

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XX

MER

Par M. Charles REVET,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Jacques Moulinier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Henri de Richemont, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 19) (2003-2004)

Lois de finances.

Mesdames, Messieurs,

Il y a un an coulaient le *Prestige* et ses 77.000 tonnes de fioul lourd. La pollution n'a cessé, depuis, d'atteindre la côte aquitaine, affectant durablement les activités halieutiques, ostréicoles et touristiques des départements littoraux. La longueur des procédures FIPOL et le faible taux des remboursements suscitent l'incompréhension et la colère des professionnels et des collectivités territoriales.

A l'évidence, cette catastrophe a relancé la **question de la sécurité maritime**, sous plusieurs angles :

- la nécessité d'accélérer tant la transposition dans le droit national des directives européennes adoptées à la suite du naufrage de l'*Erika* que la mise en œuvre des prescriptions relatives au retrait des pétroliers à simple coque, au contrôle des sociétés de classifications et au fonctionnement de l'Agence européenne de la sécurité maritime ;

- l'obligation pour l'Union européenne de bannir au plus vite des ports européens les « navires-poubelles » : une première « liste noire » de dix bâtiments a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* du 13 novembre 2003, et plus de 140 navires sont désormais soumis au risque de se voir refuser l'accès aux ports de l'Union s'ils devaient être immobilisés une fois de plus en raison de leur piètre sécurité ;

- l'importance pour les pouvoirs publics d'envisager l'élaboration, dans le cadre tant communautaire que de l'Organisation maritime internationale (OMI), d'un nouveau train de mesures et de contraintes destinées à garantir la sécurité en mer. La Commission et le Parlement européens y ont travaillé activement tout au long de l'année 2003, et une commission temporaire sur la sécurité maritime, créée par le Parlement européen le 6 novembre 2003, devrait rendre ses conclusions au début du mois d'avril 2004 ;

- et enfin, les efforts que notre pays doit accomplir en propre pour renforcer sa sécurité maritime.

A cet égard, votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction qu'entre les communications de M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, au conseil des ministres du 4 décembre 2002 et du 12 novembre 2003, **d'importants progrès ont été enregistrés en peu de temps.**

Grâce au recrutement de retraités de la marine, la France respecte enfin les quotas prescrits en matière de contrôle des navires aux ports, étant passée en un an de moins de 10 % à près de 30 % sans que s'affaiblisse la qualité de ces contrôles. Les crédits ont été débloqués pour remplacer, d'ici juin 2005, les deux remorqueurs de grande puissance « Abeille » qui assurent la protection du littoral de la Manche et de l'Atlantique. Les avions de surveillance de nouvelle génération, dits « Polmar-3 », seront livrés au services des douanes en 2004, et la marine nationale affrètera un quatrième bateau de soutien en haute mer. Des progrès substantiels ont été réalisés en matière de coopération scientifique, notamment pour la surveillance et l'anticipation des déplacements des plaques de fioul, et de coopération avec les professionnels de la mer pour lutter contre la pollution.

Il reste cependant à élargir les moyens de lutte par la construction d'un navire pouvant ramasser 5.000 tonnes de déchets par jour, même par mer forte, et surtout à mettre en place la réglementation relative aux « ports refuges » ou, plus exactement, qui définira les procédures et méthodologies pour traiter correctement le cas d'un navire dangereux en détresse.

Ces problèmes de sécurité maritime ont naturellement constitué une partie essentielle de l'ordre du jour du **comité interministériel de la mer (CIMER)** qui s'est tenu, sous l'égide du Premier ministre, le 29 avril 2003. Mais cette réunion interministérielle a également abordé d'autres préoccupations, visant à **renforcer la sûreté maritime et portuaire**, à relancer la **politique économique maritime**, à garantir l'exercice par la France de sa **souveraineté sur ses espaces maritimes**, et enfin à **maîtriser les usages de la mer** dans l'optique du développement durable en métropole et outre-mer.

A cet égard, **nombre des décisions prises à l'occasion de ce CIMER se trouvent traduites de manière budgétaire dans le présent projet de loi de finances, ou devraient être prochainement engagées**, notamment au plan législatif, par exemple en matière de **soutien à la flotte nationale** ou au **cabotage maritime**.

Reste que **les questions de sécurité et de sûreté paraissent**, pour votre rapporteur pour avis, tout à fait **prédominantes dans le contexte actuel.**

Or, s'agissant de la **sûreté**, il ne semble pas que tous les acteurs du monde maritime aient saisi les implications, en particulier financières, des obligations qui pèseront sur les flottes maritimes et les infrastructures portuaires à compter du 1^{er} juillet 2004. A cette date, en effet, deviendront applicables les modifications apportées à la convention pour la sauvegarde de la sécurité en mer (convention SOLAS) et les prescriptions du code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (code ISPS).

En matière de **sécurité**, votre rapporteur pour avis avait déjà fait part l'an dernier de sa préoccupation quant à l'**organisation de la lutte contre les**

sinistres dans les ports maritimes, qui ne lui semblait pas correctement assurée. Aussi, répondant favorablement à la proposition du Bureau de votre commission des affaires économiques de préparer un **avis budgétaire thématique**, a-t-il mené tout au long de l'année 2003 une réflexion sur cette question, dont le **contenu et les conclusions figurent dans la seconde partie du présent rapport**.

CHAPITRE I^{ER}

LES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES POUR 2004 EXPRIMENT UNE FORTE VOLONTÉ POLITIQUE ET S'INSCRIVENT DANS UN CONTEXTE JURIDIQUE EN PLEINE ÉVOLUTION

Dans le domaine maritime, le fait notable de l'année 2003 a été la réunion du Comité interministériel de la mer, le 29 avril, qui a fixé un nombre significatif d'orientations sous l'impulsion du secrétaire d'Etat aux transports et à la mer. Mais d'autres initiatives avaient déjà été prises par le Gouvernement dans les mois ayant suivi sa nomination, notamment en matière fiscale et sur le plan de la sécurité. Enfin, des projets très importants devraient, dès l'an prochain, modifier durablement les conditions d'exercice de l'activité maritime et portuaire nationale et approfondir ainsi davantage la modernisation de l'économie de la mer, souhaitée par l'essentiel de ses acteurs.

I. UNE FORTE VOLONTÉ POLITIQUE ET UN CONTEXTE JURIDIQUE EN PLEINE ÉVOLUTION

Outre le CIMER d'avril, l'actualité de la mer a été riche en événements en 2003.

Le **processus de modernisation de la flotte de commerce** s'est poursuivi dans le cadre de dispositifs fiscaux et sociaux confortés (GIE fiscal), élargis (exonérations de charges sociales) et complétés (**taxe au tonnage**).

En outre, grâce à notre collègue Henri de Richemont, la réflexion s'est poursuivie pour **instaurer un pavillon bis** à la hauteur des défis auxquels est confrontée la flotte nationale, et pour relancer efficacement le **cabotage maritime**. Mais en l'espèce, l'essentiel est que ces réflexions et préconisations

ne devraient pas rester lettre morte : le prochain examen par le Sénat de la proposition de loi relative au « registre international français » en témoigne, tout comme la mobilisation du secrétaire d'Etat aux transports et à la mer pour faire intégrer la problématique des « autoroutes de la mer » dans les projets européens de développement multimodal.

En ce qui concerne les **ports maritimes**, de nouvelles perspectives s'ouvrent avec la prochaine **décentralisation des ports d'intérêt national**. L'architecture générale devrait confier la gestion des ports de commerce aux régions, celle des ports de pêche aux départements et celle des ports de plaisance aux communes. Toutefois, toute collectivité ou groupement pouvant, d'ici la fin 2005, se porter candidat à l'attribution des ports de commerce et de pêche relevant actuellement de la responsabilité de l'Etat, la **réalité des situations devrait être singulièrement différente de ce schéma cartésien**.

Enfin, si les **ports autonomes maritimes** ne sont pas concernés par l'acte II de la décentralisation, un **projet de loi de modernisation portuaire** devrait, l'an prochain, rénover leur mode de gestion afin de les rendre plus compétitifs face à leurs concurrents européens, notamment d'Europe du Nord.

A. LES INITIATIVES PRISES EN 2002 ET APPLICABLES EN 2003

1. Les allègements fiscaux et sociaux

Pour aider les armateurs français à faire face à la concurrence européenne et internationale, divers dispositifs d'allègements fiscaux et sociaux ont été institués à la fin des années 1990, notamment le GIE fiscal. Ces mécanismes ont été complétés ou étendus en 2002-2003 par **trois mesures importantes répondant aux attentes des entreprises de transport maritime**.

a) La taxe au tonnage

Le dispositif optionnel de **taxation forfaitaire au tonnage** pour les entreprises de transport maritime ayant leur centre de décision et de gestion opérationnelle en France a été institué par la **loi de finances rectificative pour 2002** ^(*). Par une décision du 13 mai 2003, la Commission européenne a reconnu la compatibilité de celui-ci avec le marché commun, ce qui n'est pas surprenant puisqu'il est très proche de ceux mis en œuvre dans les autres Etats membres de l'Union européenne, notamment au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

(*) Pour de plus amples informations, voir l'avis budgétaire n° 70 – Tome XX (2002-2003) fait par votre rapporteur pour avis sur le projet de loi de finances pour 2003 (pages 49 et 50).

Se substituant à l'impôt de droit commun sur les sociétés, le mécanisme consiste à taxer un bénéfice déterminé forfaitairement, par application d'un barème au tonnage des navires exploités par l'armement. Optionnel et s'appliquant par périodes de dix ans, il est ouvert, pour les revenus provenant d'activités de transport maritime, aux entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés en France, exploitant des navires armés au commerce, dont la gestion stratégique et commerciale est réalisée à partir de la France.

Avec la parution du décret d'application n° 2003-1105 du 17 novembre 2003, et sa circulaire à venir d'ici peu, les armateurs français vont ainsi retrouver **dès l'exercice fiscal 2003** (les comptes étant arrêtés au 31 mars 2004) des **conditions satisfaisantes de concurrence face aux professionnels européens**. Les entreprises pourront opter pour ce régime fiscal jusqu'à la date de dépôt des déclarations d'impôts pour l'exercice 2004. Son coût a été évalué à **9 M€** pour la première année de mise en œuvre.

b) Le dégrèvement de la part maritime de la taxe professionnelle

Le dispositif de remboursement de la part maritime de la taxe professionnelle (TP), créé en 1988, a été remplacé, par la **loi de finances pour 2003**, par un **dégrèvement**, mécanisme qui **allège les charges de procédures des entreprises concernées et leur garantit le bénéfice du dispositif**. En 2002, le remboursement concernait **160 armements**, près de **22,9 M€** ayant été consacrés au remboursement de la TP 2001 et d'une partie de la TP portant sur les années antérieures.

Si plusieurs dossiers de remboursement relatifs aux années 2001 et antérieures restent en instance, pour un montant d'environ 7,2 M€, **la simplification du dispositif décidée l'an passé est cependant neutre en trésorerie pour les entreprises**, le non remboursement de la taxe 2002 étant compensé par le non versement de la taxe 2003.

c) Le remboursement partiel des charges sociales patronales d'allocations familiales et de chômage

Le CIMER du 27 juin 2000 avait décidé d'instaurer, à compter de l'exercice 2002, un **dispositif de remboursement des charges sociales patronales d'allocations familiales et de chômage**. Il devait venir compléter celui, mis en place en 1998, relatif aux charges sociales patronales afférentes aux risques vieillesse, maladie et accidents du travail versées à l'ENIM et aux URSSAF par les entreprises employant des personnels naviguant sur des navires de commerce battant pavillon français soumis à la concurrence internationale^(*).

Cependant, en raison d'une insuffisance des crédits, la mise en œuvre du remboursement des charges relatives aux allocations familiales et au chômage n'a pas eu lieu en 2002 et a été **reportée à 2003**. L'instruction interministérielle du 17 juillet 2003 en organise la procédure, et la **dotation**

(*) Une quarantaine d'armements (représentant 260 navires et environ 6.000 marins) ont bénéficié du remboursement de leurs charges ENIM et URSSAF en 2002, pour un montant total de 32,19 M€.

prévue par la loi de finances pour 2003 s'est élevée à **46 M€** pour permettre à la fois le remboursement intégral des contributions sociales patronales afférentes aux risques vieillesse, maladie et accidents du travail versées par les entreprises en 2002 et, **pour la première fois, un remboursement partiel des charges relatives aux allocations familiales et au chômage.**

2. Le contrôle des navires au port

Quinze centres de sécurité des navires et, outre-mer, quatre services des affaires maritimes, sont chargés :

- d'**inspecter les navires français** en vue d'assurer le respect des conventions internationales et des règlements nationaux applicables et la délivrance des titres de sécurité nationaux et internationaux ;

- de **contrôler les navires étrangers en escale dans les ports français** dans le cadre du *Memorandum de Paris*. Pour cette dernière mission, ne sont habilités que les inspecteurs ayant deux ans de pratique du contrôle.

L'an dernier, votre rapporteur s'était inquiété de la **très nette dégradation du nombre des contrôles effectués par la France**, ainsi que des **risques de sanction** qu'elle encourait de la part de l'Union européenne faute de respecter ses engagements internationaux ^(*).

Cependant, grâce aux **efforts de recrutements** réalisés à compter de 2001 et, surtout, au dispositif de **recours à des experts vacataires** décidé par le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer pour renforcer, dès le **premier semestre 2003**, les équipes d'inspection des centres de sécurité des navires, **la situation a retrouvé en 2003 un niveau très satisfaisant**. En atteignant aujourd'hui un **taux mensuel de contrôle des navires en escale supérieur à 30 %**, la France **dépasse désormais les obligations fixées en la matière (25 %)** par la directive CEE 95/21 sur le contrôle par l'Etat du port.

CONTRÔLE DES NAVIRES AU PORT PAR LA FRANCE

		1998	1999	2000	2001	2002
Inspections	France	1 193	819	707	558	963
	Rang (sur 19)	6 ^{ème}	8 ^{ème}	10 ^{ème}	14 ^{ème}	8 ^{ème}
Navires retenus	France	120	91	118	69	83
	Rang (sur 19)	6 ^{ème}	8 ^{ème}	9 ^{ème}	10 ^{ème}	9 ^{ème}

^(*) Pour de plus amples informations, voir l'avis budgétaire n° 70 – Tome XX (2002-2003) fait par votre rapporteur pour avis sur le projet de loi de finances pour 2003 (pages 31 à 33).

Reste que la France demeure dans l'attente des **décisions de la Cour de justice des Communautés européennes** (CJCE) sur les suites données à la procédure engagée par la Commission européenne le 26 juin 2002 pour ne pas avoir fait procéder à un nombre total d'inspections correspondant à au moins 25 % du nombre de navires distincts entrés dans ses ports en 1999 et 2000 (la procédure écrite étant terminée depuis le 1^{er} août 2003).

3. Les réflexions prospectives

En octobre 2002, le Premier ministre avait confié une mission parlementaire à **M. Henri de Richemont** portant sur les mesures à prendre pour favoriser, d'une part, tant le **développement des armements existants que la création de nouveaux armements sous pavillon français** et, d'autre part, le réel « **décollage** » du **cabotage maritime**.

Le rapport de notre collègue, « *Un pavillon attractif, un cabotage crédible : deux atouts pour la France* » a été rendu public le 1^{er} avril 2003, après six mois de travaux qui ont permis d'organiser cent auditions avec près de deux cents personnalités. Des déplacements sur le littoral (Calais, Le Havre, Nantes-Saint-Nazaire, Marseille) comme à l'étranger (Norvège, Danemark, Italie, Espagne) ont précédé une rencontre avec la Commission européenne.

En outre, on citera pour mémoire le rapport remis au Premier ministre par nos collègues **MM. Hubert Haenel** et **Patrice Gelard**, parlementaires en mission, portant quant à lui sur l'**avenir du fret ferroviaire**, dont la problématique n'est pas sans incidence sur le **développement de nos infrastructures portuaires**, comme en témoigne notamment l'exemple de la **desserte du Havre**.

a) Le registre international français

Constatant que le registre Kerguelen (Terres australes et antarctiques françaises, dit « *pavillon TAAF* ») n'apporte pas toutes les satisfactions en terme de **compétitivité économique** et de **sécurité juridique**, le rapport de Richemont insiste sur la nécessité de **réformer le pavillon national** à l'instar des autres Etats de l'Union européenne qui ont su développer des registres *bis*. L'essor de ceux-ci démontre la nécessité de remplacer la contrainte par la flexibilité tout en conservant des exigences en matière de sécurité maritime ou de qualifications des gens de mer.

M. Henri de Richemont a ainsi fait plusieurs propositions pour donner à la France un **registre attractif**, dont le nom proposé serait le « **registre international français** » (RIF). Au delà des facilités données pour faire entrer un navire sous pavillon national, il s'agit de créer un **nouveau registre**, ouvert aux navires de commerce au long cours, au cabotage international et à la

« grande plaisance », se substituant au registre Kerguelen dont le maintien se limiterait aux seuls navires de pêche professionnelle.

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU RIF

Ce registre se caractériserait par une exigence minimale d'officiers français (le capitaine et l'officier chargé de sa suppléance), la possibilité d'employer des marins extra-communautaires par le biais de sociétés de placement et la défiscalisation des revenus des navigants. La mise en place du RIF devrait s'accompagner de la simplification et de la pérennisation des aides, par exemple l'exonération des charges sociales en lieu et place du dispositif actuel de remboursement.

Pour développer le savoir-faire de certains métiers et préserver des emplois de marins résidents en France, le rapport propose par ailleurs de lier l'attribution de certains avantages fiscaux, tels que le GIE fiscal, à des recrutements de marins communautaires supplémentaires, notamment dans les métiers d'officiers, assurant la relève du capitaine, et de maistrance (bosco, pompiste, maître-électricien, etc.). En outre, il suggère d'inciter davantage les armateurs à s'investir dans la formation professionnelle, notamment au travers de contrats de qualification maritime.

