

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME XIII

PORTS MARITIMES

Par M. Jean-François LE GRAND,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Tréguet, *secrétaires* ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1583, 1627, 1635 (annexe n° 19), 1637 (tome X) et T.A. 389.

Sénat : 84 et 85 (annexe n° 21) (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : LES PORTS FRANCAIS EN 1989	7
I. L'EVOLUTION DU TRAFIC	7
A. LE TRAFIC EN 1989	7
B. LA VENTILATION DES RESULTATS ENTRE LES DIFFERENTS PORTS EN 1989	8
C. LES EFFETS PREVISIBLES DE LA CRISE DU GOLFE PERSIQUE	10
II. LA SITUATION FINANCIERE DES PORTS FRANCAIS	11
A. LE BILAN	11
1. Les ports autonomes	11
2. Les ports non autonomes d'intérêt national	12
B. L'EVOLUTION DES PRINCIPAUX TARIFS PORTUAIRES	13
C. LES INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DES PORTS	14
1. Les aides budgétaires aux ports autonomes	15
2. Les aides budgétaires aux ports non autonomes	

d'intérêt national	17
3. Les investissements réalisés dans le cadre des contrats de plan Etat-région du Xe Plan	18
4. Les crédits d'entretien	21
III. L'EVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LES PORTS FRANCAIS	22
CHAPITRE II : LA COMPETITIVITE DE LA FILIERE PORTUAIRE FRANCAISE	25
I. UNE SITUATION QUI RESTE PREOCCUPANTE	26
A. LES DETOURNEMENTS DE TRAFIC	26
B. LA SOMBRE ANALYSE DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES	29
1. Une dispersion des efforts	29
2. Une coordination insuffisante	30
3. Une confusion des responsabilités	30
C. UN SOUCI DE RESPONSABILISATION	31
II. AMELIORER LA COMPETITIVITE DES PORTS FRANCAIS	32
A. AMELIORER LES CONDITIONS DE PRE ET DE POST-ACHEMINEMENT	32
1. Une nécessité reconnue	32
2. En dépit d'améliorations certaines... ..	33
3. ... d'importants efforts sont encore nécessaires	34
B. REDUIRE LES COUTS DE LA MANUTENTION PORTUAIRE	36
1. La situation actuelle	36
2. Les propositions	37
C. LA STRUCTURE PORTUAIRE NATIONALE	38
III. LE CONSEIL NATIONAL DES COMMUNAUTES PORTUAIRES (C.N.C.P.)	39
A. LE FONCTIONNEMENT DU C.N.C.P.	39
B. LE BILAN DE SON ACTIVITE	41

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget du ministère délégué chargé de la mer pour 1991 s'élève à 6,431 milliards de francs en crédits de paiement, en modeste progression de 2,4 % par rapport à l'année 1990.

Sur cette enveloppe globale, tout comme les années précédentes, les deux tiers (soit 4,4 milliards de francs), sont affectés à l'équilibre de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM).

En ce qui concerne les ports maritimes, les crédits de paiement pour 1991 connaissent une légère baisse de 0,1 % par rapport à 1990, et s'élèvent à 826,4 millions de francs.

Cette évolution recouvre deux évolutions de sens contraire : une régression de 1,7 % des crédits de fonctionnement et une progression de 2,9 % des crédits d'investissement.

Les autorisations de programme, quant à elles, régressent de 1,16 % pour atteindre 298,5 millions de francs.

Alors qu'en 1990, les choix budgétaires révélaient une stagnation en francs constants des dépenses affectées aux ports, on ne peut que déplorer cette année une régression des crédits en francs courants.

Cette situation est d'autant plus regrettable que nos ports doivent plus que jamais renforcer leur compétitivité pour faire face à la concurrence étrangère.

A cet égard, bien que nos places portuaires aient amélioré leurs résultats financiers en 1989, elles continuent cependant de souffrir de la comparaison avec les ports d'Europe du Nord.

Après avoir examiné la situation des ports français (chapitre I), votre commission dressera le bilan de la compétitivité de la filière portuaire française (chapitre II).

CHAPITRE PREMIER

Les ports français en 1989

I. L'EVOLUTION DU TRAFIC

A. LE TRAFIC EN 1989

L'année 1989 est caractérisée par la croissance de l'activité portuaire.

