qui ont besoin du soutien de l'État dans leur conquête de marchés extérieurs. Je rencontrerai tout à l'heure le ministre des transports koweïtien. Nous promovons la filière française partout où nous le pouvons. Je travaille avec Delphine Batho sur la question des énergies maritimes renouvelables. En matière ferroviaire, c'est la commande publique qui remplit les carnets de commande de nos entreprises, dont on sait qu'ils commenceront à se vider à partir de 2015. C'est aujourd'hui qu'il faut anticiper.

Notre budget s'élève à 8,12 milliards d'euros, en augmentation de 4 %. Les transferts à l'AFITF sont en hausse. Le compte d'affectation spéciale relatif aux trains d'équilibre du territoire (TET) est doté de 325 millions d'euros, contre 280 millions l'année dernière. Le budget de l'aviation civile s'élève à 2,1 milliards d'euros. Dans une période budgétaire difficile, nous mettons ainsi en œuvre une stratégie de soutien à nos territoires.

Les budgets des PDMI et des contrats de plan État-régions (CPER) sont en augmentation : 450 millions d'euros en 2013 contre 322 l'année précédente.

Nous avons aujourd'hui besoin de crédibilité dans la parole de l'État, de relations de confiance avec les collectivités territoriales sur les cofinancements, d'efficacité dans les investissements publics, de hiérarchisation – c'est cette dernière exigence qui m'a amené à créer la commission « Mobilité 21 ». Nous devons remédier à l'absence de continuité dans la stratégie depuis de nombreuses années, comme en témoignent le chantier de la L2 à Marseille ou les réalisations par tronçons, non reliés. Il est temps de restaurer la cohérence de l'action.

**M. Michel Teston, en remplacement de M. Roland Ries, rapporteur pour avis des crédits des transports ferroviaires et fluviaux.**

- Roland Ries vous adresse deux questions. La première concerne le troisième appel à projets pour les transports en commun en site propre (TCSP). Les autorisations d'engagement y afférant ne sont pas fléchées dans le bleu budgétaire. Les financements seront vraisemblablement apportés par l'AFITF : pouvez-vous nous le confirmer ? Quand les projets retenus dans ce cadre pourront-ils être lancés ? Il ne faudrait pas attendre 2014...

Le déficit des TET s'accroît, ce qui oblige l'État à inscrire 325 millions d'euros au projet de budget, contre 280 millions l'an passé – il est vrai que la ligne Paris-Belfort est cette année comprise dans le total. Le financement de ces services est essentiellement assuré par l'augmentation de la taxe sur les entreprises ferroviaires, c'est-à-dire principalement la SNCF, tandis que les concessionnaires autoroutiers n'en acquittent qu'une faible part. Comment financer le report modal de façon plus équitable à l'avenir ?

J'ai moi aussi des questions à vous poser. Vous avez annoncé que le monopole de la SNCF sur le transport national de voyageurs serait préservé jusqu'en 2019. Pourquoi ne pas préparer d'ores et déjà le nouveau contrat État-SNCF pour les TET ? L'opérateur ferroviaire aurait ainsi la possibilité de programmer la modernisation des matériels et de lancer ses commandes dès aujourd'hui.

J'ai toujours été opposé à la séparation entre le gestionnaire d'infrastructures et l'exploitant. J'approuve donc les propositions que vous avez formulées à l'occasion du 75<sup>e</sup> anniversaire de la SNCF en matière de gouvernance ferroviaire. Cela étant, avez-vous obtenu du commissaire européen Siim Kallas la garantie que le 4<sup>ème</sup> paquet ferroviaire actuellement en préparation ne remettra pas en cause ces engagements ?

Enfin, observons que ce budget échappe totalement à la rigueur. L'écotaxe poids lourds apportera 100 millions d'euros supplémentaires au budget de l'AFITF : ses 400 millions d'euros de produit compenseront les 300 millions d'euros perdus dans le budget. L'effort de régénération du réseau demandé à RFF est confirmé, comme y appelle l'étude actualisée de l'école polytechnique de Lausanne. Le groupe socialiste approuve pleinement ce budget.

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – Votre conclusion me rassure et m'encourage. Le financement du nouvel appel à projets sera trouvé dans le budget de l'AFITF. Nous respectons le calendrier, puisque l'appel devrait être lancé en 2013. Il portera globalement sur la mobilité urbaine, en lien avec le groupement des autorités responsables de transports (Gart). L'accent sera mis sur l'innovation technologique. J'ai été interpellé à l'Assemblée nationale sur la place du vélo : nous serons également vigilants sur ce point. Enfin, nous serons attentifs à ce que les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations soient garantis à hauteur de 8 milliards d'euros pour faciliter le financement des collectivités territoriales.

Le coût des TET est supérieur à ce qui était prévu : nous faisons face, en augmentant notamment de 45 millions d'euros les crédits correspondants.

D'aucuns se sont étonnés de la faible participation d'autres sources de financement au soutien du report modal. Le budget de l'AFITF est essentiellement financé par les autoroutes. Le produit de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) s'élève à 565 millions d'euros ; l'écotaxe poids lourds représente environ 400 millions d'euros ; les amendes de radars avoisinent les 200 millions d'euros, à quoi il faut encore ajouter la redevance

domaniale. La TAT se répercutant dans le prix des péages, nous ne l'avons pas augmentée, afin de protéger les usagers. Une telle décision n'aurait de toute façon pas eu d'effet sur des concessionnaires pour qui les années précédentes ont été relativement fastes. Certains sont certes très endettés, mais ils dégagent près d'1,2 milliard d'euros de profit par an. Rappelons que l'ensemble du réseau autoroutier a été privatisé pour la modique somme de 15 milliards d'euros, sur lesquels seuls 4 milliards d'euros ont été affectés à l'AFITF ! Cette privatisation est choquante, l'agence aurait pu bénéficier de 1,5 à 2 milliards d'euros supplémentaires chaque année si les autoroutes étaient demeurées dans le secteur public... La situation serait plus simple.

L'écotaxe poids lourds sera effective rapidement. Le système ne remet pas en cause la pérennité des 37 000 entreprises du domaine routier, qui connaissent déjà une situation très compliquée : leurs marges ne dépassent pas 2 %. Le dispositif initialement retenu – par décret en date du 6 mai 2012, qui résonne tel un vœu de changement du gouvernement précédent – aurait totalement bloqué le secteur. Je serai demain au congrès de la Fédération nationale des transports routiers (FNTR) : je leur dirai que nous avons repris les discussions pour élaborer un dispositif qui ne défavorise pas exagérément le routier par rapport aux autres modes, et qui touche autant le routier étranger que français.

Sur les TET, l'État verse pendant trois ans à la SNCF une compensation annuelle de 325 millions d'euros. Il faut y ajouter des obligations de service public. La convention prévoit 300 millions d'investissements sur trois ans de la part de la SNCF, pour la rénovation du matériel roulant. J'ai évoqué ces questions tout récemment avec Guillaume Pépy.

D'après le commissaire Kallas, « *le 4<sup>ème</sup> paquet ferroviaire n'est pas écrit* », du moins pas complètement. Je plaide pour le respect du principe de subsidiarité : dès lors que les principes de transparence et de libre accès sont respectés, que le cadre général de la libéralisation est fixé, l'organisation de la structure du système ferroviaire doit rester de la compétence des États : nous avons en effet des histoires, des industries, des collectivités et des autorités qui sont propres à chacun. Pourquoi vouloir un modèle unique ? J'ai préféré exposer au commissaire Kallas notre philosophie en amont de la réforme...