Ce nouveau pavillon devrait être conforme aux engagements pris par l'Etat en matière de sécurité maritime et de règles sociales. Ainsi, au delà de l'application des normes fixées par les conventions internationales de l'OIT signées et ratifiées par la France, les armateurs français seraient contraints de respecter les normes sociales internationales de référence, c'est-à-dire celles de la Fédération des ouvriers internationaux de transport (ITF).

Enfin, le rapport examine les règles de financement d'acquisition des navires transportant des hydrocarbures afin de développer un savoir faire français dans ce domaine, et propose d'autoriser les jeux et les casinos sur les navires de croisière soumis à une réelle concurrence internationale.

b) Le développement du cabotage maritime

Le **cabotage maritime existe mais sa faiblesse ne répond pas aux attentes politiques et sociales**. En effet, le marché n'a pas permis un développement généralisé des lignes de cabotage. Quelques-unes, créées par l'initiative privée, sont rentables grâce à un « fond de cale » captif ou à des circonstances exceptionnelles, mais les nombreux échecs témoignent de l'importance des **obstacles au développement du cabotage** : les besoins d'un territoire desservi (*hinterland*) commercial et technique, les coûts de passage portuaire, les contraintes administratives, le manque de fréquence et de régularité, ainsi qu'un fort attachement des acteurs économiques à la route.

L'absence de trafic industriel dédié, les difficultés rencontrées pour attirer la clientèle des transporteurs routiers et une surface financière insuffisante pour assurer les pertes de départ expliquent les arrêts rapides des tentatives d'exploitation. Ces échecs pèsent lourdement sur l'image de marque des lignes de cabotage, à l'égard tant des clients que des collectivités locales.

Dans ces conditions, M. Henri de Richemont a estimé nécessaire d'**intensifier l'intervention publique pour financer le cabotage maritime**, aujourd'hui limitée à un million d'euros par an, dès lors que l'accroissement du transport routier se heurte à une forme de « rejet sociétal », que le lancement de grands projets d'infrastructures n'est pas assuré, que les actuels dispositifs d'aides au cabotage maritime sont insuffisants, et que ce moyen de transport constitue un intéressant instrument d'aménagement du territoire.

Cette intervention doit rechercher la **massification des flux**, la **fluidité du transport** et une **offre de transport crédible** reposant sur les trois principes suivants : **pérennité, régularité et fréquence**.

Votre rapporteur pour avis rappelle que le Livre Blanc de la Commission européenne de septembre 2001 avait consacré tout un passage sur le développement du cabotage maritime, et qu'un rapport de la DATAR a entièrement corroboré, en avril 2003, les analyses de notre collègue quant à l'intérêt des « autoroutes de la mer » en termes d'aménagement du territoire.

B. LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE LA MER D'AVRIL 2003

Les conclusions du Comité interministériel de la mer du 29 avril 2003 visaient à renforcer la sécurité et la sûreté maritimes et portuaires, à relancer la politique économique maritime, à garantir l'exercice par la France de sa souveraineté sur ses espaces maritimes, et enfin à maîtriser les usages de la mer dans l'optique du développement durable en métropole et outre-mer.

1. Sécurité et sûreté maritimes et portuaires

a) La sécurité

Afin de poursuivre et de renforcer la modernisation des instruments européens et mondiaux en matière de **sécurité**, le CIMER a confirmé la nécessité de mettre en œuvre les **dispositions sur les zones et ports refuges** décidées, par directive, au niveau communautaire. Une évaluation des moyens et la définition des sites seront entreprises, et des préconisations d'adaptations du dispositif législatif et réglementaire national seront formalisées. La démarche retenue par le Gouvernement a consisté à demander aux inspections générales de l'environnement et des affaires maritimes de formaliser une méthodologie, puis d'élaborer un plan d'action sous la coordination du Secrétaire général de la mer, afin de définir des « procédures refuges » bien plus qu'à établir une liste des ports refuges.

Le CIMER a également décidé de procéder à la **validation de la zone maritime particulièrement vulnérable (ZMPV)** présentée par six pays européens au sein de l'OMI, et à la poursuite du **renforcement des normes sociales et de la formation des gens de mer**.

b) La sûreté

S'agissant de la **politique de sûreté**, le Comité a examiné les mesures propres à renforcer la sûreté des **navires**, notamment à passagers, la sûreté des **ports** et celle des **abords des enceintes portuaires**, dans le cadre de la mise en œuvre des conventions internationales.

Il a ainsi décidé que l'**Etat participerait financièrement**, à hauteur de **50 %** (une moitié de la somme étant à la charge du secrétariat d'Etat aux transports et à la mer, et l'autre à celle du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales), à l'**installation de 100 portiques d'inspection frontaliers pour les passagers** dans les ports maritimes, qui financeront l'autre moitié de cet investissement. Il a en outre acté la **création de 40 postes supplémentaires d'officiers de port et d'officiers de port adjoints**, dont 15 sont d'ores et déjà prévus par le présent budget pour 2004.

Le CIMER a par ailleurs :

- préconisé l'étude, au niveau européen, d'une **taxe de sûreté fret** ;
- confié au Conseil général des ponts et chaussées une mission relative à la mise en œuvre pratique et juridique du code ISPS dans les ports français ;
- confirmé l'élaboration par les compagnies maritimes, assistées des services des douanes, de la défense et de l'intérieur, de **plans de sûreté des navires** ;
- décidé que des **formations à la sûreté** seraient dispensées par les écoles de la marine marchande ;
- installé une mission interministérielle (ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer) sur les conséquences de la mise en place des mesures de sûreté au plan national.

Votre rapporteur pour avis indique à cet égard qu'une **proposition de règlement communautaire visant à améliorer la sûreté des navires et des installations portuaires de l'Union européenne**, adoptée par le Conseil des ministres « transports » du 9 octobre 2003, est en cours d'examen par le Parlement européen.

LE RÈGLEMENT COMMUNAUTAIRE « SÛRETÉ »

La proposition de règlement vise à transposer en droit communautaire les modifications à la convention SOLAS et le code ISPS adoptés en décembre 2002 par l'OMI.

Jusqu'à présent, la convention SOLAS ne traitait que des aspects liés à la sécurité des transports maritimes. Sa modification et le code ISPS sont destinés à prendre en compte la dimension sûreté relative à la navigation proprement dite et aux installations portuaires. Elle prévoit par exemple l'établissement de plans de sûreté par les Etats, la délivrance de certificats internationaux de sûreté des navires, des mesures relatives à la formation du personnel, etc.

En proposant ce règlement, la Commission européenne veut s'assurer d'une **application homogène des nouvelles mesures au niveau de la Communauté européenne**. Plusieurs d'entre elles sont en effet susceptibles d'interprétations et d'adaptations par les Etats ; d'autres n'ont qu'un caractère de recommandation que la Commission, pour certaines, propose de rendre obligatoire. Il s'agit aussi de mettre en place un **contrôle communautaire de ces dispositions**.

Source : Europolitique du 8 novembre 2003

2. Politique économique maritime

Pour favoriser le développement de la **flotte de commerce** française, la décision majeure du CIMER a été de **donner suite aux préconisations du rapport de Richemont concernant le RIF**, de manière à ce que la législation et ses décrets d'application puissent être applicables à compter du 1^{er} janvier 2004. Si cette date ne pourra à l'évidence pas être respectée, les engagements de principe pris par le Gouvernement sont néanmoins très clairs.

Par ailleurs, plusieurs autres décisions visent à donner de nouveaux atouts au **développement de l'économie maritime et portuaire** :

- **modernisation du fonctionnement des ports autonomes**, notamment grâce à une nouvelle composition des conseils d'administration, constitués de représentants, en nombre égal, de l'Etat, des collectivités territoriales, du monde économique et du personnel portuaire ;

- **amélioration du pré et du post-acheminement portuaire**, qu'il soit **routier** (mise en œuvre par voie réglementaire des mesures d'aide au transport combiné ports maritimes/routes, dites « 44 tonnes »), **ferroviaire** (engagement du nouveau dispositif d'aide au transport combiné couvrant l'ensemble des modes, y compris le maritime), ou **fluvial** (amélioration de l'accueil des bateaux fluviaux dans les ports maritimes, examen de la desserte du port du Havre par l'écluse « Port 2000 », et poursuite du débat sur les canaux « Seine-Nord » et « Seine-Est ») ;

- étude de faisabilité des propositions de M. Henri de Richemont sur le développement du **cabotage maritime** par l'institution « d'autoroutes de la mer » sur les façades atlantique et méditerranéenne ;

- **clarification de l'exercice des différents services portuaires aux navires et à la marchandise**, avec comme ligne directrice le respect de la sécurité des personnels et des normes reconnues de droit social. Cette position de principe à d'ailleurs conduit la France, dans le cadre des négociations communautaires, à refuser l'introduction d'une manutention de complaisance et à préconiser le principe de « l'auto-assistance encadrée »^(*).

3. Souveraineté de la France sur ses espaces maritimes

En matière d'**action régalienn**e de l'Etat en mer, l'organisation actuelle et les attributions conférées aux **préfets maritimes**, qui s'appuient sur un décret du 9 mars 1978, ne sont plus adaptées à l'évolution des problèmes maritimes (pollutions, narcotrafics, immigration clandestine, terrorisme), ni conformes aux engagements internationaux de la France (ratification en 1995 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer), ni enfin compatibles avec les modifications apportées à l'organisation territoriale de l'Etat depuis vingt-cinq ans.

Aussi le CIMER a-t-il décidé :

- de faire du **préfet maritime l'unique représentant de l'Etat en mer** et, pour l'exercice de ses missions (notamment la lutte contre les trafics en mer et la prévention et le règlement des conflits d'usage entre utilisateurs de la mer), de mettre à sa disposition, de manière cohérente et coordonnée, tous les services concernés ;

- d'établir, par une instruction du Premier ministre, un **schéma directeur de façade maritime pour l'interopérabilité des moyens nautiques et aériens** placés sous la coordination renforcée du préfet maritime ;

- d'attribuer à tous les moyens nautiques concernés une **marque distinctive commune**, dont dispose déjà le service des affaires maritimes ;

- de préciser, par arrêté interministériel, la **liste des missions en mer incombant à l'Etat** ;

- de prévoir une **évaluation de l'action de l'Etat en mer** dans le cadre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Ces orientations devraient être reprises et adaptées, le cas échéant dans le cadre d'une loi, pour organiser l'action de l'Etat en mer dans les collectivités d'outre-mer. En outre, une détermination plus précise des limites d'action et du partage des responsabilités entre l'Etat et les **collectivités territoriales** devrait permettre à la France d'améliorer l'exercice de sa souveraineté sur ses espaces maritimes.

(*) Ce débat n'est toutefois plus à l'ordre du jour avec le rejet par le Parlement européen, le 20 novembre 2003, du projet de libéralisation des services portuaires, compromis proposé par le comité de conciliation de la Commission et du Conseil.

4. Maîtrise des usages de la mer dans l'optique du développement durable

Pour **lutter plus efficacement contre les déballastages sauvages**, les moyens de lutte des douanes et de la marine nationale seront améliorés, la **formation des magistrats** des trois nouvelles juridictions spécialisées dans les infractions maritimes (Le Havre, Brest et Marseille) sera renforcée, et la France défendra, au plan européen, le **principe des sanctions pénales appliquées aux pollueurs**, conformément aux préconisations du rapport de nos collègues députés MM. Guy Lengagne et Didier Quentin (*).

Par ailleurs, le cadre juridique des implantations en zone économique exclusive et sur le plateau continental sera modernisé par voie réglementaire, tandis qu'une enveloppe budgétaire de **2,5 M€** sera consacrée à la mise en œuvre d'un programme de maîtrise de ce plateau continental.

C. LES DÉVELOPPEMENTS À VENIR

1. Le soutien à la flotte maritime

Au-delà des prises d'acte et des décisions du CIMER adoptées sur le fondement du rapport de Richemont, plusieurs initiatives récentes permettent d'espérer une **mise en œuvre rapide des préconisations de notre collègue**.

● S'agissant du **cabotage maritime**, le secrétariat d'Etat aux transports et à la mer a engagé une étude approfondie sur faisabilité économique de ces lignes d'intérêt général. A cet égard, leur pérennité rendant indispensable d'impliquer l'Europe dans leur financement, la France a officiellement demandé à ce que les lignes de cabotage maritime entrent dans le cadre de la réflexion de la mission de M. Karel Van Miert portant sur la réforme des réseaux transeuropéens de transports (RTE-T). Au demeurant, cette requête a été entendue puisque les conclusions de ce groupe de travail, rendues publiques en juin 2003, ont effectivement reconnu la place des « autoroutes de la mer ». De son côté, la direction générale de l'énergie et des transports de la Commission européenne a évoqué la possibilité que l'Union européenne finance trois lignes de cabotage dans le cadre de l'enveloppe budgétaire consacrée aux RTE-T.

La **création de deux lignes d'intérêt général** pourrait ainsi être décidée par le prochain comité interministériel pour l'aménagement et le

(*) « *De l'Erika au Prestige : la politique européenne de la sécurité maritime contrariée* ». Rapport d'information n° 644 (XII^e législature) présenté, au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, par MM. Guy Lengagne et Didier Quentin, députés – mars 2003.

développement du territoire, convoqué en décembre 2003. La première relierait le Portugal, l'Espagne et la France sur la **façade atlantique**, tandis que l'autre traverserait le **bassin méditerranéen**, entre l'Espagne et l'Italie, en passant par la France. Assurant quatre départs par jour, ces liaisons seraient desservies par des navires rouliers accueillant des camions de 44 tonnes.

Le **financement de la construction des rouliers** pourrait être assuré par des sociétés d'économie mixte (SEM), constituées entre les collectivités publiques (Etat, régions) et des entreprises privées de logistique. Après une période d'exploitation d'environ cinq ans, les navires seraient ensuite susceptibles d'être progressivement achetés par les opérateurs. Votre rapporteur pour avis est ainsi convaincu que si une véritable volonté politique s'exprimait en faveur d'une alternative valable à la route, le **cabotage maritime pourrait capter environ 5 % du trafic autoroutier actuel**.

● En ce qui concerne le **RIF**, M. Henri de Richemont a déposé le 30 octobre 2003, avec quatre de ses collègues, une proposition de loi tendant à la création de ce registre^(*). Nommé rapporteur de ce texte par votre commission des affaires économiques, notre collègue verra sa proposition de loi examinée par le Sénat lors de sa séance du 11 décembre 2003. Aussi, tout en se félicitant de la **célérité avec laquelle avance ce dossier**, votre rapporteur pour avis renvoie-t-il le lecteur soucieux d'obtenir de plus amples informations au rapport qui sera fait pour préparer la discussion parlementaire.

Cependant, il indique d'ores et déjà que, face à l'aggravation de la concurrence internationale dans le transport à passagers, notamment sur la liaison transmanche (prochaine mise en service d'un ferry rapide), ce secteur devra être évidemment concerné au même titre que le transport de fret.

2. Les réformes concernant les ports maritimes

En matière portuaire, le paysage va également être prochainement modifié en profondeur, avec la **décentralisation des ports d'intérêt national** et la **modernisation des ports autonomes maritimes**.

a) La décentralisation des ports d'intérêt national

La décentralisation des ports d'intérêt national (PIN) fait partie d'un ensemble de mesures globales visant à renforcer la décentralisation des grandes infrastructures de transport (routes, aéroports, voies fluviales). Figurant dans le projet **de loi relatif aux responsabilités locales**, adopté en première lecture par le Sénat le 16 novembre 2003, elle fait suite à la **première étape de décentralisation portuaire réalisée en 1983**, qui portait

^(*) Proposition de loi n° 47 (2003-2004), présentée par MM. Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Jacques Oudin, Patrice Gélard et Lucien Lanier, relative à la création du registre international français.

sur un **grand nombre de ports** (304 ports de commerce et de pêche transférés aux départements, et 228 ports de plaisance transférés aux communes), mais dont le **poids économique total était faible** par rapport à l'ensemble portuaire national (moins de 5 %).

Cette **seconde étape est de plus grande ampleur** : concernant le quart du trafic portuaire de marchandises et 80 % du trafic de passagers, elle vise à confier aux collectivités territoriales ceux des ports maritimes relevant actuellement de l'État dont l'échelle la plus pertinente est régionale ou infra-régionale, en termes de développement économique, d'*hinterland* et d'aménagement du territoire, les rapprochant ainsi du lieu des prises de décisions qui les concernent.

M. Georges Gruillot, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, a excellemment présenté dans son rapport les **enjeux de ce transfert**, tout comme les **questions** qu'il suscite, en termes tant d'**architecture** que de **financement**. Aussi votre rapporteur pour avis se bornera-t-il à en présenter les principales dispositions, renvoyant le lecteur désireux de compléter son information au commentaire de l'article 24 du projet de loi, fait par notre collègue (*).

LA DÉCENTRALISATION DES PORTS D'INTÉRÊT NATIONAL

Les 23 ports d'intérêt national (PIN) seront décentralisés au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements. Toute collectivité ou groupement de collectivités pourra demander ce transfert pour chacun des ports situés dans son ressort géographique, soit pour la totalité du port, soit pour une partie individualisable. Le représentant de l'État dans la région organisera une concertation entre les collectivités concernées, à l'issue de laquelle sera désignée la collectivité attributaire.

En l'absence de demande ou de consensus entre les collectivités concernées, la région sera attributaire des ports dont l'activité dominante est le commerce ou des parties individualisables de ports affectées au commerce, tandis que le département sera attributaire des ports dont l'activité dominante est la pêche ou des parties individualisables de port affectées à la pêche. En tout état de cause, tous les transferts devront avoir été décidés au plus tard le 31 décembre 2005.

Le domaine public portuaire, y compris les plans d'eau, sera transféré à titre gratuit à la collectivité attributaire, contrairement à la solution retenue en 1983 (mise à disposition du domaine). Mais pour les ports décentralisés en 1983, la collectivité compétente pourra demander ce transfert à l'État.