En effet, le trafic global de marchandises embarquées et débarquées dans l'ensemble des ports maritimes de commerce métropolitains en 1989 est, avec 292,2 millions de tonnes, supérieur de 3,5 % à celui de 1988 (qui était lui-même en progression de 2,1 % par rapport à 1987).

On note, cependant, en 1989, une forte diminution des entrées qui provient d'une baisse du trafic du transit à Marseille, un détournement de trafic de l'ordre de 6 millions de tonnes ayant été opéré au profit du port de Trieste.

La majorité des gains de trafic enregistrés -à l'exception de Marseille- est imputable à une hausse des trafics sur les produits énergétiques, lesquels constituent toutefois une activité peu rentable. Ainsi, la sécheresse ayant diminué le potentiel hydroélectrique, E.D.F. a repris ses importations de charbon et de fioul pour alimenter les centrales thermiques (notamment au port du Havre).

Par ailleurs, la reprise du secteur sidérurgique, à partir de 1988, s'est traduit par une augmentation des entrées de minerais de fer et de charbon. En outre, les sorties de céréales sont en progression ; toutes ces marchandises étant transportées en vracs solides, ce secteur connaît ainsi une croissance de 8,2 % (avec 74,8 millions de tonnes), alors que les vracs liquides régressent de 1,6 % (avec 153,1 millions de tonnes et une progression particulièrement forte pour Nantes-Saint-Nazaire).

Le trafic des marchandises diverses, qui est celui qui apporte le plus de valeur ajoutée, continue de progresser avec 64,3 millions de tonnes en 1989 (soit + 11,4 % par rapport à 1988). Au sein de ce secteur, le trafic des conteneurs a progressé de 13,4 %, passant ainsi à 16,8 millions de tonnes, cette évolution étant surtout sensible dans les deux principaux ports : le Havre et Marseille.

On assiste à un phénomène de concentration des escales, le trafic diminuant dans tous les ports secondaires, hormis Nantes-Saint-Nazaire, où l'ouverture de plusieurs lignes a permis une progression de 40 %. Le port du Havre enregistre une progression d'environ 17 %, comme l'année précédente, tandis que Marseille, avec une progression de 23 %, efface la stagnation de l'année passée.

Enfin, le transport des passagers progresse de 14,7 % (contre + 2,4 %, en 1988) et atteint 23,2 millions de passagers. Ce résultat est lié à l'augmentation du trafic transmanche (+ 20 %), lequel a dépassé la barre des 20 millions de passagers.

Il faut noter qu'en 1989, les ports français enregistrent des progressions comparables à leurs concurrents, ceci particulièrement pour les trafics conteneurisés.

B. LA VENTILATION DES RESULTATS ENTRE LES DIFFERENTS PORTS EN 1989

Les données relatives au trafic de marchandises des six ports autonomes maritimes et des autres ports de commerce métropolitains sont retracées dans le tableau ci-dessous :

**Année 1989
(métropole)**

(En millions de tonnes)

Ports (classement géographique)	Vracs liquides	Vracs solides	Marchandises diverses	Dont conteneurs	Total
Dunkerque	11,4	19,1	8,7	0,9	39,1
Le Havre	33,5	6,5	12,2	8,8	52,2
Rouen	7,9	10,6	2,5	0,9	20,9
Nantes-Saint-Nazaire	17,3	5,3	1,4	0,1	24,0
Bordeaux	4,8	3,4	0,1	0,4	9,2
Marseille	68,6	14,2	10,6	5,4	93,4
Ensemble des ports autonomes	143,5	59,1	36,3	16,6	238,8
Autres ports d'intérêt national	9,6	15,8	28,0	0,2	53,4
Total des ports d'Etat	153,1	74,9	64,3	16,8	292,2

Le trafic des marchandises des six ports autonomes métropolitains (238,8 millions de tonnes) a crû de 2,7 % pour l'ensemble des produits (contre + 1,1 % en 1988), cette progression étant essentiellement due aux marchandises diverses (+ 10,5 %) et aux vracs solides (+ 10,3 %).

Le trafic des autres ports de commerce métropolitains a, quant à lui, diminué de 1,6 % par rapport à 1988, avec 53,4 millions de tonnes, cette baisse étant due à une réduction de 20 % du trafic des conteneurs.