S'agissant du transport public quotidien, les événements qui se sont produits récemment sur la ligne B du RER montrent que la sécurité, la qualité et la régularité doivent être au cœur de nos préoccupations.

**M. Francis Grignon.** – Le budget ne me pose pas de problème : 4 % d'augmentation, par les temps qui courent, ce n'est pas négligeable. En revanche, la préparation de l'avenir m'inquiète.

J'ai travaillé longtemps avec MM. Bussereau et Mariani sur la concurrence dans les TER et les TET ; j'ai aussi participé aux Assises du ferroviaire. La concurrence est inéluctable. Nous devons l'anticiper pour ne pas répéter les erreurs commises dans le secteur du fret. Michel Teston

envisageait un financement des TET jusqu'en 2019 : nous devrions plutôt y organiser la concurrence rapidement pour tester le marché. Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre ?

Je suis d'accord sur le gestionnaire d'infrastructures unique : il n'est plus possible de partager la direction de la circulation ferroviaire (DCF) entre Réseau ferré de France (RFF) et la SNCF. Mais nous devons garantir une séparation comptable rigoureuse, en évitant de bâtir une holding où remontent tous les bénéfices des filiales, comme l'a fait la Deutsche Bahn. Encore faut-il instaurer une vraie indépendance opérationnelle, afin que l'équité soit préservée dans la distribution des sillons. Le droit européen impose la séparation comptable, mais c'est tout ! Qu'allez-vous faire de la dette du groupement ? L'intégrer à celle de l'État pénaliserait la notation de la France.

L'économie ferroviaire a besoin d'une bonne complémentarité entre les TGV, les TET, les TER et les bus. Être membre du conseil d'administration de la SNCF ne m'empêche pas de dire ceci : si l'on remplaçait les lignes parcourues quotidiennement par moins de cinq trains par jour par une navette de vingt bus, le trafic doublerait et les contributions publiques et les émissions de CO2 seraient réduites de 20 %. Ayons le courage d'affronter les élus locaux désireux de garder leurs lignes ferroviaires, cessons de faire rouler des TGV presque vides jusqu'aux fonds de vallée.

Vous travaillez beaucoup avec Alstom pour aider la filière industrielle ferroviaire, c'est une forme de patriotisme économique que je soutiens. Toutefois, est-on prêt à renforcer l'ensemble de la filière, à mieux la structurer, pour l'orienter à l'export ?

**M. Louis Nègre.** – Je remercie monsieur le ministre d'avoir pris le dossier des transports à bras le corps, alors qu'il n'était pas spécialiste de ce domaine très technique.

Nos chiffres ne concordent pas. Le programme 203 me semble diminuer de 135 millions d'euros d'une année sur l'autre, de 4,2 à 4,07 milliards d'euros. L'action 10, relative aux infrastructures de transports collectifs et ferroviaires, est en recul de 9,3 %, à 3,23 milliards d'euros.

Sur la gouvernance, vous savez quelle est ma position à l'égard d'un pôle public unifié entre la SNCF et RFF. La séparation est, à mes yeux, indispensable ; alourdir encore le diplodocus qui n'a pas fait montre d'agilité me paraît dangereux. Je suis par conséquent déçu par le choix politique qui a été fait, mais je reconnais qu'il y a une gouvernance démocratique et j'espère qu'il n'y aura pas de choc frontal avec l'Europe. Vous avez pris la précaution de rencontrer le commissaire Kallas en amont, nous aussi. Mais le problème de la gouvernance n'est pas prioritaire : peu importe que le chat soit noir ou blanc, pourvu qu'il attrape des souris. Le maître-mot, c'est la compétitivité du système et le service aux usagers. Je serai attentif à la gestion des ressources humaines dans cet ensemble unifié, et à l'étanchéité entre le gestionnaire unique d'infrastructures – cette idée me paraît en revanche excellente – et

l'opérateur historique. Je suggère en outre de renforcer significativement le régulateur.

La seconde divergence philosophique que j'ai avec votre stratégie concerne l'ouverture à la concurrence. Je vois là le syndrome français de la ligne Maginot : nous nous terrons dans nos bunkers au lieu d'être à l'offensive ! Ayons foi dans les compétences de la SNCF, elle a toute les capacités pour conquérir des parts du marché anglo-saxon. Nous repoussons toujours à plus tard l'ouverture à la concurrence et pendant ce temps, les Allemands, plus malins que nous, l'ont réalisée et le prix du kilomètre parcouru est à présent inférieur de 20 % à 30 % à nos prix.

Toute augmentation de la TVA était exclue d'ici la fin du quinquennat. Mais voilà que la TVA sur les transports passera finalement de 7 % à 10 % et ce sont 168 millions d'euros qui seront ainsi transférés sur les collectivités. Or les transports publics sont un service de première nécessité qui devrait rester soumis au taux réduit.

Je vous fais confiance sur les appels à projets. La quarantaine de projets de la première tranche représente un montant de 450 millions d'euros qui pourra être pris dans le budget de l'AFITF. Mais le Gart estime que la « mobilité durable » – vélo par exemple – doit rester secondaire par rapport aux transports publics classiques dont tout le monde a besoin.

Que pouvez-vous nous dire des 30 milliards d'euros de dette, dont personne ne parle, dans le cadre de la nouvelle gouvernance ?

Êtes-vous certain que l'écotaxe rapportera 400 millions d'euros ?

Enfin, comment remplir les carnets de commande de l'industrie ferroviaire, qui n'a plus de visibilité après 2015 ?

**M. Jean-Jacques Filleul.** – On ne peut parler du passé comme vous le faites, monsieur Nègre. Le ferroviaire a une histoire. Nous avons été nombreux, mais pas suffisamment, à lutter sans succès contre la séparation en deux du système ferroviaire et à déplorer le niveau de la dette accumulée. Il n'y a eu depuis lors aucun règlement, alors mieux vaut rester modeste. Le ferroviaire dépasse les appartenances politiques : il est inclus dans les gènes du peuple français. J'ai apprécié la présentation du ministre ainsi que les questions, toujours intelligentes, de Michel Teston.

Je vous félicite, monsieur le ministre, des réformes entreprises et de votre engagement dans le rapport de force avec l'Union européenne...

**M. Louis Nègre.** – Gardons quand même les yeux ouverts.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – La doctrine libérale de la Commission met en péril notre système ferroviaire. Je défends le principe de subsidiarité.

La ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique (LGV-SEA) en cours de construction est un chantier considérable de 8 milliards d'euros. Les petites communes concernées souhaitent surtout l'attribution d'une redevance annuelle pérenne fondée sur les kilomètres d'implantation, à l'instar du

système Cofiroute. Une grande partie de leur territoire communal supporte des infrastructures ferroviaires : est-il normal qu'elles n'aient en retour ni péage, ni gare ? Certaines, dont le territoire accueille des ouvrages d'art qui accompagnent ces infrastructures, s'inquiètent vivement des frais d'entretien qu'elles auront à supporter dans quelques années. Nous devrions trouver une solution qui rendrait les concessionnaires propriétaires des ouvrages d'art.

**M. Rémy Pointereau.** – « Pas de renoncement » dit le ministre. Voilà qui me réjouit, mais je n'en attendais pas moins : le président de la République prône une relance par la croissance, or celle-ci passe par l'investissement dans les infrastructures d'avenir. Faisons la différence entre la mauvaise dette, née des dépenses de fonctionnement, et la bonne, qui finance les investissements.