Le régime d'exploitation de ces ports (concessions d'outillages publics) n'est pas modifié, la collectivité attributaire venant se substituer au concédant actuel, l'État. Durant le processus de transfert, les délégations de service public qui viendront à échéance seront prorogées par périodes d'un an, sauf opposition du délégataire.

L'État, qui pourra conclure des contrats d'objectifs avec les autorités portuaires décentralisées, conservera la compétence en matière de sûreté, de sécurité maritime, ainsi que de police portuaire pour les ports dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des matières dangereuses. En outre, le concours particulier « ports maritimes » à la dotation générale de décentralisation (article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales) sera étendu à ces ports décentralisés.

(*) Rapport pour avis n° 34 (2003-2004) de M. Georges Gruillot (pages 75 à 86).

b) La modernisation des ports autonomes maritimes

Les **ports autonomes maritimes** (PAM), qui resteront de la compétence de l'Etat, assurent les trois quarts du trafic portuaire de marchandises. Aussi l'optimisation de leur fonctionnement est-elle un enjeu national, en matière d'approvisionnement de l'économie nationale, de commerce extérieur, d'aménagement du territoire et de politique générale des transports. C'est dans ces perspectives que le gouvernement envisage de soumettre au Parlement, en 2004, un **projet de loi de modernisation** des PAM.

Le statut lui-même des ports autonomes ne sera pas modifié : ils demeureront des **établissements publics de l'État à caractère mixte**, administratif d'une part, industriel et commercial d'autre part. Dans ce cadre, les objectifs de modernisation sont les suivants :

- renforcer le passage d'une logique d'usager à une **logique de client**, d'une gestion administrée à une logique d'entreprise ;
- **favoriser l'insertion du port dans son environnement**, à toutes les échelles pertinentes : économie mondiale du transport maritime et des échanges extérieurs de la France, territoires desservis, environnement régional et local. Ainsi, la représentation au conseil d'administration des grands acteurs économiques (transport maritime, dessertes et transports terrestres, logistique) et des élus des collectivités territoriales sera renforcée. De plus, pour permettre au port d'intervenir sur l'ensemble du territoire européen, ses prises de participation seront facilitées et la transparence et la concertation pour les décisions concernant les nouvelles infrastructures portuaires seront améliorées ;
- prévenir les risques de prise illégale d'intérêts pour les administrateurs du port ;
- tenir compte de l'évolution du contexte communautaire en matière de droit de la concurrence et de transparence financière ;
- **préciser le rôle de l'État**, dans un équilibre entre son rôle d'**actionnaire**, son rôle de **régulateur** et son rôle de **gestionnaire** des ressources rares que sont les infrastructures portuaires et le domaine public.

Votre rapporteur pour avis ne peut manquer de saluer ces perspectives, qui devraient donner un **nouveau souffle à l'activité des grands ports nationaux**, confrontés à la très rude concurrence des autres ports européens, notamment d'Europe du Nord.

c) Le problème récurrent et crucial de la desserte de l'hinterland

Il souhaite d'ailleurs qu'à l'occasion de ce texte soient examinées les solutions permettant de résoudre l'**une des difficultés les plus importantes rencontrées par les PAM : la desserte de leur hinterland**. Cette question essentielle trouve dans le port du Havre un exemple frappant, qui synthétise, tel un cas d'école, tous les problèmes de dessertes ferroviaire, terrestre et fluviale que connaît le pays.

L'Etat et les collectivités territoriales ont consenti, avec l'opération « Port 2000 », de **très importants efforts financiers** pour édifier un magnifique **outil portuaire, capable de rivaliser sérieusement avec ses concurrents du Nord de l'Europe**. Alors même que les travaux ne sont pas totalement achevés (les quatre premiers postes à quai devraient être livrés dans un an), l'activité a déjà démarré : le record des containers débarqués et

embarqués est battu de mois en mois, et le port gagne des parts de marché sur le « Range Nord ».

Toutefois, **cette progression va vite trouver une limite**, en raison de la saturation des autoroutes A 13, A 28 et A 84, qui était malheureusement anticipée, et surtout des **retards considérables de Réseau ferré de France (RFF) dans l'édification des lignes ferroviaires de dégagement et de la SNCF dans la mise à disposition des matériels roulants de transport de fret**. Or, les contraintes, notamment budgétaires, qui ralentissent l'exécution des contrats de plan Etat-région, ne permettent pas d'envisager qu'un rattrapage puisse être réalisé à temps. A cela s'ajoute naturellement l'hypothèque qui demeure s'agissant de **l'édification de l'écluse du port** (dont le coût prévu est de 100 M€) et de **l'adoption des projet fluviaux** « Seine-Nord » (dont la dépense est estimée à 2,3 milliards €) et « Seine-Est ».

Dans ces conditions, il est évident que les **infrastructures de desserte ferroviaire et fluviale seront totalement insuffisantes pour permettre des flux d'embarquement et de débarquement des marchandises conformes aux capacités nouvelles du port maritime** totalement achevé. L'**inquiétude des professionnels et des élus locaux** est donc grande, et fondée puisqu'ils risquent réellement de disposer d'un outil portuaire moderne, de grande qualité et surtout aux **potentialités considérables, qui ne pourra pourtant être utilisé correctement faute d'un réseau ferroviaire et fluvial adapté**.

Aussi votre rapporteur pour avis suggère au gouvernement, dans le cadre du droit à l'expérimentation et à l'occasion du projet de loi de modernisation portuaire, de **permettre aux gestionnaires des ports maritimes autonomes de se substituer à Réseau ferré de France ou à Voies navigables de France pour accélérer la construction des infrastructures de transports indispensables à l'exercice de leurs activités**.

3. La sûreté maritime et portuaire : une question d'importance primordiale

Votre rapporteur pour avis souhaite par ailleurs insister sur le thème de la **sûreté maritime et portuaire**, qui prend de par le monde une **importance de plus en plus considérable** et va poser à notre politique de la mer, dans un proche avenir, des **questions essentielles**, en particulier de **financement**.

a) Un renforcement rigoureux des règles de sûreté au plan mondial

Plusieurs dispositions ont accompagné et suivi l'adoption par l'OMI, en décembre 2002, de la modification, évoquée précédemment, de la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine SOLAS et du

Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (code ISPS - *International ship and port facility security*).

Ainsi, au sein de l'Organisation internationale du travail (OIT), des mesures ont été prises pour **améliorer l'identification des gens de mer**, tandis que l'Organisation mondiale des douanes mettait en place une *task force* chargée de définir les dispositions propres à **protéger le commerce international contre les attaques terroristes**, ainsi qu'une chaîne logistique internationale contre le transport d'armes de destruction massive par voie maritime.

Par ailleurs, les Etats-Unis ont institué un ensemble de rigoureuses règles protectrices : **l'agrément de ports étrangers considérés comme sécurisés**, dans le cadre de la *Container Security Initiative* (CIS) – une vingtaine de ports ayant été agréés à ce jour –, la **règle des « 24 heures de préavis »**, opérationnelle depuis le 2 février 2003, visant à informer les autorités américaines des manifestes de chargement 24 heures avant leur embarquement sur un navire à destination des Etats-Unis, ou encore la proposition de règlement relatif à la **suppression des visas délivrés sur la base de listes d'équipages**, qui renforcera le contrôle individuel des marins par les autorités fédérales.

Enfin, il a été relevé précédemment que l'Union européenne examinait actuellement une **proposition de règlement sur l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires transposant le code ISPS**. A cela s'ajoutent une initiative législative pour donner suite aux travaux de l'OIT sur **l'identification des gens de mer**, ainsi qu'un projet de directive sur les **mesures complémentaires de sûreté à mettre en œuvre au sein des ports** de la Communauté. Enfin, la Commission a déjà ouvert une réflexion sur un projet ultérieur de directive sur la **sécurisation du transport intermodal**.

b) Des mesures engagées au plan national

Outre le Traité du Touquet du 4 février 2003 relatif aux contrôles frontaliers dans les ports de la Manche et de la mer du Nord signé avec le Royaume-Uni, la France a engagé une réflexion sur la mise en œuvre du code ISPS et du projet de règlement européen, sur le fondement du **premier audit de l'état de la sûreté dans les ports maritimes**, réalisé en 2002.

Il convient en effet de procéder à la modernisation législative et réglementaire nécessaire à l'harmonisation du droit national par rapport aux prescriptions internationales et communautaires, de définir une politique d'assistance méthodologique à l'égard des armateurs et des exploitants portuaires, et enfin de mener une réflexion sur la sécurisation de la chaîne du fret maritime, à l'image des dispositions en vigueur dans le transport aérien.

C'est dans ces perspectives qu'ont notamment été décidées par le CIMER du 29 avril 2003 les missions du conseil général des ponts et

chaussées sur la mise en œuvre pratique et juridique du code ISPS dans les ports français, ainsi que la mission interministérielle sur les conséquences de la mise en place des mesures de sûreté.

c) Une problématique politique et financière capitale

Malgré cet ensemble de mesures, **votre rapporteur pour avis s'inquiète du manque de prise de conscience au niveau interministériel de l'échéance du 1^{er} juillet 2004 pour appliquer les conventions SOLAS et ISPS.**

Il relève en outre l'**importance du coût de ces mesures pour les ports maritimes et pour les armateurs.** Il s'avère en effet que leur financement est, pour les ports, estimé par les services du secrétariat d'Etat aux transports et à la mer à **111 M€ la première année**, dont 64 M€ d'investissement, et à près de **50 M€ en fonctionnement annuel ensuite.** S'agissant des compagnies maritimes, les coûts s'élèveraient à 18.700 € pour un navire-citerne, 26.900 € pour un navire de charge et 32.900 € pour un car-ferry. Dès lors, pour financer correctement ces dépenses sans entraîner de distorsions de concurrence au plan communautaire, il semblerait indispensable à votre rapporteur pour avis d'**instaurer une taxe européenne sur la marchandise.**

Certes, une telle perspective ne semble pas à ce jour recueillir l'adhésion des Etats-membres. Toutefois, on relèvera avec intérêt que le rapport de la commission des transports du Parlement européen sur la proposition de règlement visant à améliorer la sûreté des navires et des installations portuaires de l'Union européenne, adopté le 4 novembre 2003 et examiné par la session plénière de novembre à Strasbourg, demande à la Commission européenne d'entamer « *immédiatement* » une **étude visant à s'assurer que le financement du coût de certaines mesures de sécurité n'entraîne pas de distorsion de concurrence.**

A défaut d'un dispositif uniforme décidé au plan européen, votre rapporteur pour avis estime nécessaire d'**envisager l'institution d'une taxe nationale, notamment sur les passagers** (une taxe de 2€ par passage rapporterait annuellement 60 M€). En effet, les missions relatives à la sûreté demeureront de la compétence de l'Etat, quel que soit le statut des ports à l'issue du processus de décentralisation, et il ne paraît pas envisageable que le budget de l'Etat assume ces dépenses supplémentaires sans ressources nouvelles.

Outre ces considérations financières, se poseront par ailleurs rapidement des **questions d'ordre juridique** relatives à l'existence et la qualification des organismes compétents en matière de sûreté, à l'habilitation « sûreté » des personnels, à leur formation par des organismes agréés, ainsi qu'au dispositif juridique à mettre en place dans des ports à statut décentralisé.

d) Des orientations à définir au niveau interministériel

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, le secrétariat d'Etat pourrait envisager la rédaction d'une **circulaire** pour asseoir, en phase transitoire, les démarches engagées en matière de **définition des plans de sûreté des navires et des ports**, dans l'attente de l'adoption de textes législatifs et réglementaires juridiquement plus « sûrs ».

En outre, un **accord de schéma général d'organisation** serait en cours de formalisation interministérielle pour :

- remplacer, par décret en Conseil d'Etat, le Conseil national de sûreté portuaire par un Groupe interministériel de sûreté maritime et portuaire (GISMP) ;

- instituer une structure opérationnelle chargée, en liaison avec le haut fonctionnaire de défense « Mer », de traiter les alertes, d'assurer la transmission et la liaison entre ministères, et de constituer le point de contact national avec la Commission européenne ;

- s'appuyer sur les structures des directions d'administration centrale « maritimes » pour l'élaboration des plans de sûreté, sachant que l'opérationnel serait, pour les navires, le centre de sécurité des navires et, pour les ports, les préfets avec les comités locaux de sûreté portuaire, et que les plans de sûreté portuaire feraient, à l'instar des arrêtés de matière dangereuses, l'objet d'un avis du GISMP avant l'approbation définitive par le préfet.

Au-delà de ces mesures, et **pour permettre au Parlement de se saisir durablement d'une problématique aux enjeux considérables, votre rapporteur pour avis trouverait judicieux de réfléchir**, dans le cadre de la structuration budgétaire résultant de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, à l'institution d'un **programme « sûreté » couvrant l'ensemble des modes de transport**.

II. UN BUDGET QUI TRADUIT CETTE VOLONTÉ POLITIQUE NOUVELLE

Après la modération de l'an passé, le budget de la mer demandé pour **2004** progresse de **manière significative**, de **6 % en moyens de paiement**, pour atteindre **1.094 M€**, et de **3,8 % en moyens d'engagement**, pour s'établir à **1.083,3 M€**.

Cette dernière augmentation doit au demeurant être encore corrigée à la hausse puisqu'en raison du regroupement de tous les crédits de l'Etat consacrés à sa participation à l'opération de **rétablissement du caractère maritime de la baie du Mont Saint-Michel** sous le budget du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), un raisonnement « toutes choses égales par ailleurs » conduirait à observer une **croissance réelle de 4,2 % des moyens d'engagement des crédits de la mer**.

Votre rapporteur pour avis se félicite de cette **situation** qui, dans un **contexte général dégradé imposant la plus grande rigueur dans la maîtrise des dépenses publiques**, témoigne de l'importance qu'accorde le **Gouvernement à sa politique maritime**.

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004
RÉPARTITION DES CRÉDITS**

Nature des crédits	Dotations 2003	PLF 2004	PLF 2004 / BV 2003
Titre III - Moyens des services	116,98	120,45	+ 2,97 %
Titre IV - Interventions publiques <i>dont ENIM</i>	852,06 721,41	906,15 777,77	+ 6,35 % + 7,81 %
Total dépenses ordinaires (DO)	969,04	1 026,60	+ 5,94 %
Titre V - Investissements de l'Etat			
- autorisations de programme (AP)	61,30	48,63	- 20,67 %
- crédits de paiement (CP)	57,46	58,88	+ 2,47 %
Titre VI - Subventions d'investissements			
- autorisations de programme (AP)	13,28	8,06	- 39,31 %
- crédits de paiement (CP)	5,68	8,53	+ 50,18 %
Total AP	74,58	56,69	- 23,99 %
Total CP des dépenses en capital	63,14	67,41	+ 6,76 %
Moyens d'engagement (DO + AP)	1 043,62	1 083,29	+ 3,80 %
Moyens de paiement (DO + CP)	1 032,18	1 094,00	+ 5,99 %

En millions d'euros

Le projet de budget « Mer » du secrétariat d'Etat aux transports et à la mer traduit des **priorités définies pour 2004** qui **poursuivent et amplifient celles engagées dès l'an dernier** :

- le **renforcement de la sécurité et de la sûreté des ports maritimes** ;
- l'**accroissement de la sécurité maritime** ;
- l'**amélioration de la compétitivité de la flotte de commerce** ;
- la **protection et la mise en valeur du littoral** ;
- la **protection sociale des marins**.

A. RENFORCER LA SÉCURITÉ ET LA SÛRETÉ DES PORTS MARITIMES

Le renforcement de la **sécurité et de la sûreté des ports maritimes** constitue **l'un des objectifs majeurs** du projet de budget pour 2004. Il s'inscrit notamment dans le prolongement de la décision du CIMER d'avril 2003 tendant à la création, au cours des trois prochaines années, de **quarante nouveaux postes d'officiers de port (OP) et officiers de port adjoints (OPA)** dans les ports d'intérêt national.

On rappellera que le CIMER de février 2000 avait déjà fixé, à la suite du naufrage de l'*Erika*, la création de **trente postes nouveaux** pour **garantir la**

sécurité portuaire, portant ainsi les effectifs totaux à **165 agents**. C'est dans ce cadre qu'ont été ouverts sept postes supplémentaires d'OP et d'OPA en 2003.

Le **nouveau renforcement des effectifs décidé par le CIMER 2003** résulte des exigences accrues en matière de sûreté et de sécurité intérieures qui conduisent, notamment sous l'effet des nouvelles réglementations adoptées par l'OMI en décembre 2002, à accroître les responsabilités des OP et OPA dans leurs missions régaliennes de contrôle et de police portuaire. C'est pourquoi le **projet de budget prévoit la création de deux postes d'OP et de treize postes d'OPA dès l'an prochain**.

Par ailleurs, les moyens demandés pour l'**informatique portuaire** au titre de la **sécurité** sont plus que **doublés**, passant de 300.000 à **640.000 €**, pour respecter les obligations introduites par la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2002 relative à la mise en place d'un **système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information**. Le renforcement des outils informatiques vise à assurer la traçabilité des navires et des marchandises le long des côtes européennes, tout particulièrement pour les bâtiments et marchandises à risques, en assurant un échange d'informations informatisé entre les ports, les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et les autorités des différents Etats membres de l'Union Européenne.

1. L'entretien et l'exploitation

L'accessibilité des ports, le bon état des infrastructures et la sécurité des installations sont des conditions préalables au développement des activités.