Du nord au sud du territoire, le trafic des principaux ports d'intérêt national évoluent comme suit :

(En millions de tonnes)

PORTS	1988	1989	Evolution (en %)
CALAIS	12.384	15.305	23,58
BOULOGNE-SUR-MER	4.419	4.835	9,41
DIEPPE	2.030	2.055	1,21
CAEN	3.288	3.380	2,79
CHERBOURG	2.655	2.406	-9,39
SAINT-MALO	1.692	1.743	3,05
BREST	1.849	1.592	-13,93
LORIENT	3.056	3.131	2,44
LA ROCHELLE	5.390	6.168	14,45
BAYONNE	3.452	3.509	1,63
PORT LA NOUVELLE	1.930	2.113	9,48
SETE	4.228	4.064	-3,87
BASTIA	1904	1.526	-19,85

C. LES EFFETS PREVISIBLES DE LA CRISE DU GOLFE PERSIQUE

Les premiers résultats des ports autonomes métropolitains pour la période de janvier à juin 1990 montrent une progression de 1,6 % par rapport à la même période de l'année précédente, soit un trafic total de 121,4 millions de tonnes. Les entrées sont responsables de cette progression, avec une hausse de 4,2 % (principalement les vracs hors hydrocarbures), alors que les sorties régressent de 5,3 % (régression sensible sur les produits pétroliers, mais également sur les marchandises diverses).

Les perspectives de croissance du commerce mondial pour l'année 1990, si elles sont plus modestes que celles des dernières années, laissent cependant présager une hausse du trafic, notamment dans le domaine des marchandises diverses.

Toutefois, la crise du Golfe, avec ses répercussions sur le prix des matières premières, aura inévitablement des conséquences sur le secteur des transports, gros consommateur d'énergie. A cet égard, le transport maritime n'est cependant pas le plus touché, puisque le poids du poste carburant dans le chiffre d'affaires des différents modes va de 4,3 % pour le transport maritime de produits pétroliers à 17 % pour le transport routier de marchandises en zone longue, en passant par 14 % par la batellerie.

On peut donc penser que l'effet de la hausse du prix de l'énergie, amortie par la baisse du cours du dollar, aura un effet mécanique modéré à court terme.

II. LA SITUATION FINANCIERE DES PORTS FRANÇAIS

A. LE BILAN

1. Les ports autonomes

La situation financière des ports autonomes métropolitains s'est améliorée en 1989 grâce à de bons trafics de vracs, à une croissance des marchandises diverses, à la poursuite des efforts de rigueur dans la gestion et au plein effet de la dotation en capital mise en place début 1989. Cette amélioration est toutefois partiellement conjoncturelle (croissance de certains vracs comme le charbon) et les trafics de marchandises diverses restent fragiles.

Avec une augmentation de trafic de 2,7 %, la production vendue (pour 2.808 millions de francs) croît de 2 %. Hors ristournes commerciales (- 50,3 millions de francs en 1989) pratiquées à Marseille dans le cadre du Plan de conquête des trafics, la production vendue augmente de 6 % en millions de francs courants.

Grâce aux efforts en matière de personnel (avec la baisse de 1,88 % des frais de personnel), l'excédent brut d'exploitation progresse de 3,7 %.

Par ailleurs, la capacité d'autofinancement se redresse grâce à l'amélioration générale du trafic et du chiffre d'affaires ainsi que de la réduction des charges financières (environ 82 millions de francs) due à l'attribution de la dotation en capital.

Ainsi, les ratios de gestion comme de financement s'améliorent et la dette des ports autonomes a connu une nouvelle réduction de 7 %, passant ainsi à 1.963 millions de francs à la fin de l'année 1989.

Les ports maritimes ont financé leurs investissements à hauteur de 43 % (soit 777 millions de francs), l'Etat finançant par ailleurs 24,5 % de ces investissements, les collectivités locales 15,3 %, le reste (17 %) étant financé par l'emprunt.

2. Les ports non autonomes d'intérêt national

Pour l'exercice 1989, les résultats des dix-sept ports non autonomes d'intérêt national gérés par les chambres de commerce ne sont pas encore connus.

En 1988, leur chiffre d'affaires (1.038 millions de francs) et leur capacité d'autofinancement (346 millions de francs) se sont globalement maintenus, tandis que la dette des concessions portuaires régressait légèrement (- 2,5 %), pour atteindre 1.686 millions de francs.

Toutefois, les résultats varient beaucoup d'un port à l'autre, Calais connaissant une situation financière exceptionnelle, qui la situe juste derrière les ports autonomes de Marseille et du Havre par ses capacités d'investissements.