Comment fonctionnera la commission Duron sur le SNIT ? Quelle est sa feuille de route ? Son cahier des charges ? Il semble que vous soyez en désaccord avec la ministre chargée de l'égalité des territoires. Vous placerez la rentabilité avant tout, et elle, l'équité entre les territoires. Comment allez-vous vous accorder ?

Y aura-t-il désormais plus d'objectivité dans le choix et le traitement des dossiers ? Je pense notamment au barreau de Poitiers-Limoges, le TGV corrézien, qui va coûter très cher, pour une faible rentabilité.

Qu'entendez-vous par « financements innovants » ? Il faut faire partie du réseau dit central des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) pour accéder aux fonds européens : quelles sont les capacités d'investissement de l'Europe pour financer nos grandes infrastructures ?

**M. Henri Tandonnet.** – Une question de méthode se pose aux élus : lorsqu'on envisage la création d'une nouvelle ligne à grande vitesse (LGV), il faut engager une réflexion sur l'aménagement du territoire. C'est ce que nous faisons avec le Grand projet ferroviaire du Sud-ouest (GPSO) qui comprend la nouvelle ligne Bordeaux-Toulouse et une gare nouvelle dans l'Agenais, en moyenne Garonne. Vous avez heureusement autorisé RFF à poursuivre les études en cours, l'enquête publique se déroulera en juin prochain. Le chantier implique des aménagements sur la RN 21, une nouvelle sortie d'autoroute et divers aménagements urbains. Comment travailler rapidement avec les services de l'État pour garantir la mutualisation des moyens et donner au projet toute sa cohérence ? Si nous travaillons ensemble, nous pouvons réaliser des économies.

**M. Raymond Vall, président.** – Je m'associe à la question !

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – MM. Grignon et Nègre s'interrogent sur l'ouverture à la concurrence, en ayant sans doute à l'esprit ce qui s'est passé avec le fret. Le plan Fret prévoyait de porter à 25 % la part du non-routier – nous avons vu l'inverse, puisque la part du ferroviaire a reculé de 15 % à 9 % ! Il faut préparer davantage les changements, conforter nos opérateurs plutôt que de les affaiblir, sans quoi ils subissent avec la libéralisation brutale une véritable cannibalisation et ce n'est pas la régulation

qui l'empêchera efficacement. Le rapport du Conseil économique, social et environnemental est très réservé sur l'ouverture anticipée en 2014, même sous la forme expérimentale et volontaire.

Tant que les règles sociales ne seront pas uniformisées, la concurrence allégée de toute obligation et le service public lesté par ses missions d'intérêt général ne pourront être à égalité de prix ! La différence de 20 % s'explique ainsi. C'est pourquoi nous souhaitons que la réforme concerne l'ensemble des opérateurs ferroviaires, qui sont déjà dix-huit aujourd'hui. Un décret « socle » fixera le cadre de référence, les grandes lignes de l'organisation du travail, les relations salariales. Ce sera le cadre des accords de branche et d'entreprise. Tout ceci suppose de la négociation.

La réforme est aussi une réponse à la dette. Si nous ne revoyons pas l'organisation de la SNCF et de RFF, la perte d'efficacité continuera de coûter 800 millions d'euros par an, c'est la moitié de la dette « automatique » que nous promet l'organisation actuelle. Avec la réforme, nous voulons stabiliser le volume de la dette, avant de la résorber – je signale qu'elle était de 25 milliards en 2008 et atteint 31 milliards aujourd'hui... – tout en évitant sa requalification en dette de l'État. La réforme sera difficile, mais sans elle, le chemin de fer français est condamné. C'est aussi pourquoi nous avons besoin de règles claires et d'un cadre social solide, avant toute ouverture supplémentaire à la concurrence.

Nous envisageons d'expérimenter un nouveau cadre de relations entre l'État et les collectivités régionales sur les lignes malades, celles où l'on observe des doublons entre TET et TER. Mais je n'ai nulle intention de me délester d'un fardeau sur les régions en leur demandant de rationaliser l'offre de transports, le travail sera fait en amont de la décentralisation des transports. Nous verrons comment optimiser l'offre sur les territoires concernés.

Je n'ai aucun antagonisme avec Cécile Duflot. Les enjeux diffèrent selon la nature des chantiers : les lignes à grande vitesse visent l'efficacité économique, l'électrification concerne plutôt les transports quotidiens, et la rénovation des lignes dépend de leur usage, mixte, voyageurs, ou fret. Tel barreau de 100 kilomètres pourrait relier deux morceaux de ligne grande vitesse : est-il prioritaire ? Comment le réaliser ? Quelle doit être sa vitesse maximale ? Pour quelle efficacité économique ? La commission Duron se penchera sur ces enjeux d'aménagement du territoire, d'efficacité environnementale et économique, dans les territoires riches en présidents de la République passés ou présent, aussi bien que dans les autres territoires...

Les petites communes peuvent signer des conventions avec RFF pour l'entretien des ouvrages d'art. Une enveloppe de l'ordre de 30 millions est prévue, par exemple, pour accompagner le chantier de la LGV Tours-Bordeaux, une autre de 14 millions pour la LGV Bretagne-Pays de la Loire.

**Mme Évelyne Didier.** – Le Sénat a voté une loi sur les ouvrages d'art, elle est sur le bureau de l'Assemblée nationale après avoir recueilli un large consensus. Ce texte ne fait pas de différence entre les petites et les

grandes communes mais pose un principe général, car le problème de sécurité publique se pose de la même façon pour toutes et il emporte de lourdes responsabilités, financières, pénales. Si un pont s'effondrait en raison du défaut d'entretien par une commune, le problème juridique serait des plus sérieux ! Quand ce texte sera-t-il examiné par les députés ?

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – Je n'ai pas la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées, mais à ma connaissance, la proposition n'est pas inscrite. J'ai le problème inverse avec une proposition de loi sur le transport aérien : votée à l'Assemblée nationale, elle n'est toujours pas inscrite à votre ordre du jour. Le texte voté par le Sénat n'est bien sûr pas opposable, mais vous n'avez pas tort : quelle que soit leur taille, les communes sont dans la même situation. Pour l'instant, je me contente d'indiquer qu'il existe des conventions avec RFF pour les communes rurales qui n'ont pas les moyens techniques d'entretenir les ouvrages d'art. Pour ce qui est de la concertation, si vous avez des difficultés, faites-le nous savoir. C'est notre rôle d'interpeller les différents acteurs.

Au-delà du coût élevé d'entretien des ouvrages d'art, les grands chantiers induisent d'autres travaux, comme le raccordement ou le détournement de voies, qui sont directement à la charge des collectivités et ne figurent pas toujours dans l'évaluation initiale. Toutes les collectivités réclament des lignes, elles doivent savoir que la dépense associée peut être très élevée.

La hausse de la TVA sera-t-elle répercutée sur les transports ? La question est posée. Un certain nombre d'opérateurs sont prêts à réfléchir avec nous et à ne pas répercuter toute la hausse dans leurs tarifs.

**M. Raymond Vall, président.** – Nous passons au volet routier.

**M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis des crédits du transport routier.** – Votre budget est un budget d'avant la commission SNIT. Je me réjouis que la route finance le rééquilibrage des transports, en particulier le secteur ferroviaire, et je retiens deux signaux forts : la mise en place d'un ministère à l'égalité des territoires et l'annonce par François Hollande de l'objectif de réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030. Cette échéance concorde avec l'échelle de temps d'élaboration des grandes infrastructures de transport.