● Les crédits destinés à l'entretien et à l'exploitation des **ports non autonomes** s'élèvent à **11,4 M€**. Cette **diminution de 7,4 %** des dotations s'explique, selon le secrétariat d'Etat, par l'**ajustement aux besoins**, mais votre rapporteur pour avis ne peut manquer de souligner qu'elle peut légitimement **inquiéter les élus locaux dans la perspective de la prochaine décentralisation des ports d'intérêt national**. Outre qu'elle conduit mécaniquement à **minorer le montant des transferts financiers** qui accompagneront, au terme du projet de loi relatif aux responsabilités locales, le transfert des compétences - dès lors que ces compensations de charges seront évaluées sur la base des crédits ouverts les trois années précédentes -, elle peut aussi **faire craindre que les outils portuaires décentralisés ne soient pas dans un état d'entretien conforme à ce que les futurs gestionnaires locaux pourraient légitimement attendre**.

Aussi votre rapporteur pour avis sera-t-il attentif à ce qu'une nouvelle baisse ne vienne pas, l'an prochain, aggraver celle de ce budget.

● S'agissant de la participation de l'Etat aux dépenses générées par l'activité des **ports autonomes**, elle est **reconduite** quasi à l'identique par le projet de budget pour 2004 pour atteindre **58,75 M€**. Une part de ces crédits est tout particulièrement destinée aux dragages d'entretien des profondeurs.

Au total, avec la reconduction des **305.000 € destinés à l'accueil des navires en difficulté dans les ports d'intérêt national**, la somme des crédits de paiement ouverts au titre des dépenses ordinaires pour l'entretien et l'exploitation portuaires s'élève à **70,46 M€**.

2. Les investissements

a) « Port 2000 »

Pendant plusieurs années, la politique d'investissements au bénéfice des ports maritimes a été largement conditionnée par l'opération « Port 2000 » du Havre. On rappellera ainsi qu'elle a mobilisé la totalité des concours budgétaires de l'Etat en **autorisations de programme (AP)**, soit **91,47 M€**, au cours des exercices 2000, 2001 et 2002, auxquels doit être ajoutée la **dotation en capital** de **68,6 M€** allouée au port autonome en deux versements (38,2 M€ versés en 2002 et 30,4 M€ en 2003), en application du contrat complémentaire signé le 29 octobre 2001.

Toutefois, si nul crédit n'est plus inscrit en AP pour cette opération depuis l'an dernier, des **crédits de paiement (CP)** continuent à être ouverts conformément au plan de financement et à son échéancier de réalisation. Ainsi, pour 2004, **19 M€** de CP (+ **26,7 %**) sont prévus à ce titre.

b) Les autres infrastructures portuaires

Les AP (en investissements directement exécutés par l'Etat comme en subventions d'investissement accordées par celui-ci) ouvertes pour les opérations de **remise à niveau des infrastructures de base** nécessaires à la sécurité portuaire, et de **modernisation** permettant d'accompagner l'évolution des trafics, des **autres ports maritimes** connaissent, quant à elles, une **diminution significative de 29,6 %**, pour s'établir à **25,60 M€**.

Là encore, les services du secrétariat d'Etat aux transports et à la mer indiquent que cette réduction n'affectera pas les priorités retenues pour renforcer la sécurité des accès nautiques et des infrastructures, telles les digues, quais, jetées et ouvrages mobiles, et pour améliorer les capacités d'accueil économique conformément aux contrats de plan Etat-région. Sans mettre en doute cette affirmation, **voire rapporteur pour avis estime cependant que, dans la période de réflexion des collectivités territoriales**

ouverte par le projet de décentralisation portuaire, la diminution des AP, et surtout son ampleur, ne sont pas particulièrement heureuses.

Une réelle vigilance s'impose d'autant plus que, de leur côté, les **CP ouverts** pour les investissements du titre V et les subventions d'investissement du titre VI **diminuent de 9 %**, pour s'élever au total à **20,18 M€**.

c) Les contrats de plan Etat-région

Dans ces conditions, le **taux de réalisation des volets portuaires des contrats de plan Etat-région (CPER)**, qui devrait se situer à **36 % à la fin de l'année 2003** (74,15 M€) compte tenu des mesures de régulation budgétaire décidées dans le courant de l'année, pourrait atteindre seulement **47 % à la fin de l'année 2004** (95,88 M€).

Votre rapporteur pour avis s'inquiète dès lors, même si la **contractualisation sera prolongée d'une année** pour s'achever finalement en 2007, du **respect par l'Etat de ses engagements**, qui étaient **prévus à hauteur de 204 M€ sur la période** et qui devaient permettre de mobiliser au total, compte tenu des co-financement des collectivités territoriales, des fonds structurels européens et des établissements portuaires eux-mêmes, **plus de 760 M€ pour financer la modernisation de nos infrastructures portuaires.**

B. ACCROÎTRE LA SÉCURITÉ MARITIME

La surveillance de la mer territoriale et de la zone économique exclusive comporte des actions visant à assurer la **sauvegarde des personnes**, des actions de défense civile propres à garantir la **souveraineté nationale**, l'**ordre public**, la **liberté de la navigation** et la **protection du patrimoine national**, ainsi que des actions de protection et de police économique ayant pour objectifs la **préservation du milieu et de l'environnement marin**, la **police des pêches** et la **police économique, douanière et fiscale.**

Les missions de surveillance et d'intervention en mer relèvent pour l'essentiel du **ministère de la défense** (marine nationale et gendarmerie), du **ministère délégué au budget** (douane) et du **secrétariat d'Etat aux transports et à la mer** (affaires maritimes), sachant qu'en zone côtière, la **Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)** et la **Sécurité civile** peuvent apporter une contribution active en matière de sécurité des personnes.

1. Le renforcement du contrôle des navires au port

Afin de maintenir un taux de contrôle des navires étrangers faisant escale dans les ports français supérieur à 25 %, conformément aux prescriptions du *Memorandum de Paris*, et une qualité de ceux-ci garantissant le respect des objectifs de sécurité qu'ils poursuivent, les **effectifs des inspecteurs de la sécurité des navires (ISN) seront augmentés de douze unités supplémentaires en 2004**. Ainsi, le nombre total des ISN devrait atteindre **130 l'an prochain**, ayant presque doublé depuis 1998, où il était de 67. Parmi eux, **80 seront habilités à tous les types d'inspection** dès 2004, l'objectif étant d'étendre cette habilitation aux 130 fonctionnaires d'ici 2006.

En outre, une dotation spécifique de **182.961 €** est inscrite pour reconduire en 2004 le recours à des **inspecteurs vacataires**.

Cette augmentation des personnels dédiés au contrôle permettra notamment de constituer des équipes d'évaluation des risques placées auprès des préfets maritimes, coordonnateurs de l'action de l'Etat en mer, et de réorganiser l'activité des centres de sécurité des navires afin de contrôler systématiquement les pétroliers à risque.

2. L'optimisation des moyens des CROSS

Les six Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) ont des **missions de surveillance** (navigation au commerce, activités de pêche maritime, pollution) et de **coordination des opérations de recherche et de sauvetage en mer**. En 2002, ils ont ainsi traité 10.283 opérations, assistant 7.089 engins et navires et 18.620 personnes impliquées dans des événements de mer, dont 10.016 secourues.

L'an prochain, leurs **moyens de fonctionnement vont augmenter considérablement (+ 76 %)** et s'établir à **2,93 M€**, en raison essentiellement de l'installation du système de surveillance des pêches par satellites radar (Radarsat) dans les terres australes et antarctiques françaises. De même, leurs **CP en investissement progresseront de 7,2 % (2,57 M€)**, et leurs **AP**, après la hausse de 18 % de l'an dernier, bénéficieront d'un nouvel **effort de 14,3 %** pour s'établir à **7,20 M€**. Ces crédits ont pour objets de poursuivre les programmes de renouvellement et de renforcement de la **chaîne radar dans la Manche**, de généraliser le système d'**identification automatique des navires (AIS)** dans les infrastructures et les procédures de surveillance, et de moderniser les **systèmes de télécommunications** de sécurité maritime. La poursuite de ces opérations est en effet nécessaire pour permettre à la France de respecter les engagements pris auprès de l'OMI et satisfaire, à compter de sa totale application fin 2007, les prescriptions de la **directive 2002/59/CE du**

27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information.

Par ailleurs, le nombre des agents des CROSS passera à **289, cinq créations d'emplois** devant permettre de renforcer les équipes de veille du centre opérationnel de sauvetage et de recherche de la Réunion (COSRU) pour assurer l'exploitation de Radarsat.

Votre rapporteur pour avis se félicite des moyens ainsi mis à disposition des CROSS, rappelant à cet égard que l'impérieuse nécessité de **mener à son terme leur plan de modernisation**, qui devrait mobiliser environ **36,4 M€** d'investissements sur la période 2001-2006, imposera l'an prochain et en 2005 d'ouvrir des CP plus importantes que celles de l'an dernier et du présent projet. La **démarche qualité** engagée en 2001, visant à obtenir la certification ISO 9000 des CROSS d'ici la fin de l'année, s'inscrit pleinement dans ce souci de professionnaliser, de spécialiser et de moderniser le réseau.

Ce plan s'avère indispensable pour adapter les CROSS au nouvel environnement résultant de l'installation de l'**Agence européenne pour la sécurité maritime**, localisée provisoirement à Bruxelles en juillet 2003, dont les missions porteront sur le suivi du trafic maritime, la lutte contre la pollution et les lieux de refuge, ainsi que sur les audits des sociétés de classification, le contrôle des navires par l'Etat du port et le contrôle des niveaux de formation.

3. Le programme de modernisation des phares et balises

Le plan de modernisation de la signalisation maritime 1998-2006, d'un **montant prévisionnel de 80,3 M€**, vise à accélérer la remise en état des moyens techniques : **renouvellement de la flottille de balisage**, remplacement des aides flottantes par des **bouées modulaires** plus visibles, **remise en état des établissements de signalisation maritime**, mise en place de la **couverture DGPS** (sécurisation, centre de contrôle) et modernisation des **balises répondeuses radar**.

Or, les dotations prévues pour 2004 ne paraissent pas en mesure de permettre la bonne mise en œuvre de ce plan : inscrites à hauteur de **10,1 M€**, les **AP reculeront** beaucoup plus fortement que l'an passé (- **13 %**), tout comme les **CP**, ouverts pour une somme de **10,7 M€** (- **1,4 %**). Seuls les **moyens des services** et les **crédits informatiques** sont **reconduits à l'identique**, respectivement pour **3,66 M€** et **1,83 M€**.

Alors même que les **phares et balises** constituent un élément fondamental de la sécurité de la navigation, votre rapporteur pour avis, **renouvelant ses inquiétudes manifestées il y a un an**, craint ainsi que les prévisions figurant au plan de modernisation, qui découlaient d'une **stricte**

analyse de la situation et des besoins, ne soient pas toutes réalisées si des retards trop importants s'accumulent.

4. Le dispositif de contrôle et de surveillance en mer

Le dispositif de **contrôle et de surveillance des affaires maritimes** comprend, pour couvrir la **zone du large**, une flottille de cinq vedettes régionales et un patrouilleur de haute mer et, s'agissant de la **zone côtière**, un réseau d'**unités littorales des affaires maritimes** (ULAM) qui, à l'échelon départemental, exercent des missions de surveillance et de police, de contrôle technique de certaines catégories de navires, et de proximité administrative. L'an prochain, ces moyens seront complétés par la mise en service d'un second patrouilleur de haute mer de 50 mètres et de six nouvelles vedettes côtières de 15 mètres destinées aux ULAM.

Toutefois, le **plan de généralisation des ULAM**, engagé en 1995, est **suspendu** à une réflexion entreprise par le secrétariat d'Etat afin d'établir un **bilan**. De ce fait, seuls 8 des 15 emplois budgétaires prévus pour 2003 ont été créés et, s'agissant de la mise en place de nouvelles ULAM, dont votre rapporteur pour avis rappelle que les départements de la Gironde, de la Manche, de la Seine-Maritime et du Pas-de-Calais sont dépourvus, seul a été acté le remplacement de l'ULAM du Finistère par deux unités distinctes afin de tenir compte de la géographie particulière de ce département.

Dans ces conditions, les **moyens de fonctionnement** demandés pour la flottille de surveillance par le projet de loi de finances pour 2004 sont simplement **reconduits**, à hauteur de **1,03 M€**, tandis qu'en **investissements**, les **CP diminuent** de **9,8 %** pour s'établir à **2,92 M€** et, surtout, les **AP** sont **réduites** de **34,1 %**, pour atteindre **1,73 M€**.

En sus des dispositifs étatiques garantissant la sécurité maritime, intervient dans ce domaine la **Société nationale de sauvetage en mer** (SNSM), dont le **budget est assuré pour 44 % par des subventions publiques** de l'Etat et des collectivités territoriales, et pour **56 % par des ressources privées** (produit des adhésions, dons de particuliers et d'entreprises, legs, rémunération de certaines interventions d'assistance aux biens, etc.). En 2004, et tout comme depuis six ans, les montants respectifs de la **subvention d'entretien** et de la **subvention d'investissement** allouées par l'Etat à la SNSM s'élèveront à, respectivement, **618.000 €** et **1.555.000 €**.

C. AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DE LA FLOTTE DE COMMERCE

Votre rapporteur pour avis a évoqué précédemment, dans leur principe, les **différents dispositifs** mis en œuvre ces dernières années pour **alléger les charges pesant sur l'armement français** et favoriser sa compétitivité dans un contexte de concurrence mondiale qui s'accroît. Aussi se bornera-t-il ici à en indiquer les **conséquences budgétaires pour 2004**.

Il relèvera toutefois à titre liminaire que, sous réserve d'études plus approfondies, **les effets de ces politiques ne semblent au mieux que permettre un ralentissement de l'affaiblissement progressif de la flotte nationale** qui, comme l'indique le tableau suivant, ne cesse, d'année en année, de perdre des bâtiments (les capacités de transport étant maintenues en raison des mouvements de flotte de navire « géants » de type « *very large crude carrier* »).

Dès lors, **comme en 2002**, la France a encore cette année abandonné du terrain dans la compétition internationale, n'occupant plus, en ce qui concerne le **tonnage de la flotte de commerce**, que le **29^{ème} rang mondial**, et perdant ainsi quatre places par rapport à l'an dernier.

LA FLOTTE SOUS PAVILLON FRANÇAIS

Registre	Au 1 ^{er} janvier 2002				Au 1 ^{er} juillet 2003			
	Navires	%	Capacité	%	Navires	%	Capacité	%
Total	214		6 284 784		205		6 465 195	
Métropolitain et DOM	73	34,1	297 346	4,7	73	35,6	306 433	4,7
TAAF	99	46,3	5 826 715	92,7	91	44,4	6 116 305	94,6
Polynésie française	28	13,1	21 782	0,3	28	13,7	25 159	0,4
Wallis-et-Futuna	9	4,2	134 389	2,1	6	2,9	12 730	0,2
Nouvelle-Calédonie	5	2,3	4 552	0,1	7	3,4	4 568	0,1

Les capacités de transport sont exprimées en tonnes de port en lourd (TPL)

Il est vrai que les causes de cette dégradation sont connues. Selon une étude de la Commission européenne publiée en avril 2002 et portant sur les années 1999-2000, le **coût du registre métropolitain est bien le plus élevé** des registres de l'Espace économique européen, malgré les divers remboursements ou exonérations par l'Etat des charges fiscales et sociales des armateurs français. Quant au pavillon des TAAF, il est non seulement le plus coûteux des autres seconds registres européens, mais également que certains pavillons principaux des Etats membres de l'Union.

Il n'est donc pas étonnant que **de nombreux bâtiments sortent de la flotte nationale pour battre pavillon étranger**. Entre le 1^{er} janvier 2002 et le 30 juin 2003, pas moins de **12 navires**, représentant plus d'1 M TPL, ont abandonné le pavillon français, mis fin à leur francisation provisoire ou l'ont gelée pour des registres moins coûteux (Panama, Libéria, Malte, Grèce, Italie ...).

C'est dire l'importance stratégique que pourrait représenter l'adoption de la proposition de loi de notre collègue Henri de Richemont relative au registre international français, qui donnerait enfin à notre pays un pavillon *bis* compétitif capable de relancer la flotte nationale.

1. Les contributions de l'Etat à l'abaissement des charges sociales

Pour 2003, **60,1 M€** de crédits sont inscrits au titre :

- du remboursement intégral des **contributions sociales patronales** afférentes aux risques vieillesse, maladie et accidents du travail, versées à l'ENIM par une quarantaine d'entreprises employant des personnels (environ 6.000) naviguant sur des navires de commerce battant pavillon français (260) et soumises à la concurrence internationale ;

- du remboursement partiel des **cotisations d'allocations familiales et d'assurance-chômage**, charges dites « non ENIM » dues par les mêmes entreprises d'armement aux URSSAF et à l'ASSEDIC ;

- de la compensation des **charges de retraite supportées par la Compagnie générale maritime et financière (CGMF)**.

On peut ajouter à ces aides budgétaires directes la **réduction des taux des cotisations sociales ENIM** dues pour les équipages des bâtiments effectuant des navigations internationales et transocéaniques et des navires immatriculés au registre des TAAF. Ces taux sont fixés à, respectivement, 17,6 % et 11,6 %, alors que le taux normal s'élève à 35,6 %. L'économie pour les armateurs concernés tirée de ces allègements est estimée par l'ENIM à **24,75 M€ pour 2004**.

2. Les allègements fiscaux

Plusieurs aménagements fiscaux, qui ne sont pas imputés sur le budget de la mer, contribuent par ailleurs, de manière significative, à **réduire encore davantage les charges sociales de certains armateurs**.

D'une part, le **dispositif du « GIE fiscal »**, applicable aux investisseurs regroupés dans un groupement d'intérêt économique (GIE) pour acquérir un navire de charge ou de passagers donné en location pendant la durée normale d'amortissement, leur ouvre droit à un **amortissement exceptionnel** (égal à 43,75 % de la valeur du bien au titre de la première année) et les **exonère d'imposition sur les plus-values** si le navire est vendu à l'utilisateur après que se soient écoulés deux-tiers de la durée normale de son utilisation (laquelle est égale à huit ans), sous réserve toutefois que soit respectée pendant cette durée de huit ans la condition de pavillon français.