La taille des autres ports d'intérêt national est beaucoup plus modeste et leurs situations financières sont très variables. Si pour la plupart ils maintiennent, voire même améliorent leur situation financière, certains connaissent des difficultés importantes (tels Brest, Lorient, Sète et Toulon), largement dûes au coût élevé de leurs emprunts. Le redressement de leur situation nécessite des efforts de compression des charges de personnel et de renégociation de la dette, ainsi que la mise en oeuvre de plans globaux.

B. L'EVOLUTION DES PRINCIPAUX TARIFS PORTUAIRES

Les tarifs portuaires, qui comprennent les droits de port et les taxes d'outillage public, sont perçus au profit des ports autonomes ou des concessionnaires de l'outillage public pour les ports de commerce non autonomes.

Leur niveau, fixé au plan local selon une procédure déconcentrée, est fonction de la situation de chacun des établissements ; la loi fait, d'ailleurs, obligation aux conseils d'administration des ports autonomes de soumettre chaque année à l'approbation des autorités de tutelle un état prévisionnel des produits et charges d'exploitation présenté en équilibre.

D'autres tarifs recouvrent des prestations annexes pour le navire, le pilotage, le remorquage et le lamanage.

Pour les six ports autonomes métropolitains, qui représentent plus de 80 % du trafic total des ports français, les relèvements des droits de port intervenus au cours de l'année 1990 ont été les suivants :

Evolution des tarifs portuaires en 1990 (en %)

	Droits de port	Outillage	Remorquage	Pilotage	Lamanage
DUNKERQUE	3,50	3,50	3,00	2,60	3,00
LE HAVRE	2,70	2,70	2,80	1,90	2,60
ROUEN	3,00	1,00	4,30	3,10	3,00
NANTES SAINT-NAZAIRE	2,80	2,50	2,50	2,40	2,50
BORDEAUX	1,70	0,00	2,50	2,50	2,50
MARSEILLE	-0,20	-0,20	2,10	2,25	1,70

Par ailleurs, le tableau ci-dessous retrace l'évolution des droits de port des principaux postes français et européens au cours des quatre dernières années.

PORT	1987 Indice	1987 %	1988 Indice	1988 %	1989 Indice	1989 %	1990 Indice	1990 %
Anvers	192,79	3,0	196,78	1,50	198,74	1,0	201,69	1,5
Rotterdam	197,89	0	200,99	0	200,99	0	203,00	1
Zeebrugge	144,21	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Dunkerque	187,98	2,9	193,43	2,9	198,07	2,4	205,01	3,5
Le Havre	190,10	2,0	194,85	2,5	199,53	2,4	204,92	2,7
Rouen	181,91	2,0	187,37	3,0	192,99	3,0	198,78	3,0
Nantes-Saint-Nazaire	174,49	2,0	178,85	2,8	184,22	3,0	189,38	2,8
Bordeaux	211,73	2,0	211,73	0	216,36	2,2	220,07	1,7
Marseille	191,61	2,0	197,36	3,0	197,36	0	196,96	- 0,2
Indice INSEE		3,1		3,1		3,6		-

(n.d. : non disponible)

C. LES INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DES PORTS

L'objectif étant de développer la compétitivité des ports français et de leurs terminaux, l'effort de financement porte essentiellement sur l'amélioration de leur positionnement international face à la concurrence étrangère.

Dans cette perspective, il convient notamment de moderniser les équipements en adaptant les infrastructures à la croissance, aux modifications de la structure du trafic ainsi qu'à l'évolution des caractéristiques techniques du transport maritime.

Parallèlement, de nombreuses opérations de remise en état sont entreprises afin de retrouver ou de maintenir en bonnes

conditions d'utilisation des ouvrages existants, indispensables à l'exploitation portuaire.

1. Les aides budgétaires aux ports autonomes

Ces aides visent prioritairement à :

- adapter et moderniser l'infrastructure de base (chenaux et quais) ;

- développer les opérations permettant de réaliser des économies et des gains de productivité ;

- financer certaines opérations de capacité, dont la plus importante est l'aménagement du Port rapide aval du Havre, qui a mobilisé en 1989 près du tiers des crédits budgétaires consacrés aux ports ;

- faire face aux nombreuses opérations de grosses réparations et de restauration, indispensables dans de nombreux ports (quais, digues endommagées par les tempêtes, ouvrages mobiles).