Le débat que nous avons aujourd'hui ouvre celui que nous aurons au cours de l'année 2013 sur le SNIT. Quelle place y prendront les parlementaires ?

Pour évaluer, pour choisir des solutions, on a besoin de critères, de préférences acceptés par tous. On ne peut procéder au doigt mouillé comme l'État le fait parfois, je songe au bonus malus automobile. Les critères sociaux-économiques datent du rapport Boiteux II... Nous manquons de vision globale. Quelle est l'économie globale de la route ? Nous manquons d'éléments pour établir précisément l'ensemble des recettes et des dépenses de



la route. Vos services doivent définir des critères afin que nous puissions prendre des décisions. Nous sommes en retard.

Une des questions clés est l'évaluation de l'intermodalité et de l'impact global. Le barreau ferroviaire de l'Essonne est par exemple un enjeu majeur pour la façade ouest, de Bordeaux à Brest. Il permettrait un gain de temps pour les passagers qui veulent se rendre à Bruxelles ou à Francfort. Il libérerait des sillons RER. Il faciliterait la stratégie des compagnies aériennes qui cherchent à drainer le plus grand nombre de passagers vers les deux plateformes parisiennes.

Quant aux PDMI, nous devons prendre en compte les modifications de l'environnement intervenues depuis l'inscription : telle rocade prévue se retrouve en zone Natura 2000 qui n'existait pas initialement. Une remise à plat s'impose.

Les enjeux de biodiversité exigent de faire passer un message clair. Les grandes infrastructures ne peuvent plus les négliger, je pense en particulier aux effets de coupure des LGV ou encore aux zones humides.

**M. Gérard Cornu.** – Vous nous annoncez un budget de transition : autrement dit, il s'appuie sur le budget précédent. Cécile Duflot nous a dit la même chose hier. Nous verrons quelles orientations vous adopterez lorsque la transition sera passée. Pas de renoncement, dites-vous encore. S'il n'y a pas de renoncement sur les projets routiers, je m'en réjouirai. Si vous cherchez à vous en dédouaner, ce sera moins bien. Pouvez-vous me rassurer sur la poursuite de l'aménagement à deux fois deux voies de la RN 154 ? Il ne manque que 80 kilomètres pour opérer la jonction par l'ouest, ce qui permettra d'éviter la région parisienne quand on vient du nord. Tous les parlementaires concernés demandent l'achèvement du projet, le dossier paraît en bonne voie : me le confirmez-vous ?

**M. Louis Nègre.** – La commission « Mobilité 21 », où je siège, se penche actuellement sur les critères d'évaluation des projets. Or, les Verts y sont représentés par Mme Eva Sas, vice-présidente de la commission des finances de l'Assemblée nationale : vous n'avez pas à vous inquiéter, monsieur Dantec !

**M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis.** – Je m'inquiète pour les infrastructures, pas pour Europe-Écologie-Les Verts !

**M. Louis Nègre.** – La France ne doit pas répéter les erreurs du passé : un défaut d'entretien ne se rattrape pas, comme nous en faisons aujourd'hui l'expérience dans le secteur ferroviaire. Ne faisons pas tomber nos routes dans ce piège : préservons notre patrimoine !

**M. Philippe Esnol.** – Je suis très attaché à l'intermodalité. La route est archi-saturée. On souhaite développer le transport fluvial, plus conforme aux exigences du développement durable. En même temps, il faut trouver la bonne articulation avec le réseau ferroviaire. L'enjeu est crucial pour la région

parisienne qui arrive à une saturation extrême. Dans la partie ouest de l'Île-de-France, on s'inquiète...

Les précédents gouvernements nous ont fait miroiter des milliards d'euros d'investissement depuis six, dix ou quinze ans. Nous avons espéré, réfléchi, travaillé. En réalité, l'État n'avait pas le premier euro pour financer ces projets, alors que la réalisation du SNIT dépasse 240 milliard d'euros. Quels critères prévaudront désormais ?

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Les montants que vous avez cités pour la privatisation des autoroutes sont considérables et choquants. Notre commission ne devrait-elle pas enquêter sur le sujet ? Cet argent qui manque dans les caisses de l'État aurait pu contribuer à réduire la dette ferroviaire.

**M. Louis Nègre.** – Eh oui...

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – Je n'ai pas voulu que Mobilité 21 soit une réunion de techniciens, mais que les parlementaires y aient toute leur place, et que toutes les sensibilités soient représentées. La question centrale est celle de la méthodologie. La commission doit aussi travailler sur un schéma d'ensemble prenant en compte les différences régionales. Je lui laisse la plus grande marge de manœuvre. Un seul conseil, distinguer entre les vrais projets et les faux, entre les projets opposables, étayés par une concertation, des études, des démarches administratives, et les simples traits de crayons tracés à la hâte sur une carte. On me reproche d'abandonner la LGV Picardie Tunnel sous la Manche. Mais le dossier n'existe même pas ! Le SNIT et les PDMI ne sont pas des jouets pour calmer les élus locaux, en leur donnant l'illusion que les choses avancent...

A l'Assemblée nationale, on m'a demandé si la RN 12 serait bien maintenue dans le SNIT. J'ai regardé le dossier : aucune étude n'était lancée, il ne contenait que des lettres d'intention. Et l'on aurait le toupet de me reprocher « l'abandon » d'un tel projet ? Qu'on ne me fasse pas porter des responsabilités qui ne sont pas les miennes ! Je ne me sens pas davantage tenu par des annonces qui concernent les PDMI à venir entre 2015 et 2020. Je serai donc prudent dans toutes mes réponses, comme sur la RN 154, mais qu'on n'en déduise pas que le projet est abandonné, car le débat public a eu lieu, les études se poursuivent...

Louis Nègre feint de croire que je ne connais pas le secteur des transports ? J'ai été maire d'une ville qui est le premier centre de transformation de produits de la mer : sa logistique de transports est très développée, avec une industrie ferroviaire très poussée, tout cela à 30 kilomètres du tunnel sous la Manche. Je suis également fils de routier, mais j'arrête là les confidences !

S'il y a eu renoncement sur un projet, il est venu de tel partenaire privé d'un PPP, je songe au contournement de Strasbourg. Le gouvernement s'est contenté d'en tirer les conséquences légales. Sur l'ensemble du SNIT, Jérôme Cahuzac a tenu un discours de vérité : nombre de projets ne sont pas

financés. Certains ont été pensés avant la crise. Le financement du contournement Nîmes-Montpellier, par exemple, nécessite la constitution d'un pool bancaire d'une cinquantaine de banques...

J'ai entendu aussi des inquiétudes sur l'extension d'Eole. Elle était censée, en 2010, coûter entre 2,2 à 2,8 milliards d'euros, elle dépasse aujourd'hui 3,7 milliards. L'enjeu est majeur, mais si des rumeurs courent sur l'abandon du projet, elles ne sont pas de mon fait. Mon intention est de jumeler Eole avec la ligne Ligne Nouvelle Paris Normandie (LNPN) pour désengorger le trafic à l'ouest et faciliter l'accès à Paris.

Quant aux sociétés d'autoroute, leur chiffre d'affaires a gagné 30 % depuis la privatisation, leur marge brute d'exploitation 36 % et leur marge nette 53 %, alors que la redevance domaniale n'a progressé que de 18 %. Nous procédons à un premier rattrapage, mais il est vrai que ces chiffres incitent à s'interroger.