Entre 1998 et le 1^{er} juillet 2003, ce dispositif incitatif de dégrèvement fiscal, qui permet un gain de 20 à 25 % sur le coût d'achat d'un navire, a été agréé ou pré-agréé pour 104 navires de commerce, soit la moitié de la flotte nationale, pour une valeur d'investissements supérieure à 3,5 milliards d'€. L'économie réalisée par les investisseurs sur la période peut ainsi être évaluée à environ **800 M€ de dépenses fiscales**, qui ont servi à renouveler notre flotte de commerce, accroître dès lors la sécurité maritime et diversifier la gamme des navires disponibles.

D'autre part, le **dégrèvement** de la **part maritime de la taxe professionnelle**, accordé à plus de cent entreprises d'armement au commerce, représentera, comme l'an dernier, une **contribution de 15,46 M€**, inscrite au budget des charges communes pour être versée par l'Etat aux collectivités locales et à leurs groupements au titre de leurs ressources fiscales en TP.

Enfin, l'économie résultant en année pleine, pour les entreprises d'armement, de la mise en œuvre de la nouvelle taxe au tonnage, qui sera effective dès l'an prochain pour l'exercice fiscal 2003, est évaluée par les services de la direction du budget à **9 M€**.

3. Le cabotage maritime

Pour promouvoir le **cabotage maritime** en attendant les suites données au rapport de M. Henri de Richemont, la dotation spécifique abondée l'an passé à hauteur de **1 M€** est **doublée pour 2004**. Avec le report en 2003 des crédits non consommés en 2002 (915.000 €), ce sont donc de crédits conséquents dont disposeront les projets déposés ou annoncés de démarrage de ligne de transport maritime à courte distance (TMCD), qui bénéficieront d'une aide dégressive sur trois ans.

D. PROTÉGER ET METTRE EN VALEUR LE LITTORAL

Les **moyens de paiement** consacrés à la **protection et à la mise en valeur du littoral**, particulièrement affecté ces dernières années, entre le naufrage de l'*Erika* et celui du *Prestige*, connaissent une nouvelle fois, après celle de l'an passé, une **très forte progression** : **+ 42,9 % (9,2 M€)**. Quant à l'importante **diminution apparente des moyens d'engagement (- 39 %)**, elle ne résulte que du transfert du financement de la participation du secrétariat d'Etat au programme de désensablement de la baie du Mont Saint-Michel au budget du FNADT. S'élevant à **8,7 M€**, ces moyens d'engagement, toutes choses égales par ailleurs, ne sont donc en **diminution réelle que de 6 %** seulement.

1. Les moyens de lutte contre les pollutions accidentelles

Le projet de budget pour 2004 conforte les importantes dotations dégagées depuis 2000 en faveur des plans Polmar. Si, en **fonctionnement**, les **crédits sont reconduits à l'identique (686.000 €)**, en revanche, poursuivant les efforts entrepris l'an passé, les **investissements augmentent à nouveau très fortement**, de **47,7 %** en CP (**1,92 M€**) et surtout de **84,6 % en AP (2,4 M€)**. Ces dotations permettront notamment, dans une perspective pluriannuelle de remise à niveau des stocks des équipements et de matériels, de porter dans les meilleurs délais de 30 km à 50 km le linéaire des barrages antipollution en métropole, et d'améliorer les techniques et leur efficacité.

2. L'aménagement et la valorisation du littoral

Le CIADT du 13 décembre 2002 a décidé de regrouper, à compter de l'an prochain, toutes les contributions de l'Etat afférentes au rétablissement du **caractère maritime de la baie du Mont Saint-Michel** dans le FNADT. Dès lors, **plus aucune AP n'est demandée à ce titre pour 2004** dans le budget du secrétariat d'Etat aux transports et à la mer, qui se borne à **ouvrir des CP**, en **reconduction de 1 M€**, comme l'an passé, pour couvrir les AP antérieures.

Par ailleurs, si les crédits demandés pour financer la poursuite des **schémas de mise en valeur de la mer** diminuent, pour s'élever à **880.000 €** en CP (- **6,4 %**) et à **1 M€** en AP (- **18 %**), les traditionnelles **subventions d'investissements** accordées par l'Etat pour la protection et l'aménagement du littoral connaissent un mouvement contrasté : elles sont réduites à **4,4 M€** en AP (- **26,7 %**) mais augmentent substantiellement à **4,5 M€** en CP (+ **80 %**). Ces subventions visent à assurer la couverture des AP ouvertes dans le cadre des CPER et de leurs avenants « pollution-tempêtes », et à mener des opérations de défense des côtes et de protection des lieux habités contre l'érosion marine.

En revanche, une **dotation spécifique de 200.000 €** est proposée pour la première fois en loi de finances initiale au titre de l'**entretien du domaine public maritime**, afin d'assurer la sécurité de son libre accès au public.

E. PRÉSERVER LA SITUATION ET L'AVENIR DES GENS DE MER

Comme chaque année, les crédits de la mer ouverts au titre de la **cohésion sociale** sont, de très loin, **les plus importants** en masse, en raison de la **part prépondérante** que prend dans ce budget la **subvention d'équilibre** attribuée à l'*Etablissement national des invalides de la marine* (ENIM). Egale

en 2004 à **777,77 M€** en raison d'une augmentation significative (+ **7,8 %**), elle représente en effet à elle seule plus de **71 % des crédits de paiement** demandés.

Au-delà de ce chiffre et de cette proportion, cependant, le souci manifesté de **préserver la situation et l'avenir des gens de mer** s'exprime surtout par la **reconduction** des dotations destinées à l'**action sociale en faveur des marins** et par l'**augmentation** de celles ouvertes pour l'**enseignement maritime** et la **formation professionnelle**.

1. La protection sociale des marins

La **protection sociale des gens de mer** est assurée par l'ENIM en matière tant d'assurances maladie, maternité, invalidité, maladies professionnelles et décès (caisse générale de prévoyance) que d'assurance vieillesse (caisse de retraite). Le budget de l'établissement, arrêté pour 2004 à **1,53 milliard d'€**, est assuré par des **ressources propres** (22 %), les **transferts de compensation inter-régimes** versés par la CNAM (27 %), qui diminuent mécaniquement chaque année, et enfin la **subvention d'équilibre accordée par l'Etat**, qui constitue le solde (51 %) et s'établira donc l'an prochain à **777,77 M€**.

2. L'action sociale en faveur des marins

Le **dispositif de cessation anticipée d'activité des marins**, dont bénéficient les marins du commerce licenciés pour raison économique âgés de plus de 50 ans et justifiant de 30 annuités de service, assure à ceux-ci un revenu de remplacement jusqu'à leur admission à la retraite, à 55 ans, ou dès qu'ils réunissent 37,5 annuités de service. La dotation de l'Etat inscrite pour financer en 2004, dans un secteur où la pénibilité du travail n'est pas contestée, ce mécanisme de solidarité concernant environ 4.100 travailleurs âgés, s'élèvera à **2 M€**. La **réduction des crédits de 27 %**, après deux années de stagnation, résulte de la diminution des besoins constatés.

Par ailleurs, le **dispositif d'aide sociale d'urgence au bénéfice des marins abandonnés dans les ports français**, créé en 2002, est **reconduit**. On rappellera qu'il s'agit pourtant d'un **mécanisme transitoire**, dans l'attente de l'institution, en cours de discussion à l'OMI et à l'OIT à l'initiative de la France, d'un **système d'assurance obligatoire** des armateurs pouvant apporter une réponse satisfaisante et pérenne à ce problème.

Ainsi, les crédits ouverts en 2004 pour aider les associations œuvrant en faveur de la protection des marins contre l'exploitation « sous normes » et attribuer des avances sur salaires aux marins abandonnés ou contribuer aux frais de leur rapatriement (une cinquantaine depuis 2002), s'établissent à

208.000 €, en **diminution de 31,8 %** par rapport à l'an passé. Le secrétariat d'Etat indique que cette réduction n'altérera pas l'intensité du soutien public aux situations de détresse humaine dans la mesure où elle est compensée par la récupération, lors de la vente des navires saisis, des sommes ainsi avancées.

3. L'enseignement maritime et la formation professionnelle

a) L'enseignement maritime secondaire

L'année 2003 a été celle de l'achèvement de l'intégration au service public de l'enseignement maritime secondaire des personnels enseignants des lycées maritimes et aquacoles qui, jusqu'en 2001, relevaient entièrement de l'Association pour la gérance des écoles maritimes et aquacoles (AGEMA). Dès lors, celle-ci a été dissoute et la **dotation de fonctionnement** qui lui était traditionnellement attribuée est **définitivement supprimée** à compter de 2004.

On relèvera par ailleurs que les subventions allouées à l'enseignement maritime secondaire pour le **fonctionnement pédagogique** des douze écoles de formation maritime et aquacole et du collège d'enseignement technique maritime progressent de **67,3 %** pour atteindre **665.780 €**, et que les **dotations en investissements** sont **reconduites à l'identique**, tant en AP (**250.000 €**) qu'en CP (**246.000 €**), de même que les **concours à l'enseignement maritime privé** (**775.000 €**), géré par des associations ou des CCI.

b) Le transfert aux régions des ENMM

L'article 71 du projet de loi relatif aux responsabilités locales prévoit le **transfert aux régions concernées des quatre écoles nationales de la marine marchande** (ENMM) implantées au Havre, à Saint-Malo, à Nantes et à Marseille, sur le modèle de celui des lycées réalisé en 1983 (financement par les régions du fonctionnement et de l'investissement des écoles, mais pas des dépenses pédagogiques, qui demeurent prises en charge par l'Etat).

A cet égard, et tout comme pour d'autres lignes budgétaires relevant du budget de la mer destinées à être transférées aux collectivités territoriales, **voire rapporteur pour avis ne peut manquer de constater avec inquiétude certaines stagnations et diminutions qui réduiront mécaniquement le montant des transferts financiers devant accompagner le transfert des responsabilités aux régions pour compenser le transfert des charges.**

Ainsi, les crédits proposés pour les **subventions de fonctionnement** demeurent **stables** à hauteur de **1,78 M€**. S'agissant des **investissements**, après leur réduction de près de 17 % de l'an dernier, les AP sont simplement **reconduites** (**684.000 €**), alors même que certains programmes de rénovation, en particulier pour l'école **du Havre**, nécessiteraient des dotations

supplémentaires au moins deux fois supérieures. Enfin, les CP elles-mêmes **diminuent de près 3 %**, pour s'établir à **664.000 €**.

c) Le soutien confirmé aux bourses de l'enseignement maritime et à la formation professionnelle maritime

Le **plan de revalorisation des bourses** de l'enseignement maritime sera **poursuivi** en 2004 afin d'en rapprocher les taux de ceux des bourses délivrées par l'Education nationale (30 %). Après la progression de près de 79 % des crédits ouverts cette année pour les **bourses de l'enseignement supérieur**, l'effort est maintenu, cette fois-ci au bénéfice des **bourses de l'enseignement secondaire** (+ 21 %). Au total, ce sont donc plus d'**1,3 M€** qui seront disponibles à ce titre en 2004, tous niveaux confondus.

Par ailleurs, en matière de **formation professionnelle continue**, les dotations, ouvertes en partie pour contribuer à la rémunération des stagiaires, sont **pratiquement reconduites à l'identique** en 2004 (**2,17 M€**).

CHAPITRE II

L'ORGANISATION DE LA LUTTE CONTRE LES SINISTRES DANS LES PORTS MARITIMES

Dans son avis budgétaire de l'an dernier, votre rapporteur pour avis avait relevé que **l'organisation de la lutte contre les sinistres dans les ports maritimes** suscitait nombre d'interrogations et demeurait « soumise à une grave incertitude »^(*). Il lui était en effet apparu que les responsabilités en ce domaine n'étaient pas clairement précisées par les textes en vigueur, et que les responsables locaux - élus, gestionnaires des ports, fonctionnaires de l'Etat - se trouvaient confrontés à un réel « flou » juridique quant à leurs obligations.

C'est la raison pour laquelle, conformément aux orientations décidées par le Bureau de votre commission des affaires économiques, votre rapporteur pour avis a jugé opportun de consacrer le présent avis budgétaire à un examen approfondi de cette problématique, en concentrant sa réflexion sur les ports autonomes et les ports d'intérêt national, où la dangerosité des sinistres portuaires est sans doute la plus importante. Pour autant, ses observations et

(*) Rapport pour avis n° 70 – Tome XX (2002-2003), pages 35 et 36.

conclusions générales pourront valoir, dans leurs principes, pour l'ensemble des ports maritimes.

LES PORTS MARITIMES FRANÇAIS

Les **ports autonomes maritimes** (les PAM), établissements publics de l'Etat dont le régime est défini aux articles L. 111-1 et suivants du code des ports maritimes, sont au nombre de sept. Les PAM métropolitains sont ceux de Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux et Marseille, auxquels doit être ajouté celui de Pointe-à-Pitre-Jarry, à la Guadeloupe. Ils représentent plus de 75 % du trafic maritime de marchandises français.

Les **ports d'intérêt national** (les PIN), dont les installations sont généralement concédées aux chambres de commerce et d'industrie, relèvent actuellement de l'Etat mais seront totalement décentralisés d'ici la fin 2005 (à l'exception du port de Saint-Pierre-et-Miquelon). Au nombre de 23, leur liste figure à l'article R. 121-7 du code des ports maritimes, et ils sont délimités conformément à l'article R. 151-1 dudit code. Ils assurent 25 % du trafic maritime des marchandises mais plus de 80 % du trafic de passagers.

Enfin, les **ports décentralisés** depuis la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 sont au nombre de 532. 304 ports de commerce et de pêche, dont le trafic annuel était inférieur en 1983 à un million de tonnes de fret, sont gérés par les départements, et 228 ports de plaisance le sont par les communes.

La présente étude est fondée sur une analyse des textes en vigueur et de nombreux entretiens, complétés par une enquête, par voie de questionnaires, auprès des ports autonomes maritimes et des ports d'intérêt national français ainsi qu'auprès de huit des principaux ports européens (**Hambourg** pour l'Allemagne, **Rotterdam** pour les Pays-Bas, **Anvers** pour la Belgique, **Londres** pour la Grande-Bretagne, **Algésiras**, **Barcelone** et **Valence** pour l'Espagne, et enfin **Gênes** pour l'Italie).

Ce travail a reçu le précieux concours du **service des études juridiques du Sénat**, auquel votre rapporteur pour avis tient ici à renouveler l'expression de sa reconnaissance.

L'intérêt du thème retenu, des interrogations qu'il suscite et des pistes de réflexion qu'il ouvre en matière de réformes législatives, se trouve renforcé par l'**actualité**, qui imposera en tout état de cause de modifier le corpus législatif et réglementaire actuel.

En effet, le **transfert aux collectivités territoriales des ports d'intérêt national**, prévu par le projet de loi relatif aux responsabilités locales et devant intervenir d'ici décembre 2005, sera accompagné par la modification de nombreux textes législatifs et réglementaires, en particulier du code des ports maritimes (*). Au demeurant, il ne serait pas envisageable que les nouveaux propriétaires de ces ports, dont certains ont des trafics très importants, accueillent des cargaisons dangereuses et sont le lieu d'activités périlleuses, demeurent dans l'incertitude dans laquelle se trouve actuellement l'Etat en la matière.

(*) Voir, pour de plus amples précisions, le rapport pour avis n° 34 (2003-2004) fait, au nom de la commission des affaires économiques et du plan, par notre collègue **M. Georges Gruillot** (commentaires des articles 24 et 25, pages 75 et suivantes).

Par ailleurs, le contexte international a poussé l'Organisation maritime internationale, lors de la Conférence de Londres de décembre 2002, à préconiser des **mesures de renforcement de la sécurité portuaire**. C'est la raison pour laquelle le Comité interministériel de la mer (CIM), réuni le 29 avril 2003, a arrêté la décision de **refondre la législation et la réglementation relatives à la sûreté portuaire**, en particulier dans les domaines de la police portuaire et des plans de sûreté portuaire.

I. UNE RÉGLEMENTATION DISPARATE QUI FONDE NÉANMOINS UNE ARCHITECTURE JURIDIQUE ASSEZ CLAIRE DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES SINISTRES

A. UNE RÉGLEMENTATION DISPARATE

La répartition des responsabilités en matière de lutte contre les sinistres dans les ports maritimes est fixée par **plusieurs textes de nature, de forme et d'ancienneté différentes** :

- le **code général des collectivités territoriales (CGCT)** qui établit, en son article L. 2212-2-5°, la **responsabilité du maire sur le territoire de la commune**, notamment en matière de **lutte contre les incendies et pollutions** ;

- le **code des ports maritimes**, qui comporte, dans ses parties législative et réglementaire, un **livre III consacré à la police des ports maritimes**, auquel il convient d'ajouter l'**arrêté du 31 août 1966** relatif à la **coordination de la lutte contre les sinistres dans les ports** ;

- le **règlement général de police des ports maritimes de commerce et de pêche**, annexé à l'article R. 351-1 du code des ports maritimes, et qui le complète ce faisant ;

- la **loi du 22 juillet 1987** relative à l'**organisation de la sécurité civile**, qui prévoit la faculté d'arrêter sur certains sites des **plans d'urgence** dont le déclenchement entraîne transfert de la responsabilité des secours au préfet, et le **décret du 6 mai 1988**, pris pour son application ;

- la **législation relative aux installations classées** (articles L. 511-1 à L. 517-2 du code de l'environnement), qui justifie l'intervention du préfet du département lorsque de telles installations existent sur le port ;

- la **circulaire n° 77-419 du 30 septembre 1977 des ministères de l'intérieur et de l'équipement**, dont l'objet était d'apporter des précisions sur la répartition des responsabilités entre les différents acteurs et les modalités de leur coopération.

Cette multiplicité des textes n'est pas sans poser des difficultés de compréhension et d'interprétation dans la mesure où ils ne sont pas toujours cohérents ni compatibles.