Présidence de M. Michel Teston, vice-président

**M. Michel Teston, vice-président.** – Nous en venons au transport maritime.

**M. Charles Revet, rapporteur pour avis des crédits du transport maritime.** – La France a été une très grande puissance maritime : elle est passée du quatrième rang mondial dans les années 1970, au 28<sup>ème</sup> rang aujourd'hui. Où en est l'application du plan de rénovation des grands ports maritimes ? Près de 220 millions d'euros ont été investis depuis 2008. Mais les autorisations d'engagement baissent de 40% dans ce budget : pensez-vous vraiment que les ports aient achevé de rattraper leur retard d'investissement ?

Le registre international français (RIF) a sauvé le pavillon français et préservé l'emploi de nos marins, puisque le tonnage global de la flotte française à l'international a augmenté. Pourtant la France a fait le choix courageux de s'imposer une proportion d'emplois communautaires – un tiers, ce que la plupart des autres pavillons internationaux, luxembourgeois, britannique, n'appliquent pas. Cependant, nous attendons de nouvelles mesures pour renforcer encore la compétitivité de notre pavillon, sur le plan social comme sur le plan fiscal. Qu'en pensez-vous ?

La réforme portuaire de 2008 a modifié la gouvernance des grands ports maritimes, mais sans leur donner les coudées assez franches pour qu'ils puissent eux-mêmes prendre les décisions de leur développement. Alors qu'en Allemagne, aux Pays-Bas et même en Espagne, les ports relèvent des autorités locales, même lorsque l'État en est resté propriétaire, nous avons maintenu nos grands ports maritimes dans le giron de l'État, sans rompre avec la prudence, sinon l'attentisme de l'administration. Ne pensez-vous pas qu'il est grand temps de confier la gestion des ports à des autorités locales, comme partout ailleurs en Europe ? L'État veut à tout prix garder la main sur tout : il en résulte une paralysie certaine.

**Mme Odette Herviaux.** – Depuis des années, Charles Revet et moi partageons les mêmes analyses, les mêmes interrogations. Les grands ports maritimes et tous les ports français jouent un rôle crucial pour notre économie et le développement du territoire. Je me réjouis du lancement d'une politique maritime intégrée et d'une stratégie maritime de façade, que nous appelions de nos vœux depuis longtemps. Sur le plan strictement budgétaire, nous nous heurtons à une difficulté de lecture, en raison de l'intégration de la pêche dans la partie transport maritime. Les comparaisons sont compliquées, beaucoup de domaines sont rattachés au développement durable, notamment les grands fonds. Nous avons intérêt à travailler en partenariat avec nos collègues de la commission des affaires économiques.

**Mme Laurence Rossignol.** – Vous ne serez pas surpris que je vous interroge sur le canal Seine-Nord. Le projet a eu droit l'année dernière à une belle inauguration mais il semblerait que seuls les petits fours aient été financés... Vous savez que les élus de la région sont très attachés au projet : ils s'interrogent sur son avenir.

**M. Philippe Esnol.** – Ma région est située à l'arrivée du canal Seine-Nord, à la confluence de la Seine et de l'Oise. L'enjeu est évidemment considérable pour l'Île-de-France. Et pour le développement du transport fluvial.

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – L'enjeu du canal Seine-Nord est majeur, il donne un sens au transport fluvial. Encore faut-il une bonne jonction avec les ports maritimes français.

**M. Charles Revet, rapporteur.** – Nous sommes inquiets.

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – J'entends beaucoup de choses au sujet du canal Seine-Nord : il aurait été financé avant le 6 mai, mais pas ensuite. Financé par un coup de baguette magique, sans doute ? Ces rumeurs et suspicions motivées par des arrière-pensées politiciennes ne font pas de bien au projet. Les autorités européennes s'interrogent, d'autant que certains invoquent une forte participation des fonds européens. En réalité celle-ci serait de 6 %, par un choix de l'ancien ministre de l'écologie Jean-Louis Borloo qui avait sans doute d'autres priorités à financer. Bouygues, le partenaire, avait exprimé des doutes sur le bouclage financier bien avant les élections : en février dernier. Et c'est à nous que l'on reproche un abandon !

Comment donner une chance à ce projet ? D'abord en définissant l'enveloppe financière, notamment en mobilisant les fonds européens, ce qui n'a pas encore été fait. Puis en s'interrogeant sur la pertinence du PPP, d'autant que le partenaire privé a prévenu qu'il ne serait pas au rendez-vous. Il y a environ 1,5 milliard d'euros à trouver. Les collectivités sont très sollicitées et il faudra définir les modalités de la participation de l'État. J'ai demandé une analyse à l'inspection générale des finances et au conseil général du développement durable, elle ne sera ni à charge, ni à décharge, mais il faut songer aussi à protéger nos ports maritimes. Car si le canal doit devenir un axe de desserte du territoire français à partir des ports de l'Europe du Nord, il faut

y réfléchir à deux fois et peut-être préférer des travaux pour renforcer la liaison Le Havre-Dunkerque ? Nous avons besoin de temps pour mettre de l'ordre dans le dossier, après un lancement en avril 2011 dans la précipitation et selon un calendrier insoutenable. Prenons également garde à ne pas susciter des attentes illusoires dans les territoires : j'ai lu que 15 000 emplois seraient créés avec la construction du canal. C'est une invention.

Lorsqu'un projet prend une telle mauvaise tournure, il faut construire une alternative, revoir peut-être le cahier des charges. Je ne m'appelle pas M. Borloo, je n'ai pas la science infuse ni les financements magiques, je ne m'adonne pas à des effets de tribune en assénant des contre-vérités à tout instant, parce que je respecte les gens concernés par ce projet.

La question maritime n'est ni de droite ni de gauche, elle mérite une union sacrée. Et lorsque Charles Revet parle, même le ministre se tait. Nous partageons le même constat. Notre stratégie doit consister à bâtir une politique maritime intégrée. Le gouvernement a recréé un ministère de la mer et de la pêche, au sein du ministère des transports, car nous ne tirons pas suffisamment bénéfice de nos façades maritimes, ni en métropole, ni outre-mer. Le Grenelle de la mer a été intéressant, dans sa démarche sinon dans les résultats. Nous lancerons une nouvelle concertation afin de faire éclore cette stratégie maritime, qui exige de mettre l'accent sur les infrastructures portuaires, sur la recherche, sur tout ce qui conforte l'activité maritime. Il nous faut en convaincre tous les acteurs, y compris les administrations d'État, inadaptées et fragilisées.

Vous avez failli me convaincre sur la décentralisation portuaire. Je veux que les collectivités soient mieux associées aux enjeux portuaires et d'aménagement territorial, sans cloisonnement entre les deux. Mais une décentralisation malhabile, on l'a vu, peut aussi ligoter les initiatives locales. Rien ne peut se faire contre la volonté des territoires. Nous avons besoin de mécanismes de codécision. Les lois de décentralisation n'ont pas donné aux régions compétence sur les ports...

**M. Charles Revet.** – Ce n'est pas ce que je propose !

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – Il nous faut mobiliser tout le monde, armateurs, décideurs locaux,... Je vous invite à mobiliser vos assemblées, pour soutenir le développement d'une politique maritime intégrée.

**M. Michel Teston, vice-président.** – Nous en venons au transport aérien.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur pour avis des crédits de l'aviation civile.** – Comme les années précédentes, une partie du produit de la taxe de l'aviation civile sera reversée au budget général, alors que le budget de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) est structurellement déficitaire. Par conséquent, les redevances versées ne couvrent pas le coût du service rendu : l'écart est d'environ 15%, soit 110 à 115 millions d'euros tous les ans. La DGAC est fortement endettée, en raison des investissements qui lui

sont nécessaires, mais aussi en raison d'un important déficit de fonctionnement. Sa dette a gonflé de 40% en quatre ans pour atteindre 1,2 milliard d'euros. Néanmoins, on la pénalise encore en laissant subsister un déficit d'exploitation illégitime. La direction ne devrait-elle pas recouvrer l'intégralité du produit de la taxe de l'aviation civile ?

S'agissant des crédits affectés à la recherche, la comparaison avec l'Allemagne est peu flatteuse. Le programme d'investissements d'avenir (PIA) depuis 2010 amorce une réduction de cet écart : 8 milliards d'euros financent la recherche, 7,5 milliards d'euros la filière industrielle aéronautique, l'un des rares domaines d'excellence français, le premier secteur exportateur. Toutefois, le PIA doit s'achever l'an prochain : comment maintenir un effort de recherche soutenu dans ce domaine très créateur d'emplois – 13 000 embauches en 2011 ? Une clause de revoyure sur le PIA permettrait-elle de le financer à nouveau ?

Le lien entre les aéroports et la capitale est une question ancienne. Le projet de Charles de Gaulle Express a fait l'objet d'un rapport de Pierre-Henri Gourgeon. Les opérateurs semblent prêts à s'engager. Le mode de financement est-il arrêté ? Les engagements des opérateurs sont-ils suffisants ? Le projet est impensable sans un effort de desserte des territoires traversés par ce train. Se pose en outre la question de la ligne B, parallèle à ce train direct, et celle de la desserte par le Grand Paris Express, notamment jusqu'à l'aéroport du Bourget. Sur le chemin de Roissy se trouve en effet le premier salon de l'aéronautique et de l'espace au monde, le premier aéroport d'affaires d'Europe, et le musée de l'air et de l'espace, vitrine touristique mondiale. Préservons au moins, dans les arbitrages sur le tracé du Grand Paris Express, la gare du Bourget, enjeu majeur pour l'industrie et le territoire, même si la liaison ne va pas jusqu'à Roissy.

**M. Philippe Esnol.** – Face aux nuisances croissantes du trafic aérien, je souhaite voir renforcée l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa). Notre collègue député Jacques Alain Bénisti est beaucoup plus virulent que moi, mais nous demandons tous deux que l'on revienne sur l'arrêté pris par Nathalie Kosciusko-Morizet. Procédant à un relèvement des altitudes en Île-de-France, il soulage – à peine – quelques populations pour en pénaliser beaucoup d'autres. J'habite juste sous le passage des avions qui atterrissent à Roissy toutes les cinq minutes à partir de cinq heures du matin. C'est insupportable. Conflans n'est pourtant pas tout près de l'aéroport !

Je vous saurais gré de solliciter la DGAC sur la mise en place de la descente continue. Les pilotes de ligne nous assurent de sa faisabilité technique, mais les contrôleurs aériens s'y opposent. Il en va de la tranquillité de millions de Franciliens !

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – L'aéronautique est un tel enjeu économique pour la nation qu'elle fera l'objet de la mobilisation de toutes les administrations. L'aéronautique est aussi facteur de développement de la recherche ; 2 milliards d'euros du PIA ont permis d'accompagner le

développement de l'A350 – à hauteur de 500 millions d'euros –, celui du successeur de l'A320, des hélicoptères Super Puma et Dauphin, ainsi que du projet de construction d'un avion régional de 90 places – un créneau manquant. Nous participons en outre au projet européen SESAR sur la gestion aéroportuaire.

Le déficit de la DGAC augmentera encore jusqu'en 2014, pour ne diminuer qu'à partir de 2015. Nous étudions la possibilité de lui affecter à nouveau l'intégralité du produit de la taxe de l'aviation civile. Nous cherchons aussi à diminuer un certain nombre de taxes qui pèsent aujourd'hui sur le secteur et les compagnies aériennes, notamment françaises. La moitié des taxes versées à Aéroports de Paris est en effet payée par Air France...

Je partage votre point de vue sur le CDG Express, j'y suis favorable. Une capitale comme Paris en a besoin, car les modes de transports actuels ne sont pas satisfaisants. Toutefois, on ne peut mener ce projet à bien sans améliorer également les transports en commun quotidiens des Franciliens. Un rapport sur ces questions a été demandé par Cécile Duflot à Pascal Auzannet. Le PPP ayant été abandonné pour le CDG Express, un financement public de la part de tous les acteurs peut désormais être envisagé – ADP, RFF, SNCF, RATP –, en plus de la contribution des usagers. Nous nous battons pour Roissy, et c'est dans ce cadre là qu'interviendra une réponse pour le Bourget.

Les nuisances liées aux approches aériennes font l'objet d'un contentieux. De 2007 à 2011, Nathalie Kosciusko-Morizet avait fait de la lutte contre les nuisances aéroportuaires un combat prioritaire. Ses objectifs n'ont pas été atteints, son dispositif ayant été censuré pour vice de procédure par le Conseil d'État. Nous avons purgé le dispositif de ses vices, mais la question demeure sur le fond et la haute juridiction en reste saisie. Je ne me prononcerai donc pas sur ce point. L'approche retenue par l'ancienne ministre a toutefois eu pour effet d'augmenter le nombre de personnes affectées, bien qu'avec moins d'intensité... Le dossier n'est pas abandonné : nous sommes aujourd'hui à près de 50% de descentes continues et travaillons à une amélioration. Des propositions pourront être faites dans quelques mois, je souhaite une concertation avec les collectivités territoriales sur ce dossier compliqué.

**M. Charles Revet, rapporteur pour avis.** – Lors des auditions, nous avons compris que les étudiants de l'École nationale supérieure maritime (ENSM) avaient eu des difficultés à réaliser la partie pratique de leur scolarité, des obstacles réglementaires et d'organisation les ayant empêchés d'embarquer.

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – La situation s'améliore.

**M. Charles Revet, rapporteur pour avis.** – Elle est absurde.

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – En outre, la pluralité des sites de l'ENSM pose problème. Je souhaite que nous ayons cette discussion ensemble. Nous devons moderniser le site du Havre, mais en l'absence de projet d'ensemble de maintien des sites, on ne fera que l'affaiblir.

**M. André Vairetto.** – Le président de la République a demandé un pacte de croissance au sommet européen des 28 et 29 juin derniers. Il me paraîtrait inopportun que les opérations pouvant bénéficier de cette dynamique se trouvent bloquées. Je pense notamment au Lyon-Turin. Le tunnel ferroviaire bénéficie d'un engagement de l'Union européenne à hauteur de 672 millions d'euros, 40% du coût de l'investissement. Les deux États sont d'accord sur leurs parts respectives.

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – Je m'en tiendrai aux conclusions du sommet franco-italien, qui définira la politique commune aux deux parties et le bon rythme – supportable pour chacune.

**M. Michel Teston, vice-président.** – Je remercie le ministre pour sa disponibilité, le temps qu'il nous a consacré, et la qualité de ses réponses.



## II. EXAMEN DU RAPPORT

*Au cours de sa séance du mercredi 14 novembre 2012, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits « transports maritimes » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » du projet de loi de finances pour 2013.*

**M. Michel Teston, président.** – Nous examinons les *crédits « sécurité et affaires maritimes » inscrits au programme 205 et les crédits maritimes inscrits au programme 203 « Infrastructures et services de transports ».*

**M. Charles Revet, rapporteur pour avis.** - Vous connaissez ma position, constante depuis tant d'années déjà : je ne me résous pas au déclin de l'activité maritime française en général, et du transport maritime en particulier. Nous disposons des plus beaux atouts en Europe de par nos façades maritimes, les transports maritimes n'ont pas cessé de progresser ces dernières décennies, mais nous faisons toujours moins ! Nous reculons dans un marché toujours plus grand, nos voisins européens nous dépassent et nous surpassent largement : je ne suis pas marin, mais ma fibre maritime ne peut accepter un tel recul, parce que je suis convaincu qu'il n'a rien d'inéluctable !