Votre rapporteur pour avis rappelle à cet égard qu'entre janvier 1999 et mai 2000, le Secrétariat général de la mer avait entrepris, dans le cadre d'un groupe de travail réunissant des représentants des administrations centrales des ministères de l'intérieur, de l'équipement et de l'environnement, ainsi que des officiers de port, la rédaction d'un **projet d'instruction générale relative à la lutte contre les sinistres dans les ports relevant de la compétence de l'Etat.**

Cette instruction avait pour objet de **rappeler les textes en vigueur**, d'en **préciser l'articulation** et de **mettre en place de nouveaux instruments de coordination de la lutte contre les sinistres**, tels que le dossier général de sécurité portuaire (DGSP). Ce dossier, élaboré au regard des dispositifs de planification existant sur un plan général en matière de sécurité, notamment des plans particuliers d'intervention (PPI), devait définir la politique portuaire de sécurité, dresser la liste des différents types de sinistres à envisager, et formaliser l'adéquation des moyens de lutte aux besoins évalués. L'instruction n'a cependant jamais vu le jour en raison des divergences entre les ministères de l'intérieur et de l'équipement tenant à l'interprétation et à la combinaison des différents textes applicables relatifs aux responsabilités respectives du maire et du préfet en matière de sécurité portuaire.

Aussi, afin d'aplanir ces difficultés juridiques, le ministre de l'équipement, des transports et du logement avait demandé au Conseil d'Etat, le 15 novembre 2000, un **avis relatif à la détermination de l'autorité de police compétente pour la lutte contre les sinistres survenant dans les ports de l'Etat.** Les trois questions soumises à la Haute Assemblée portaient respectivement sur l'étendue des pouvoirs de police du maire en cas de sinistre survenant dans la circonscription d'un port, sur la combinaison des responsabilités de l'autorité municipale, du préfet et du préfet maritime en cas de mise en œuvre d'un PPI, et enfin sur la cohérence de ces responsabilités avec celles confiées aux autorités portuaires par le règlement général de police des ports maritimes de commerce et de pêche.

Dans un avis du 28 janvier 2003, le Conseil d'Etat a confirmé un avis datant du 15 juin 1976 en soulignant, notamment, la **compétence de police générale du maire dans les ports maritimes.** Toutefois, cette controverse juridique au cœur même de l'appareil d'Etat démontre, s'il en était besoin, la **complexité d'application du corpus juridique actuel.**

B. UNE ARCHITECTURE JURIDIQUE CEPENDANT ASSEZ CLAIRE

Si le foisonnement des textes rend difficile l'analyse, l'architecture juridique apparaît cependant relativement claire, fondée sur des principes qui distinguent **pouvoirs de police générale** et **pouvoirs de polices spéciales.**

1. Les pouvoirs de police générale relèvent du maire pour la partie du port qui relève de la commune

Cette compétence, confirmée sans ambiguïté par l'avis du Conseil d'Etat du 28 janvier 2003, est clairement établie par l'article L. 2212-2-5° du CGCT,

qui confie au maire le soin de prévenir et de faire cesser accidents, incendies et pollutions dans la commune. Le Conseil d'Etat, tranchant une question longuement débattue, a par ailleurs relevé que la compétence du maire s'exerçait tant sur les **parties terrestres que sur les plans d'eau** des ports situés à l'intérieur des limites administratives de la commune.

Ce pouvoir de police générale du maire n'est écarté que dans deux hypothèses, prévues à l'article L. 2215-1 du CGCT, lorsque **le maire n'a pas pris les mesures nécessaires** ou que **le champ d'application des mesures à prendre excède le territoire de la commune**. Dans le premier cas, le préfet se substitue au maire, et dans le second, sa compétence est d'ordre public.

2. L'exercice du pouvoir de police générale de maire ne fait cependant pas obstacle à celui de nombreuses polices spéciales

a) La police spéciale des autorités portuaires

La police spéciale des autorités portuaires trouve son fondement dans plusieurs textes : le livre III du code des ports maritimes, le règlement général de police dans les ports annexé au code, et l'arrêté du 31 août 1966.

(1) Le code des ports maritimes

Conformément au livre III du code des ports maritimes (CPM), les officiers de port, qui sont des personnels du ministère de l'équipement détachés dans les ports et chargés de l'exécution de la police spéciale des ports, exercent une **police spéciale qui a un quadruple objet** : la **conservation du port**, son **exploitation**, la **police du balisage** et la **police des matières dangereuses**.

C'est ainsi que les officiers de port sont habilités à prendre diverses mesures relatives à l'organisation des entrées et sorties de navires (article R. 311-7 du CPM), aux mouvements des navires (même article), aux manœuvres des ports mobiles et écluses (même article), au maintien de la liberté de circulation et de la propreté (article R. 311-8 du CPM) et à la surveillance des opérations de débarquement, embarquement, construction, réparations et entretien de navires (article R. 311-9 du CPM).

S'agissant de la **lutte contre les sinistres**, ce même article R. 311-9 dispose que **les officiers de port dirigent les secours qu'il faut porter aux navires en danger**, notamment en cas d'incendie, et **prennent d'urgence dans ce dernier cas toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde de l'intérêt général**. Le CPM prend néanmoins soin de préciser que cette compétence s'exerce « *sous réserve des pouvoirs appartenant au maire en la*

matière ». Cet article R. 311-9 fonde, en quelque sorte, une **compétence d'urgence**, de relais, en attendant l'intervention des services compétents.

(2) Le règlement général de police des ports

L'article 23 du règlement général de police des ports, annexé à l'article R. 351-1 du CPM, précise en outre : « *En cas d'incendie à bord d'un bâtiment, sur les quais du port ou au voisinage de ces quais, les capitaines des bâtiments réunissent leurs équipages et se tiennent prêts à prendre les mesures prescrites par les officiers de port. Aucun déplacement de bâtiment ne peut être effectué que sur l'ordre ou avec l'agrément du commandant du port* ».

Cette rédaction ne laisse place à aucun conflit de commandement entre capitaines de bâtiments et officiers de port.

(3) L'arrêté interministériel du 31 août 1966

L'**arrêté interministériel du 31 août 1966 relatif à la coordination de la lutte contre les sinistres dans les ports** apporte, quant à lui, plusieurs précisions. Il dispose en effet que :

- la **prévention et l'organisation de la lutte contre tout sinistre** dans le port ainsi que la **coordination des équipes de secours** relèvent de l'autorité du **directeur du port**. Néanmoins, les équipes de secours, notamment les sapeurs-pompiers, restent sous les ordres et sous la responsabilité de leurs chefs hiérarchiques respectifs (article 1^{er}) ;

- la **lutte contre un sinistre à bord d'un navire incombe à son capitaine** (article 3). Néanmoins, le **capitaine du port demeure compétent pour enrayer l'extension du sinistre** (article 4). Il peut d'ailleurs intervenir directement à bord du navire sinistré pour ordonner ou interdire toute mesure intéressant la protection des installations portuaires ou des autres navires à quai (article 5) ;

- la **lutte contre un sinistre dans l'enceinte portuaire ailleurs que sur un navire incombe au commandant des sapeurs-pompiers**, le capitaine de port restant juge des mesures à prendre pour éviter l'extension du sinistre (article 8).

Les compétences de police spéciale des autorités portuaires définies par ces textes seraient, selon l'avis précité du Conseil d'Etat, sans incidence « *sur la détermination de l'autorité appelée à exercer les compétences de police générale et, éventuellement, de l'autorité à laquelle est dévolue la direction des opérations de secours* ». En particulier, il semblerait que l'arrêté du 31 août 1966, non cité dans l'avis de 2003, devrait se comprendre comme une **simple mesure d'application du livre III du CPM**.

Cependant, pour votre rapporteur pour avis, le texte même de cet arrêté, par sa généralité, **n'est pas sans poser problème dans la mesure où il**

établit un principe très ferme de compétence des autorités portuaires en matière de lutte contre les sinistres. Il entre donc en **contradiction** avec l'article L.2212-5° du code général des collectivités territoriales. Cela est d'autant plus grave que **cet arrêté est appliqué par de nombreux ports comme étant le fondement essentiel de leur compétence.** Ainsi, dans les réponses au questionnaire élaboré par votre rapporteur pour avis, un port n'a pas hésité pas à le mettre sur le même plan que l'article L. 2212-2 du CGCT relatif à la compétence du maire pour déplorer le caractère contradictoire de ces deux textes.

Alors même que le principe fondamental de la hiérarchie des normes justifie à l'évidence l'analyse du Conseil d'Etat, il apparaît ainsi clairement que, dans les faits et sur le terrain, cette distinction n'est pas toujours connue, ni les textes correctement interprétés et appliqués.

b) La police spéciale du maire

Depuis la décentralisation de 1983, et conformément à l'article L. 2213-22 du CGCT, le maire assure la police des ports maritimes communaux dans les conditions prévues au livre III du CPM. En particulier, le maire fixe par arrêté les **heures d'ouverture et de fermeture du port**, les **conditions d'accès au port**, et les **mesures spéciales de police concernant les surfaces encloses** (article R. 341-5 du CPM). En d'autres termes, **pour les ports communaux, le maire est substitué aux officiers de port** relevant de l'Etat pour l'exercice de la police spéciale des ports qui, rappelons-le, a pour seuls objets la conservation et l'exploitation du port, la police du balisage et celle des matières dangereuses.

c) La police spéciale du président du conseil général

De même, depuis 1983, le **président du conseil général** est chargé de la **police des ports maritimes départementaux**, dans les conditions prévues au livre III du CPM. Il peut établir pour ces ports des **règlements particuliers compatibles avec le règlement général de police dans les ports**, conformément aux articles L. 3221-6 du CGCT et R. 351-2 du CPM.

En outre, et comme le maire pour ce qui concerne les ports communaux, il fixe par arrêté les heures d'ouverture et de fermeture des ports, les conditions d'accès au port et les mesures spéciales de police applicables aux surfaces encloses (article R. 341-5 du CPM). Ici encore, pour les ports départementaux, le président du conseil général est ainsi substitué aux officiers de port relevant de l'Etat pour l'exercice de la seule police spéciale des ports.

d) La police spéciale du préfet

En application des articles L. 514-1 à L. 514-4 du code de l'environnement, le préfet se voit attribuer une compétence lorsque des **installations classées sont présentes dans l'emprise du port**.

Par ailleurs, il est chargé, pour les ports relevant de l'Etat, c'est-à-dire les ports autonomes et, jusqu'à présent, les ports d'intérêt national, de prendre les **règlements particuliers d'application du règlement général de police dans les ports** (article R. 351-2 du CPM). Par arrêté, il fixe, pour les mêmes ports, les heures d'ouverture et de fermeture, les conditions d'accès et les mesures spéciales de police relative aux surfaces closes (article R. 341-5 du CPM).

Enfin, lorsqu'en vertu de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, un **plan d'urgence**, et notamment un plan particulier d'intervention, a été établi par le préfet, celui-ci est chargé, en cas de déclenchement du plan, de sa mise en œuvre. Les **opérations de secours sont alors placées sous son autorité** (article 5). En revanche, **tant que le plan n'est pas déclenché, les secours continuent de relever du maire**.

3. Une combinaison des polices relativement cohérente en matière de lutte contre les sinistres

De l'analyse de ces différents textes, il ressort que l'architecture juridique de la **lutte contre les sinistres dans les ports** est relativement claire, même si elle est fondée sur des textes épars et qui manquent parfois de cohérence entre eux, et sous la réserve du cas de l'arrêté du 31 août 1966 sur lequel reviendra votre rapporteur pour avis.

- **Le maire est l'autorité qui dispose de la compétence générale.** C'est en principe lui qui a la charge de la **direction des opérations de secours dans le port** (hors déclenchement d'un plan d'urgence, qui entraîne transfert de compétence au préfet). C'est aussi sur lui que pèse la responsabilité des difficultés qui pourraient apparaître au cours de la lutte contre les sinistres.

- **L'autorité portuaire a une double compétence :**

- elle exerce un **pouvoir de police spéciale** qui concerne exclusivement l'exploitation du port, la conservation du domaine public portuaire, les matières dangereuses et le balisage ;

- elle sert de relais, sur le fondement de l'article R. 311-9 du CPM et de l'article 23 du règlement général de police des ports, dans la **direction des secours d'urgence** avant que n'intervienne l'autorité compétente en charge des opérations de secours, c'est-à-dire, en principe, le maire et le commandant des sapeurs-pompiers.

Cette autorité portuaire est le directeur du port autonome maritime ou du port d'intérêt national pour les ports relevant de la compétence de l'Etat, le maire pour les ports communaux, et le président du conseil général pour les ports départementaux.

On peut relever qu'à compter de la décentralisation des ports d'intérêt national, qui devrait s'achever au plus tard le 31 décembre 2005, les autorités compétentes seront soit le maire, soit le président du conseil général, soit encore celui du conseil régional, selon la collectivité à laquelle aura été transférée la propriété du port concerné.

● Enfin, le **préfet peut devenir compétent**, quant à lui, pour l'exercice des polices spéciales telles que celles des **installations classées**, mais aussi à partir du **déclenchement d'un plan d'urgence**. En ce cas, comme d'ailleurs lorsque **le sinistre touche plusieurs communes** ou lorsque **l'autorité municipale n'a pas pris les mesures nécessaires**, le préfet se substitue au maire.

II. UNE ARCHITECTURE JURIDIQUE DÉSORMAIS INADAPTÉE AUX RÉALITÉS DU TERRAIN

Bien que cohérente, cette architecture juridique pose un certain nombre de problèmes. En premier lieu, et comme cela a été évoqué précédemment, force est de constater, au terme d'une enquête auprès des ports, qu'**elle ne correspond pas toujours à la réalité de l'organisation des secours sur place**. Ensuite, elle **fait peser sur les municipalités une lourde responsabilité qu'elles ne sont pas toujours en état d'assurer**. En troisième lieu, elle induit des **incertitudes**, voire un certain **attentisme en matière de financement des secours**. Enfin, et ce point est étroitement lié au précédent, elle a un **impact sur la compétitivité économique des ports français**.

A. L'ORGANISATION MATÉRIELLE DES SECOURS

On constate sur le terrain que **les textes sont peu respectés et font l'objet d'interprétations variables**, soit que les ports s'en libèrent pour agir avec pragmatisme dans le sens de la plus grande efficacité, soit que certains textes fassent l'objet d'une incompréhension. Cela induit, à titre principal, deux catégories de confusions.

1. Confusion sur le titulaire des pouvoirs de police générale

Ainsi, **pour nombre de responsables de ports, les pouvoirs de police générale sont, dans les ports, confiés aux seules autorités portuaires**. Cela est particulièrement net dans les ports d'intérêt national : la quasi-totalité des responsables contactés ont indiqué que **l'autorité responsable de la lutte contre les sinistres était le seul directeur de port**, c'est-à-dire le directeur départemental de l'équipement.

Cette réponse consistant à voir dans le directeur de port le seul véritable responsable dans la lutte contre les sinistres a aussi été celle d'un **grand port autonome**, non par ignorance des textes mais par **souci de faire état de la situation réelle sur le terrain**.

Au demeurant, cette application des textes, qui écarte la compétence municipale pour ne retenir que celle des autorités portuaires, traduit souvent la **faible implication des municipalités** en ce domaine. Ainsi, on ne relève que de rares cas d'usage par les municipalités de leur faculté d'édicter des textes relatifs à la police générale des ports situés sur leurs territoires. Par ailleurs, il est **très rare qu'un dispositif de coordination entre autorité municipale et autorité portuaire soit prévu et effectif**.

2. Confusion sur le responsable de la direction des opérations de secours

Une fois les secours déclenchés, c'est **en principe au maire qu'incombe leur direction**. Bien souvent, cependant, cette direction des opérations de secours (DOS) est, en fait, exercée par **le directeur du port** et, dans les ports d'intérêt national, par le **commandant du port** par délégation du directeur départemental de l'équipement, directeur du port. Dans un cas, il a même été indiqué par une direction départementale de l'équipement : *« Puisqu'il y a ambiguïté sur la définition légale du directeur des opérations de secours dans un port, personne n'a été désigné pour assurer cette mission »*.

Plusieurs ports ont par ailleurs considéré que le DOS en cas de sinistre était le **préfet**, commettant une **confusion entre le cas général d'un sinistre classique** (autorité du maire) et les **cas particuliers qui justifient l'intervention du préfet** (sinistre portant sur plusieurs communes, déclenchement d'un plan d'urgence, etc.).

3. La question du commandement des opérations de secours suscite moins de difficultés d'interprétation et d'application

Le commandement opérationnel des secours (COS) suscite, quant à lui, moins de difficultés. Pour tous les ports, il relève bien du **commandant des sapeurs-pompiers du service départemental d'incendie et de secours (SDIS)**, sous deux réserves :

- **avant l'arrivée des secours**, le COS relève du **commandant de port** qui peut prendre les premières mesures d'urgence ;

- le COS relève du **commandant du navire** tant que le sinistre est circonscrit au bâtiment.

B. LES RESPONSABILITÉS DES DIFFÉRENTS ACTEURS

1. La responsabilité de la commune

Conformément à l'article L. 2212-2 du CGCT, l'**intervention consécutive à un sinistre engage la responsabilité de la commune**. Celle de l'Etat ne sera recherchée que dans les hypothèses où son représentant, le préfet, était compétent, c'est-à-dire pour les sinistres majeurs exigeant une action sur plusieurs communes ou la mise en œuvre d'un plan d'urgence.

Par ailleurs, il est rappelé qu'aux termes d'une jurisprudence constante, l'intervention du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) n'a pas pour effet d'engager directement la responsabilité dudit service et laisse **la commune responsable des dommages imputables à des fautes commises par le service de lutte contre l'incendie** (v. Conseil d'Etat, *Société d'assurance moderne des agriculteurs de France*, 8 octobre 1975).