Je sais que je peux compter ici sur votre écoute, car nous partageons les mêmes objectifs : faire avancer notre pays sur les métiers et les technologies de demain, pour développer nos savoir-faire, notre emploi, dans un monde désormais soucieux de sobriété énergétique, à une époque où nous devons assurer la transition écologique de notre économie.

Il y a bien sûr de la politique dans tout cela, mais aussi un besoin de bon sens face aux réalités : le transport maritime achemine 90 % des marchandises que nous consommons ; nos ports sont mal reliés au chemin de fer et aux voies navigables, ce qui en bride le développement, alors même que les ports européens concurrents sont saturés ; nous avons des objectifs très élevés de report modal, nous ne les atteindrons pas sans utiliser mieux notre domaine maritime, qu'il s'agisse du transport ou de l'énergie ; nous avons encore des savoir-faire en matière maritime, qui sont méconnus, insuffisamment valorisés, mais qui représentent un atout considérable.

J'en viens aux chiffres de ce projet de budget.

Il y a d'abord les 142 millions d'euros du volet « sécurité et affaires maritimes » inscrits au programme 205. Ce programme est élargi à la pêche depuis cette année mais je ne vous parlerai pas de la pêche puisque ce secteur relève de la commission des affaires économiques.

A quoi iront ces 142 millions l'an prochain ?

Pour plus de moitié ces crédits compenseront les exonérations de charges patronales pour l'emploi de marins français sur les navires inscrits au

registre international français, le RIF. Cette mesure de soutien à la flotte de commerce est indispensable : sans cette exonération, il est certain que le pavillon français reculerait encore plus, alors qu'il se maintient tant bien que mal en nombre de bateaux – pour les chiffres des trafics et des navires, je vous renvoie à mon rapport écrit.

L'autre moitié se répartira ainsi : 20 % iront aux actions de sécurité maritime proprement dite, c'est-à-dire aux moyens techniques des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), des centres de sécurité des navires (CSN) et de la société nationale de sauvetage en mer (SNSM) ; 20 % iront à la formation des gens de mer et au soutien à l'emploi maritime, principalement à la nouvelle École nationale supérieure maritime (ENSM), née en 2009 et toujours en cours d'installation ; les 10 % restant iront à des moyens techniques de soutien au programme.

Il y a ensuite, deuxième ensemble, la centaine de millions d'euros inscrits au programme 203 « Infrastructures et services de transports » et qui iront : pour une grosse moitié (soit 58 millions d'euros) à l'entretien des accès aux sept grands ports maritimes de métropole et aux quatre grands ports des départements d'outre mer : ce sont en particulier les travaux de dragage, que l'État est censé assumer à ses frais ; l'autre petite moitié de cette enveloppe, soit 45 millions d'euros, servira à cofinancer des infrastructures fluviales et portuaires.

Quels commentaires m'inspirent ces chiffres ?

Les crédits du volet « sécurité et affaires maritimes » reculent de 2 % en autorisations d'engagement et de 3 % en crédits de paiement : c'est une mauvaise nouvelle, même si le recul s'explique par celui des exonérations de charges pour le RIF, qui sont des dépenses de constat.

Le plus grave se situe du côté des investissements. Depuis 2008, des investissements ont été relancés dans nos grands ports maritimes : l'État y a mis 174 millions au titre du plan de relance portuaire, qui ont été inscrits dans les contrats de plan 2007-2013 ; puis l'État a encore ajouté, toujours sous la précédente législature, 50 millions grâce au plan de relance de l'économie. C'est peu dire que ces investissements étaient nécessaires ! Mais il faut continuer sur cette tendance ! Or, pour l'an prochain, le Gouvernement, ne prévoit d'autoriser que 45 millions d'investissements nouveaux : c'était 74 millions l'an passé, la chute est de 40 % !

Je déplore vivement ce recul de l'investissement dans nos grands ports, même si je sais bien que leur modernisation ne sert à rien sans leur désenclavement, et qu'il faut dépenser aussi hors de la circonscription portuaire pour relier mieux nos ports à la voie ferrée et aux fleuves. Les investissements de ces dernières années auraient-ils été suffisants, le temps serait-il venu de marquer une pause ? Je ne le crois pas, je suis même convaincu de l'inverse.

Pour ce fait majeur, je vous proposerai, mes chers collègues, et croyez bien que c'est par dépit, un avis négatif à ces crédits insuffisants.

J'aimerai, ensuite, attirer votre attention sur des sujets dont nous aurons à reparler l'an prochain à propos des transports maritimes.

Je crois nécessaire, tout d'abord, de parachever la réforme de nos grands ports maritimes. Je n'ai pas pu l'obtenir en 2008, je l'ai redit l'an passé dans un rapport d'information puis dans un débat en séance publique : il est grand temps de confier la gestion de nos grands ports maritimes aux collectivités et organismes économiques locaux. C'est même la condition nécessaire à ce qu'ils redémarrent vraiment ! Tous les ports qui réussissent en Europe sont entre les mains des autorités locales, même ceux qui sont restés propriété d'État, comme c'est le cas en Espagne. La réforme de 2008 représente un progrès, nous sommes parvenus à rendre la gouvernance portuaire un peu plus dynamique, davantage tournée vers le projet économique. Nous sommes également parvenus, certes péniblement, à mettre fin à une organisation du travail héritée d'un autre âge. Mais nous ne sommes pas allés assez loin, les responsables des ports n'ont pas les coudées assez franches, les décisions d'investissement doivent encore aujourd'hui attendre l'accord de l'administration centrale ; c'est un frein voire un blocage qui paralyse le développement de nos ports.

Il y a semble-t-il une légère amélioration de l'activité en 2012 : Marseille va lentement franchir la barre du million de conteneurs transités dans l'année, Le Havre les deux millions. Mais nos deux grands ports les mieux placés au sud et au nord de l'Europe restent largement derrière les autres grands ports européens. Comment se contenter d'une croissance si péniblement acquise lorsque la position géographique et les investissements récents nous font toucher du doigt des résultats deux fois, trois fois supérieurs ? Pourquoi se contenter de si peu, quand nos voisins, sur chacune de nos façades, font toujours mieux que nous ? Je vous rappelle qu'Anvers et Hambourg sont à dix millions et Rotterdam à 15 millions de conteneurs par an !

Un mouvement est en marche, on le voit en vallée de la Seine, avec un rapprochement des ports : comme en Allemagne, comme en Hollande, les ports veulent aller plus loin, assumer leur rôle véritable de « chef d'orchestre logistique ». Mais ils ont besoin de nous, et c'est par le développement de l'activité, par l'investissement que nous nous en sortirons « par le haut » !

Deuxième sujet d'importance : la compétitivité du pavillon français. Nous en avons débattu – trop peu, hélas ! – à l'occasion de la proposition de loi sur le cabotage maritime, que nous a présentée récemment Evelyne Didier.