Or, face, d'une part, à l'importance prévisible de certains sinistres, et, d'autre part, à la faible implication du nombre de municipalités dans l'activité du port dont elles sont le siège, **on peut s'interroger sur la façon dont serait perçue la mise en jeu de la responsabilité municipale**. Dans certains cas, elle pourrait avoir un **impact substantiel sur les finances communales**.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que l'on note, depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 20 juin 1997, *Theux*, une évolution de la jurisprudence se traduisant par l'**abandon progressif de l'exigence d'une faute lourde pour engager la responsabilité d'une collectivité en cas d'activités de secours**. S'agissant de la **lutte contre les incendies**, cette évolution a été perceptible avec les arrêts du Conseil d'Etat, *Commune de Hannapes* du 29 avril 1998, et *Communauté urbaine de Lille* du 29 décembre 1999.

2. Le problème de la responsabilité des autorités portuaires

Une autre question doit être posée en termes de responsabilité : quelle est la **situation du commandant de port et des officiers de port qui agissent d'urgence en cas de sinistre**, en tant que relais du commandement des opérations de secours confié aux sapeurs-pompiers ? Leur action d'urgence s'exerce normalement au nom et pour le compte de l'autorité compétente, à savoir, selon les cas, le maire ou le préfet. Cependant, leur responsabilité peut être engagée, comme cela a déjà été le cas, notamment sur le fondement de l'article L. 2216-2 du CGCT, qui permet d'atténuer la responsabilité communale « *au cas où le dommage résulte, en tout ou partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune* ».

C. LES IMPLICATIONS FINANCIÈRES DE LA LUTTE CONTRE LES SINISTRES DANS LES PORTS

La lutte contre les sinistres est une **double source de dépense**. En premier lieu, bien sûr, elle induit un **coût lié à la prévention des sinistres** et aux **interventions lorsqu'ils se déclarent**. Mais, au-delà, elle peut aboutir, en cas de faute, à la **mise en jeu de la responsabilité des acteurs concernés**.

1. Le financement des dépenses d'intervention et de prévention

a) Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

La **prévention** comme les **interventions en cas de sinistre**, et en particulier d'incendie, relèvent avant tout du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), dont la compétence est fixée par l'article L. 1424-2 du CGCT.

Cependant, les SDIS exercent leurs missions sur tout le territoire d'un département. De fait, **les ports ne les mobilisent que modérément**, alors même que les sinistres en milieu marin exigent des **moyens spécifiques**. Il en résulte que les ports ne sont pas, dans nombre de cas, la priorité des SDIS, notamment en termes d'**investissements**. C'est la raison pour laquelle plusieurs SDIS ne disposent, à l'heure actuelle, d'**aucun moyen spécifique d'intervention** (bateau-pompe, pompe immergée, etc.) dans les ports du département dont ils ont la charge. De même, il semble que **la formation relative à ce type d'intervention soit très peu développée**.

b) Les partenaires

Lorsque des **moyens spécifiques d'intervention** sont disponibles, ils ont, le plus souvent, été financés soit par la CCI, pour les ports d'intérêt national, soit par le port lui-même dans le cas des ports autonomes maritimes. Or, **ce financement n'a rien d'obligatoire**. Certes, la circulaire des ministères de l'intérieur et de l'équipement en date du 30 septembre 1977 a considéré que **la spécificité du milieu à protéger justifiait que les ports participent au financement de certains équipements et frais d'exploitation**. Mais ce texte ne saurait constituer un fondement suffisant pour établir une réelle obligation à l'égard des ports. Au demeurant, cette circulaire n'a fixé **aucune clé de répartition des financements** et s'est arrêtée au stade des encouragements.

De facto, les **ports autonomes maritimes** sont les plus engagés dans le financement de la lutte contre les sinistres, selon des dispositions et dans le cadre de procédures cependant très diverses :

- le port de **Bordeaux** assure ainsi le **financement des installations d'extinction incendie** sur son domaine (réseau et une pompe immergée), mais aussi, à hauteur de 124.000 € par an, du **coût d'exploitation du bateau-pompe** du SDIS ;

- le port de **Dunkerque** est, lui, **propriétaire d'un bateau-pompe**, qui sera remplacé en 2004 par un remorqueur de lutte contre l'incendie, et d'un **groupe moto-pompe mobile**. Enfin, le **réseau incendie** du port est contrôlé et entretenu par un service du port ;

- le port du **Havre**, pour sa part, est lié au SDIS par convention, aux termes de laquelle il participe à hauteur de 480.000 € par an aux **dépenses de lutte contre l'incendie**. Une seconde convention, en instance de signature, devrait permettre de financer, à hauteur de 1 M€ sur huit ans, l'**équipement de remorqueurs en moyens de lutte contre les incendies** ;

- en revanche, le port de **Nantes-Saint-Nazaire** ne prend pour l'instant en charge aucune dépense de sécurité. Toutefois, il est envisagé que le port apporte à terme un concours au SDIS dans le cadre de l'**acquisition d'un remorqueur**.

LA SITUATION PARTICULIÈRE DU PORT AUTONOME DE MARSEILLE

La situation de Marseille est très différente dans la mesure où, depuis 1939, y est implanté un **bataillon de marins-pompiers** et où, de plus, l'article L. 2513-3 du CGCT précise clairement :

- que le **maire de Marseille est compétent** pour faire face aux incendies, périls et accidents de toute nature menaçant la sécurité publique sur le territoire de la commune et **dans les ports de Marseille** ;
- qu'**il dispose à cet effet du bataillon de marins-pompiers**.

Le port autonome de Marseille dispose de **deux séries d'implantations** qui obéissent à des principes d'organisation distincts :

- les **bassins Est**, à proximité du *Vieux Port* : tous les **moyens de secours appartiennent à la ville** de Marseille et sont mis en œuvre par les marins-pompiers. En contrepartie, le **port autonome verse à la ville une contribution annuelle** indexée sur les traitements de la fonction publique et l'activité des bassins. En 2001, cette contribution s'élevait à 1,08 M€ et en 2002 à 1,05 M€ ;

- les **bassins Ouest** (*Port-Saint-Louis-du-Rhône, Fos, Port-de-Bouc, Lavera, Caronte*) : dans ces bassins, **tous les moyens matériels appartiennent au PAM de Marseille** et sont mis en œuvre par 122 marins-pompiers mis à disposition par la ville de Marseille. En contrepartie de cette mise à disposition, le **port finance les salaires et les charges sociales des marins-pompiers**, qu'il rembourse à la commune. Ce remboursement a atteint 3,390 M€ en 2001 et 3,612 M€ en 2002.

2. La mise en jeu de la responsabilité des acteurs

La lutte contre les sinistres est à nouveau une source de dépenses lorsque la **responsabilité d'un des acteurs de cette lutte est engagée**. A cet égard, le risque le plus lourd pèse sur les **communes** qui sont responsables, lors de situations exceptionnelles, de la **police générale sur les ports**. Cependant, la mise en jeu de la responsabilité des **autorités portuaires** peut aussi intervenir en cas d'exercice de la **police spéciale** prévue au livre III du CPM, ainsi que cela a été relevé précédemment.

D. LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS

Le développement des financements directs des ports autonomes ne saurait être sans incidence sur leur compétitivité. Contrairement aux aéroports, les ports maritimes sont situés dans des aires de concurrence extrêmement vastes dès lors qu'il n'est pas significativement différent d'entrer sur le territoire de l'Union européenne par des ports distants de moins de 500 kilomètres.

Ainsi, sur la côte méditerranéenne, le critère de choix entre Barcelone, Marseille ou Gênes a de fortes chances d'être prioritairement le **tarif et la qualité du service**, la **densité du réseau routier et ferroviaire** plutôt que la stricte localisation. Il en va de même au nord, par exemple entre le Havre, Anvers ou Rotterdam.

C'est aussi en fonction de cet **impératif de compétitivité** que doit être analysée la problématique du financement de la sécurité dans les ports. Et ce d'autant plus qu'**aucune mesure d'harmonisation ne semble envisagée, à l'heure actuelle, par l'Union européenne**, si l'on en croit les contacts pris auprès de la direction générale compétente de la Commission.

III. LES EXEMPLES ÉTRANGERS

En effet, **les ports européens sont organisés selon des modalités très différentes** en matière de lutte contre les sinistres. Le tableau figurant page suivante permet de présenter ces modalités de façon simplifiée, pour les ports suivants :

- **Hambourg** en **Allemagne** ;
- **Rotterdam** aux **Pays-Bas** ;
- **Anvers** en **Belgique** ;
- **Londres** en **Grande-Bretagne** ;
- **Algésiras, Barcelone et Valence** en **Espagne** ;
- et **Gênes** en **Italie**.

De l'examen de ce tableau on relèvera, à titre principal :

- la **part prédominante des autorités portuaires dans la lutte contre les sinistres**, particulièrement nette en matière de direction des opérations de secours ;

- la mise en place dans trois cas (Allemagne, Belgique, Espagne) d'**instruments spécifiques de coordination des services compétents** sous forme de **plans d'intervention** ou de **comités de coordination**.

IV. PISTES D'ÉVOLUTION

Le dépouillement des réponses aux questionnaires révèle que les **responsables des ports eux-mêmes réclament une évolution de la réglementation**, qui pourrait comporter deux volets :

- **clarifier les textes en vigueur** et, en particulier, le CPM ;

- envisager un **transfert de responsabilités en matière de lutte contre les sinistres portuaires**.

A. CLARIFIER LES TEXTES

Si, après examen attentif, l'architecture juridique de la lutte contre les sinistres apparaît relativement claire, elle reste néanmoins **difficile à appréhender pour les non-spécialistes**. Par ailleurs, elle **comporte des lacunes** qu'il importe de combler et des contradictions qui doivent être supprimées.

	ALLEMAGNE	PAYS-BAS	BELGIQUE	GRANDE-BRETAGNE	ESPAGNE	ITALIE
Autorité compétente en matière de pouvoirs de police	Ville-Etat	Corps régional de police de Rotterdam et autorité portuaire (GHR)	Région	Elaboration des textes : Gouvernement Mise en œuvre : autorité portuaire (statut privé)	Etat (<i>Puertos del estado</i>) au travers des autorités portuaires	Autorité portuaire (EP sous tutelle du ministère des infrastructures) + Capitainerie (statut militaire relevant du ministère de la marine, mais sous tutelle fonctionnelle du ministère des infrastructures)
Coordination entre les services	Bureau central de lutte contre les catastrophes (ZDK), sous l'autorité du secrétaire d'Etat à l'intérieur	Brigade des pompiers de la municipalité de Rotterdam	Comité de sécurité portuaire et maritime (créé en mars 2003) : directeur général du port, opérateurs du port, douanes, police...	Autorité portuaire	Elaboration par l'autorité portuaire d'un plan d'urgence interne sur la base d'une étude de sécurité, ce plan étant revu par <i>Puertos del estado</i>	Président de l'autorité portuaire
Direction des opérations de secours	ZDK	Brigade des pompiers de la municipalité de Rotterdam, le maire de Rotterdam ayant néanmoins la responsabilité finale	Incendies sans menace apparente grave : commandant des pompiers Sinistres graves nécessitant l'intervention conjointe des pompiers et de la police : bourgmestre Sinistres industriels, nucléaires, chimiques, sanitaires ou portuaires de grande ampleur : gouverneur de la province et/ou commandant militaire Sinistres exceptionnellement graves : ministre fédéral de l'intérieur	Autorité portuaire	Autorité portuaire	Capitainerie
Commandement des opérations de secours	Pompiers	Brigade des pompiers de la municipalité de Rotterdam	Commandant du port	Autorité portuaire	Autorité portuaire	Pompiers
Moyens spécifiques intégrés	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Financement	Ville	Municipalité de Rotterdam + taxes et redevances portuaires + ministère de l'intérieur (police et pompiers)	Autofinancement + financement fédéral pour la police et les douanes.	Taxes portuaires + fonds publics pour les services d'urgence	Autofinancement du port + recherche de partenariats	Concessionnaire + ministère de l'intérieur (pompiers) + autorité portuaire

1. Définir des principes et des méthodes clairs et efficaces

Tout d'abord, la **désignation d'un chef de file** pour l'organisation des secours apparaît aujourd'hui nécessaire. Selon les choix politiques qui seront effectués, il pourra s'agir de l'autorité portuaire, du préfet, du maire ou d'une autre autorité décentralisée. Mais **la répartition des responsabilités et compétences entre ces quatre types d'autorités devra être plus nette.**

En outre, l'exigence d'une **coordination entre les services compétents, avant et pendant les sinistres**, doit être affirmée. Peut-être même faudrait-il, face aux carences relevées, **l'organiser et l'imposer là où elle n'existe pas**. Deux instruments pourraient être utiles à cet égard :

- la coopération avant sinistre pourrait être encouragée et favorisée par l'obligation faite à chaque port d'élaborer un **plan de lutte contre les sinistres**, à l'instar du dossier général de sécurité portuaire (DGSP) dont la réalisation était préconisée par le projet d'instruction du Secrétariat général à la mer, sur la base d'une **étude complète de sécurité**. Ce plan serait, en quelque sorte, pour les situations non-exceptionnelles, le pendant du plan particulier d'intervention élaboré par le préfet pour les situations d'une exceptionnelle gravité, et pourrait être **mis au point par l'autorité portuaire en concertation avec les parties concernées** ;

- un **comité de sécurité portuaire** pourrait être institué dans chaque **port de commerce**, associant autorités portuaires, préfectorale, municipales et sapeurs-pompiers. Il aurait pour fonctions d'**actualiser en tant que de besoin le plan de sécurité portuaire**, de **prévoir les conditions de sa mise en œuvre**, d'**assurer l'information des parties sur tous sujets liés à la sécurité du port** et, **en cas de sinistre**, de servir de **conseil à l'autorité chargée de la direction des opérations de secours**.

Enfin, il semblerait opportun de **favoriser la relance du processus de contractualisation** : les autorités portuaires et les collectivités locales sont fréquemment liées par convention pour fixer les **conditions de participation du port aux dépenses pour la lutte contre les sinistres portuaires ainsi que pour l'organisation et les moyens à mettre en place**. Ce processus de contractualisation a été fortement encouragé par la circulaire du 30 septembre 1977 des ministères de l'intérieur et de l'équipement. Force est de constater, cependant, que les conventions sont souvent de teneur très variable et que, dans certains cas, elles n'existent pas. La relance du processus serait ainsi opportune et pourrait trouver place dans une instruction générale relative à la lutte contre les sinistres dans les ports.

2. Adapter les textes et les rendre cohérents

• Quels que soient les choix retenus, il semble en premier lieu indispensable de **redéfinir précisément le rôle des officiers de port**. A cet effet, **l'arrêté du 31 août 1966**, qui induit en erreur de nombreux ports et dont le texte est contradictoire avec des dispositions législatives de valeur supérieure (notamment l'article L. 2212-2 du CGCT), **devrait être abrogé**. Cet arrêté, en effet, donne aux officiers de port une compétence générale en matière de lutte contre les sinistres.

Celles des dispositions de cet arrêté méritant d'être maintenues, le cas échéant après avoir été adaptées aux réalités d'aujourd'hui, devraient trouver place au livre III du CPM.

• En tout état de cause, le réexamen de ces dispositions devrait, *ipso facto*, impliquer celui de la **circulaire du 30 septembre 1977** des ministères de l'intérieur et de l'équipement.

• S'agissant du **code des ports maritimes**, et sauf à transférer l'ensemble de la responsabilité de la lutte contre les sinistres à l'autorité portuaire, il serait utile :

- de rappeler quelle est l'autorité détentrice de la compétence générale de lutte contre les sinistres ;

- de préciser les limites de la compétence des officiers de port, en distinguant leurs **pouvoirs de police spéciale** - limités à la conservation et à l'exploitation du port ainsi qu'à la police du balisage et des matières dangereuses - de leur **compétence en matière de lutte contre les sinistres dans l'urgence** et dans l'attente de l'intervention des autorités responsables.

• Plus généralement, **le code des ports maritimes devrait retrouver sa vocation de recueil des textes applicables aux ports**. Les **dispositions aujourd'hui éparses devraient y être rassemblées**, y compris, pour celles qui sont insérées dans d'autres codes, au titre de dispositions « suiveuses ». **Sa remise sur le chantier consécutive à la décentralisation des ports d'intérêt national est l'occasion de procéder à cette refonte**.

Il conviendrait enfin de remettre en chantier le **projet d'instruction générale sur la lutte contre les sinistres**, dont l'élaboration avait été engagée par le Secrétariat général de la mer. Une telle instruction permettrait d'explicitier l'articulation des différents textes applicables et d'en préciser les implications opérationnelles, et serait de surcroît opportune dans le cadre de la relance du conventionnement. Le projet élaboré sous l'égide du Secrétariat général à la mer en 2000 pourrait utilement être repris pour partie.

B. UN TRANSFERT DE RESPONSABILITÉS ?

Les ports ayant répondu au questionnaire adressé par votre rapporteur pour avis ont évoqué **trois possibilités** pour réduire les incertitudes en matière de responsabilité dans la lutte contre les sinistres dans les ports.

Pour certains, il convient de **réaffirmer la compétence générale de l'autorité municipale**. Pour d'autres, cette **compétence doit être transférée à l'Etat à l'instar de ce qui existe pour les aéroports**. Pour les derniers enfin, c'est à **l'autorité portuaire d'assumer ses responsabilités en la matière**. A ces suggestions peut être ajoutée une quatrième hypothèse, puisque le **processus de décentralisation** des ports d'intérêt national peut ouvrir aux départements et aux régions le bénéfice du transfert de la compétence de police générale dans les ports, aujourd'hui détenue par le maire.

1. La réaffirmation de l'autorité municipale

Il s'agirait là, en privilégiant la continuité juridique, de permettre une **meilleure implication des maires dans les actions de police et de lutte contre les sinistres dans les ports**.

Cette solution exigerait une **refonte de nombreux textes**, en particulier l'arrêté du 31 août 1966, mais aussi certaines parties du CPM, qui évoquent avant tout les officiers de port et laissent très largement de côté les autorités municipales. Elle **nécessiterait surtout que les municipalités puissent se doter des moyens matériels et administratifs d'exercice de cette compétence**, en collaboration avec les SDIS.

a) Des avantages indéniables

Cette hypothèse présente de **nombreux avantages** :

- les maires connaissant bien les réalités de terrain de leurs communes, ils sont les mieux à même de pratiquer une gestion de proximité ;
- ils ont une expérience significative de la lutte contre l'incendie ;
- cette solution privilégie la cohérence de l'ensemble territorial constitué par une commune, dont le développement économique et social peut être largement influencé par le port.

b) Des obstacles divers

Néanmoins, la compétence municipale se heurte à **divers obstacles** :

- elle est consommatrice de temps et de moyens : la **lutte contre les sinistres en milieu portuaire a une spécificité** qui implique une spécialisation et une forte implication des services concernés ;

- elle peut être à l'origine d'une **recherche en responsabilité lourde et coûteuse** à assumer pour une municipalité ;

- elle ne semble plus correspondre à la **logique d'organisation des secours** progressivement mise en place depuis la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relatif aux services d'incendie et de secours, qui s'est notamment traduite par une **départementalisation desdits secours** et qu'a confirmée la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;

- de **nombreux ports** sont en fait installés sur **plusieurs communes** ce qui exigerait, en tout logique, une **prise en compte intercommunale**, peut-être délicate à organiser en la matière.

2. Le transfert à l'Etat

A l'instar des aéroports, les ports pourraient relever de l'Etat, au travers du préfet, en ce qui concerne la lutte contre les sinistres.

Le mode de fonctionnement des aéroports repose sur deux principes essentiels : d'une part, **le préfet est substitué au maire pour l'exercice de la police générale sur l'aéroport** et, d'autre part, **le fonctionnement du système de lutte contre les sinistres est financé par des taxes pesant sur les transporteurs aériens.**

a) Une mesure considérée comme simplificatrice

Votre rapporteur pour avis a relevé que ce système est fréquemment évoqué par les ports comme une **mesure de simplification souhaitable**. Ses avantages paraissent en effet nombreux :

- il identifie clairement **une seule identité responsable** ; le préfet étant par ailleurs compétent en cas de déclenchement d'un plan d'urgence, il **assure la continuité de la gestion de crises** qui peuvent être évolutives et s'étendre progressivement ;

- il permettrait d'assurer une **cohérence avec le pouvoir du préfet d'édicter les règlements particuliers de police** qu'il tire de l'article R. 351-2 du code des ports maritimes ;

- la **structure pluri-communale des grands ports** serait bien adaptée à cette compétence du préfet, qui dispose d'une vision globale et d'un champ d'action départemental ;

- enfin, dernier avantage, et non des moindres, le système aéroportuaire, dans lequel le préfet est substitué au maire, a fait ses preuves et semble être apprécié par les acteurs intéressés.

b) Des interrogations d'ordre financier

Un tel transfert au préfet suscite néanmoins plusieurs questions.

Risque-t-il, tout d'abord, de se traduire, dans un contexte de tension budgétaire, par une volonté de l'Etat de compensation des charges induites ? Les services du ministère de l'intérieur plaident en ce sens, de même naturellement que ceux du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

LE FINANCEMENT DES SECOURS DANS LES PORTS MARITIMES

Actuellement, le financement des secours dans les ports est assuré par trois canaux différents :

Par les collectivités locales

Elles sont les principales contributrices aux budgets des SDIS, à raison de 42,7 % pour les départements et 57,3 % pour les communes. A partir de 2006 néanmoins, la contribution des communes sera supprimée et remplacée par un prélèvement de l'Etat sur la DGF. Le département restera la seule collectivité contributrice et assurera seul, à partir de cette date, le poids de l'augmentation des charges du service. Ce dispositif pourrait néanmoins être modifié par le projet de loi de modernisation de la sécurité civile attendu pour les prochains mois. Les collectivités locales participent en outre fréquemment aux **dépenses d'équipement des ports**.

Par les autorités portuaires

Elles financent sur **fonds propres** certains **travaux**, et contribuent, dans certains cas, au budget des SDIS ou du corps de pompiers compétent pour ce qui est de Marseille. On relèvera, par ailleurs, que ces autorités prennent en charge, totalement, pour les ports autonomes maritimes, ou partiellement, pour les ports d'intérêt national, la **rémunération des officiers de port** (*).

Par l'Etat, qui prend à sa charge une part non négligeable des **dépenses d'équipement** des ports.

Si le principe d'une compensation était retenu, sous quelle forme devrait-elle intervenir et quels en seraient les redevables ? En particulier, **l'instauration d'une taxe comparable aux taxes de l'aviation civile et d'aéroport pourrait-elle être envisagée** ? Ces taxes, rappelons-le, sont dues par les entreprises de transport aérien et assises sur le nombre de passagers ainsi que la masse de fret et de courrier embarqués en France.

Or, si les ports, et en particulier les ports autonomes, envisagent de **financer une part des dépenses de sécurité**, ce qu'ils font déjà, ils sont en revanche **très réticents face au projet d'instauration d'une taxe spécifique**. Ils craignent, en effet, en termes d'affichage commercial, l'apparition d'une « taxe de port » qui pourrait conduire à **détourner le trafic maritime vers d'autres pays européens**. Tel est notamment le point de vue défendu par l'administration du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Au-delà de la question de « l'affichage » d'une telle mesure, se pose aussi le problème de son **coût global pour les ports français**, dont l'équilibre financier est parfois **fragile**. En l'occurrence, tout dépendrait du niveau retenu pour la compensation.

(*) Dans les PIN, les officiers de port bénéficient fréquemment de primes versées par la CCI.

c) Une hypothèse qui contrarie le processus de décentralisation

En tout état de cause, le transfert de la compétence de police générale au préfet ne paraîtrait **pas conforme au dispositif de décentralisation** des ports d'intérêt national, prévu par l'article 24 du projet de loi relatif aux responsabilités locales. Où serait la cohérence, l'Etat abandonnant ses compétences d'une main, pour, de l'autre, reprendre aux maires une prérogative qui leur est reconnue depuis les lois de décentralisation de 1983 ?

Ne serait-ce que pour cette raison, votre rapporteur pour avis ne saurait être favorable à une telle architecture.

3. Le transfert aux autorités portuaires

La troisième suggestion consiste à rendre les **autorités portuaires seules responsables de la lutte contre les sinistres dans l'enceinte du port**. L'avantage de cette solution réside dans sa **simplicité : un seul niveau d'intervention et de responsabilité, clairement identifié et très proche du terrain**. Par ailleurs, elle permettrait la prise en charge d'un risque spécifique - le risque portuaire - par le générateur de ce risque, le port. Cependant, **l'inconvénient de ce système serait triple**.

En premier lieu, s'il apparaîtrait possible à mettre en œuvre pour les ports autonomes maritimes, il semble plus difficile à réaliser pour les ports d'intérêt national, qui n'ont pas la personnalité juridique. Dans ce dernier cas, cela reviendrait en fait à transférer la responsabilité à l'Etat, au travers des directions départementales de l'équipement. En d'autres termes, on aboutirait davantage à un transfert à l'Etat qu'à un transfert aux autorités portuaires, ce qui, au demeurant, manquerait de logique, la problématique de la sécurité dans les ports d'intérêt national justifiant moins l'intervention de l'Etat que dans les ports autonomes maritimes, plus grands et plus sensibles aux questions de sécurité. Cet argument perdra néanmoins de sa force avec la décentralisation des ports d'intérêt national puisque la nouvelle autorité portuaire sera effectivement la collectivité locale bénéficiaire du transfert.

En deuxième lieu, ce dispositif conduirait à un **transfert de charges non négligeable vers les autorités portuaires**, c'est-à-dire soit vers l'Etat et, à partir de 2006, les collectivités locales, pour les ports d'intérêt national, soit vers les établissements publics pour les ports autonomes. Ces transferts pourraient, s'ils n'étaient maîtrisés, **altérer la compétitivité des grands ports français**.

Enfin, sur le principe, on peut estimer qu'**il n'entre pas dans la vocation des ports d'être des spécialistes de la lutte anti-incendie**. Leur action en la matière devrait se limiter à la participation aux opérations des services spécialisés. Dans certains cas, la responsabilité en matière de sécurité serait difficile à mettre en œuvre en pratique, eu égard à la faiblesse des équipes administratives de certains ports.

4. La décentralisation en cours des ports d'intérêt national offre l'occasion de créer des blocs de compétence cohérents

A compter de 2006, la totalité des ports d'intérêt national devrait être décentralisée. Selon les circonstances locales et les vœux des parties, la collectivité bénéficiaire sera soit la région, soit le département, voire la commune, même si la logique voudrait, selon l'organisation nouvelle retenue dans le CPM, que le transfert des ports de commerce se fasse au bénéfice des régions et que celui des ports de pêche concerne les départements.

Dans cette hypothèse, votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'opportunité de créer un **bloc de compétence complet au profit des autorités décentralisées concernées**. Elle se traduirait par le **transfert des compétences générales en matière de lutte contre les sinistres** :

- aux communes pour les ports communaux ;
- aux départements pour les futurs ports départementaux ;
- aux régions pour les futurs ports régionaux ;
- aux groupements de collectivités territoriales pour ceux des ports qui leurs seront transférés ;
- aux autorités portuaires ou à l'Etat pour les ports autonomes.

Cette solution aurait le mérite de la **cohérence** et de la **logique**, notamment **en faisant correspondre détenteurs des pouvoirs de police générale et de police spéciale**. Par ailleurs, elle serait vraisemblablement **bien adaptée aux différences de tailles et de moyens des ports maritimes**. En outre, les principaux bénéficiaires de ce transfert, à savoir les régions et les départements, sont tout à la fois financièrement et administrativement armés pour prendre en charge cette compétence, et ont un champ territorial qui correspond bien à la **problématique supra-communale de la sécurité dans les ports importants**.

Il est vrai cependant que, comme d'autres hypothèses évoquées précédemment, elle induirait un **accroissement de la charge financière pesant sur les collectivités bénéficiaires du transfert**. Elle impliquerait, par ailleurs, une **clarification du rôle des SDIS dans les ports**. A cet égard, la meilleure solution serait vraisemblablement que la collectivité locale compétente et le SDIS fixent, par **convention**, les **moyens et méthodes de la lutte contre les sinistres**.

Cependant, cette option se heurte au fait que le dispositif de transfert prévu par le Gouvernement dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales a prévu le **maintien des compétences de police spéciale de l'Etat dans les ports dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des matières dangereuses**. En d'autres termes, contrairement à la réforme de

1983, la police spéciale dans certains des nouveaux ports décentralisés restera du ressort de l'Etat. Ce choix rend ainsi encore plus complexe la situation actuelle en permettant la coexistence de deux types de ports décentralisés :

- les ports dont la police spéciale relève de l'autorité décentralisée (ports décentralisés sous l'empire de la réforme de 1983 et ports, décentralisés sous celui du projet en cours, dont l'activité dominante n'est pas le commerce ou qui n'accueillent pas des matières dangereuses) ;

- les ports dont la police spéciale resterait de la compétence de l'Etat (autres ports décentralisés sous l'empire de la réforme en cours).

C. UNE RÉFORME ATTENDUE

Alors que votre rapporteur pour avis menait sa propre réflexion, les services du secrétariat d'Etat aux transports et à la mer, tout comme lui convaincus de la nécessité de légiférer rapidement en matière d'**organisation de la police générale** et de **lutte contre les sinistres dans les ports maritimes**, ont formalisé, dans le courant de l'année 2003, un certain nombre d'axes et de principes sur le fondement de l'avis du Conseil d'Etat du 28 janvier 2003. Il a ainsi été décidé de **clarifier les textes en vigueur**, de les compléter et d'harmoniser leurs dispositions contradictoires, **sans pour autant bouleverser l'économie générale du dispositif confiant au maire la responsabilité de la police générale dans l'enceinte portuaire**.

Il est en outre apparu que ces **dispositions essentielles pour la sécurité portuaire** devaient être **prises simultanément au processus de décentralisation** engagé par le Gouvernement. Toutefois, compte tenu de leur ampleur, de leur caractère très souvent technique, et de la nécessité de disposer encore de quelques mois pour procéder à divers approfondissements juridiques indispensables pour parfaire la future architecture juridique, il n'a pas été jugé opportun de les intégrer directement dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales. En revanche, **l'article 25 de ce texte autorise le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, dans le délai d'un an suivant la publication de la loi**.

Cette habilitation législative conduira à **actualiser** et à **adapter** le **livre III du code des ports maritimes** relatif à la police des ports maritimes pour, selon les précisions données par le texte même de l'article 25, **définir les missions relevant de l'Etat en matière de sécurité et de sûreté du transport maritime et des opérations de police portuaire** exercées par l'Etat dans l'ensemble des ports dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des matières dangereuses, la **police du plan d'eau portuaire**, les **conditions d'accueil des navires en difficulté**, les **statuts des agents de l'Etat exerçant ces missions** (*i.e.* les officiers de port), ainsi que les **missions relevant d'autres autorités et les statuts des agents chargés de les exercer**.

Ainsi, l'ensemble du livre III du CPM sera modifié pour, notamment :

- mettre fin à la situation actuelle que connaissent les ports décentralisés en 1983 dont l'activité dominante n'est pas le commerce ou qui n'accueillent pas de matières dangereuses, pour lesquels la **compétence en matière de police portuaire a été transférée aux départements et aux communes sans leur donner les moyens de les exercer**. En effet, le CPM ne mentionne pour ces missions que des officiers de port, officiers de port adjoints et surveillants de port, qui sont tous des agents de l'Etat, sans organiser leurs missions dans les ports décentralisés ;
- organiser la **coordination des missions de police portuaire** restant de la compétence de l'Etat, avec **celles de la collectivité compétente détenant l'autorité portuaire** dans les ports d'intérêt national décentralisés par le projet de loi relatif aux responsabilités locales, ainsi que dans les ports décentralisés en 1983 dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des matières dangereuses ;
- donner suite aux préconisations juridiques de l'avis du Conseil d'Etat du 28 janvier 2003 relatif à **l'organisation de la police générale et à la lutte contre les sinistres dans les ports**.

Votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter de ces lignes directrices, qui répondent directement à plusieurs de ses suggestions, notamment s'agissant de la redéfinition du rôle et des compétences des officiers de port ou de la formalisation de la coordination entre l'Etat et les collectivités territoriales propriétaires des ports.

Mais s'il comprend les motifs ayant conduit le Gouvernement à solliciter une habilitation législative, il regrette néanmoins que le Parlement ne soit pas saisi d'un projet de loi en la matière. L'examen parlementaire aurait peut-être permis une **plus grande ambition**, en posant **clairement la question du transfert de la responsabilité de la police générale**. Cette problématique se pose d'ores et déjà pour les ports autonomes maritimes, et elle sera rapidement au cœur de la gestion des infrastructures portuaires décentralisées, qui seront confiées à différents types de collectivités territoriales, voire à des groupements. Dans toutes ces situations, la **responsabilité du maire apparaît très probablement dépassée**, rendant nécessaire à **court terme une évolution juridique** qui ne sera pas possible dans le cadre de l'ordonnance prévue.

En revanche, il paraît indispensable à votre rapporteur pour avis que, dans l'attente d'une réforme de plus grande ampleur, cette ordonnance rende **obligatoire la création dans chaque port de commerce d'un comité de sécurité portuaire**, et prévoit l'assise juridique nécessaire à l'établissement obligatoire, en liaison avec le SDIS, d'un **plan de lutte contre les sinistres dans chaque port maritime**.

*

Réunie le 20 novembre 2003, la commission des affaires économiques a, sur proposition de son rapporteur pour avis, donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mer inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004, le groupe socialiste approuvant le rapport pour avis mais s'abstenant sur les crédits.

ANNEXE I

AUDITIONS DU RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Secrétariat d'Etat aux transports et à la mer**
M. François Marendet, conseiller technique chargé des ports au cabinet de M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer
- **Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**
M. Lucien Quinquis et **Mme Catherine Guénon**, sous-direction de la défense civile et de la prévention des risques, direction de la défense et de la sécurité civiles
- **Secrétariat général de la mer**
M. François Escaffre, administrateur général des affaires maritimes, chargé de mission
- **Officiers de port**
M. Marc Minni, Délégué national des officiers de port, et **M. François Rocher**
- **Union des ports autonomes et des chambres de commerce et d'industrie maritimes (UPACCIM) – Association pour le développement des ports français (ADPF) – Les ports français**
M. Alain Plaud, ingénieur général des ponts et chaussées, Délégué général
- **Conseil régional de Basse-Normandie**
M. Pascal Faton, Directeur général des services
- **Chambres de commerce et d'industrie**
M. Jean-Marcel Piétri, Directeur général de la CCI de Dieppe, concessionnaire du port de Dieppe
M. Jacques Trouillet, Directeur général de la CCI de Cherbourg-Cotentin, concessionnaire du port de Cherbourg
- **Services départementaux d'incendie et de secours**
M. le Lieutenant-Colonel Secardin, Directeur du SDIS 56, Morbihan

ANNEXE II

PORTS MARITIMES AYANT RÉPONDU AUX QUESTIONNAIRES

Ports français

- Calais
- Port autonome de Dunkerque
- Boulogne-sur-Mer
- Port autonome du Havre
- Caen-Ouistreham
- Saint-Malo
- Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire
- La Rochelle
- Port autonome de Bordeaux
- Bayonne
- Sète
- Port autonome de Marseille
- Toulon-La Seyne Brégaillon
- Ajaccio
- Bastia
- Fort-de-France
- Cayenne
- Port-Réunion

Ports européens

- Hambourg
- Rotterdam
- Anvers
- Londres
- Madrid
- Séville
- Gênes