C'est un sujet essentiel mais complexe, sur lequel nous devons avancer : c'est dans l'intérêt de nos emplois maritimes tous métiers confondus. Le sujet est complexe parce qu'il est économique, social et fiscal, parce que les règles sont souvent européennes mais nous avons des marges d'action. Ces marges d'action sont étroites, mais nous ne devons pas renoncer à les utiliser

et nous devons le faire avec les parties prenantes : les marins et les gens de mer en général, les industriels, les autorités organisatrices de transports. Le RIF a été salubre pour nos navires au long cours, il reste encore quelques améliorations à y apporter pour que nos navires naviguent à armes égales avec leurs concurrents européens. Nous devons trouver des moyens d'action contre la concurrence déloyale en matière de cabotage national, notamment avec les îles : c'est le sujet dont nous a parlé Evelyne Didier, il mérite toute notre attention.

Nous pourrions également améliorer la compétitivité du pavillon français en prenant deux mesures législatives qui me paraissent devenir urgentes :

– il nous faut actualiser la loi de 1992 sur la sécurité des approvisionnements énergétiques. Cette loi impose que les navires français transportent au moins 5 % du pétrole brut que nous raffinons. Or, à mesure que nos raffineries ferment, cette obligation perd sa raison d'être, à savoir que la France maîtrise ses approvisionnements « stratégiques » d'énergie. Il faut donc inclure dans cette obligation les produits raffinés, ainsi que le gaz liquide : nous rétablirons la maîtrise de cette « réserve stratégique » et nous ferons du bien à notre pavillon national ;

– il nous faudra débattre également pour savoir si, devant le risque grandissant de la piraterie maritime, nous autorisons ou pas l'embarquement de gardes armés à bord de nos navires marchands. D'autres pays ne s'en privent pas, notamment la Grande-Bretagne, dont le pavillon est déjà bien plus compétitif que le nôtre. Nous avons choisi le recours à la Marine nationale, mais elle n'est pas suffisamment disponible. Les risques changent vite en la matière, nous devons être réactifs, c'est aussi un critère de compétitivité de notre pavillon.

Mon rapport pour avis comporte encore d'autres pistes, notamment en matière d'enseignement maritime, dont je suis sûr que nous aurons à reparler.

En conséquence, je vous invite à donner un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

**Mme Odette Herviaux.** – Je partage votre constat, mais pas votre conclusion. On peut certes regretter la baisse des investissements portuaires, mais vous en donnez vous-même une bonne raison : les investissements portuaires, pour être efficaces, doivent s'accompagner d'autres investissements de connexion aux réseaux ferré et fluvial, hors de la circonscription portuaire, il faut de la cohérence.

Faut-il associer davantage les collectivités locales à la gestion des ports ? Certainement, mais doit-on pour autant leur confier l'ensemble des investissements, au moment où leurs propres moyens deviennent des plus contraints ? Ce qui manque, c'est plutôt un État stratège, qui investisse de façon cohérente non seulement avec le reste des réseaux de transports, mais également dans le cadre de la politique maritime intégrée.

Enfin, face à la piraterie, faut-il autoriser l'embarquement de gardes armés sur nos navires marchands ? Il faut faire attention en la matière, parce que la présence de gens armés à bord n'est pas sans risque, pour eux-mêmes comme pour l'équipage, avec des conséquences qu'il faut bien mesurer en matière de responsabilité.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Je partage également les constats de Charles Revet, mais je sais qu'ils n'ont guère changé depuis une quinzaine d'années. Lorsque je rapportais ce budget comme député, je déplorais déjà le défaut d'accès multimodal à l'hinterland, condition indispensable pour que les marchandises soient évacuées rapidement des quais : sur ce point, les choses n'ont guère avancé, ou si peu ! Même chose pour l'entretien de nos voies navigables, où les progrès sont bien trop lents. Est-ce une raison, cependant, de refuser ses crédits au ministre ? Je ne le crois pas, car je suis satisfait de ce qu'il vient de nous dire : il y a bien longtemps que nous n'avions pas entendu un discours aussi cohérent, au bénéfice du développement portuaire. Je lui donnerai donc toutes ses chances, en adoptant ce budget !

**M. Charles Revet, rapporteur pour avis.** – Je me satisfais également de l'écoute et de la cohérence du ministre, qui connaît très bien le maritime et le portuaire. Cependant son budget subit des coupes sombres : je dois bien en tenir compte ! L'État ne tient pas ses engagements, je le dis depuis assez de temps pour ne pas pouvoir me taire aujourd'hui. Un exemple : l'armateur MSC a décidé de s'installer au Havre il y a quelques années, en demandant que le fret qu'il débarquerait puisse être évacué par la voie d'eau ; l'enjeu est de taille, puisque son activité ferait doubler le transit de conteneurs au Havre ; or, que constate-t-on ? MSC est venu, il a rénové son quai et investi 600 millions d'euros – mais l'accès à la Seine n'est toujours pas opérationnel, l'administration tergiverse pour quelques dizaines de millions d'euros entre plusieurs solutions et nous nous faisons promener de service en service, d'étude préalable en étude préalable... Cela ne peut plus durer, à ce rythme c'est notre activité portuaire tout entière qui va sombrer !

Vous me dites, Madame Herviaux, que les investissements portuaires doivent être cohérents avec le raccordement aux réseaux, j'en suis bien d'accord ! Ce qui me frappe plutôt, et vous l'avez constaté avec moi lors de notre rapport d'information, c'est le manque d'ambition en la matière, y compris des ports eux-mêmes. D'où vient la frilosité de nos grands ports maritimes ? De leur tutelle : c'est l'État qui les réfrène ! En préparant la réforme portuaire de 2008, j'ai rencontré tous les directeurs de ports, ainsi que leurs prédécesseurs : tous, je dis bien tous, m'ont dit qu'ils n'avaient jamais reçu d'encouragement à investir, ni même de réponse claire lorsqu'ils proposaient un programme d'investissement dans le temps ! Ailleurs en Europe, les ports ont pris leurs responsabilités parce qu'ils ont les coudées franches et même lorsque l'État est propriétaire, comme en Espagne, il se contente de coordonner ses interventions : les projets de développement, eux, sont faits par les acteurs locaux.

Face aux pirates, ensuite, nous ne pouvons pas laisser notre marine marchande sans solution quand la Marine nationale ne peut répondre aux demandes de protection. Ou bien, une fois encore, c'est accepter de perdre de l'activité, je ne m'y résous pas.

Enfin, Monsieur Filleul, je ne dirai pas que rien n'a changé depuis quinze ans dans nos ports : la réforme de 2008 a modifié l'organisation du travail portuaire, c'est important – au prix de quelques grèves qui resteront dans les mémoires... Ce que je dis, c'est que le problème est maintenant du côté de l'investissement et que nous ne le réglerons pas sans modifier plus avant la gouvernance des ports, en la confiant aux acteurs économiques et politiques locaux, avec tout l'accompagnement de l'État et toutes les précautions nécessaires : c'est la prochaine étape pour que nos ports réussissent !

*A l'issue de ce débat, contre l'avis du rapporteur pour avis, la **commission émet un avis favorable** à l'adoption des crédits « sécurité et affaires maritimes » inscrits au programme 205 et des crédits maritimes inscrits au programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».*

## ANNEXE

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Jeudi 8 novembre 2012

– *Armateurs de France* : **M. Éric Banel**, délégué général ; Mme **Cécile Bellord**, directrice des affaires juridiques.

– *Direction des Affaires maritimes (DAM)* : **Mme Régine Bréhier**, directrice.

– *Direction des services de transports (DST)* : **M. Patrick Bourven**, sous-directeur "Ports et transport fluvial".