Les moyens budgétaires mobilisés dans ce but s'élèvent à :

- 174 millions de francs d'autorisations de programme en 1989,

- et 175 millions de francs d'autorisations de programme prévus pour 1990.

En 1989, les opérations les plus importantes ainsi financées ont été les suivantes :

- prolongement du quai de Flandre à Dunkerque (27 millions de francs) ;

- port rapide aval (3ème et 4ème tranches) au Havre (pour 77,5 millions de francs) ;

- amélioration des accès à Rouen (24 millions de francs) ;

- poste agro-alimentaire (2ème tranche) à Montoir (13,8 millions de francs) ;

- approfondissement des accès lié à l'implantation du groupe Norsk-Hydro (2ème tranche) à Bordeaux (6,9 millions de francs).

En 1990, elles ont concerné :

- l'accompagnement de l'implantation Péchiney (ouvrages d'accostage) à Dunkerque (24 millions de francs) ;

- l'extension du terminal de Grand-Couronne (18 millions de francs) et l'aménagement de la zone d'évitage aval du port (24 millions de francs) à Rouen ;

- l'approfondissement des accès liés à l'implantation du groupe Norsk-hydro (3ème tranche) à Bordeaux (16 millions de francs) ;

- et le renforcement du poste céréalier 417 de Bassens (1ère tranche) à Bordeaux (11 millions de francs).

En 1991, les autorisations de programme prévues par la loi de finances pour la modernisation des ports autonomes seront prioritairement affectées aux ports énumérés ci-dessous :

- Dunkerque, pour l'automatisation des ouvrages mobiles, la modernisation du V.T.S. (Vessel trafic service, c'est-à-dire la radio-navigation) et la réparation des dégâts dus à la tempête ;

- Le Havre, pour d'importantes réparations de l'écluse François 1er, la modernisation et l'automatisation des ouvrages mobiles et du V.T.S. ;

- Rouen, avec la poursuite de l'amélioration des accès nautiques ;

- Nantes, pour d'importantes réparations et des investissements de productivité ;

- Bordeaux, pour achever le renforcement du poste céréalier 417 à Bassens et approfondir les accès ;

- et Marseille, pour l'adaptation du terminal à conteneurs de Fos et effectuer certaines opérations de modernisation.

Par ailleurs, à Marseille, des navires transbordeurs de forte capacité sont progressivement mis en service entre Marseille et la Corse ; d'autres sont en projet pour desservir les pays d'Afrique du Nord. Les infrastructures seront de 100 à 200 millions de francs. Les études en cours permettant de préciser les projets et leurs coûts.

La poursuite de l'aménagement du Port Rapide aval au Havre (2ème étape) avec l'engagement de la rade Sud, un linéaire de quai de 450 mètres et ses outillages (466 millions de francs au total dont 112 millions de francs financés par l'Etat), constitue l'autre opération très importante qui sera mise au point au cours des prochains mois en liaison avec les opérateurs.

Ces deux opérations, du fait de leur poids et de leur quasi-simultanéité, conditionnent l'évaluation des besoins futurs des ports ; elles devront donc, le moment venu, mobiliser des moyens importants.

2. Les aides budgétaires aux ports non autonomes d'intérêt national

En 1990, environ 135 millions de francs devraient être affectés aux ports non autonomes d'intérêt national au titre des investissements portuaires dans les ports de commerce et de pêche en métropole et d'outre-mer (chapitre 53-30, articles 30 et 70), contre 110 millions en 1989.

Ces crédits se répartissent ainsi : 110 millions de francs en faveur de la métropole et 25 millions de francs pour les ports d'outre-mer.

Les principales actions financées par l'Etat sur cette dotation, au cours de l'exercice écoulé, s'appliquent à :

- Dieppe, pour la construction d'un port extérieur (3ème tranche, soit 9,3 millions de francs) ;

- Saint-Malo, pour le chenal du terminal transmanche (21,4 millions de francs) ;

- La Rochelle, pour le nouveau port de pêche (1ère tranche : digue) pour 18 millions de francs ;

- Bastia, pour la réalisation du 8ème poste à quai (18,4 millions de francs) ;

- La Réunion, pour la réalisation du quai n° 3 au nouveau port (1ère tranche) pour 5 millions de francs.

Les principales opérations prévues, à l'heure actuelle, pour 1991 concernent :

- le remplacement du pont de Bénouville à Caen ;
- la poursuite de la restauration des quais de pêche de Lorient ;
- le nouveau port de pêche (2ème tranche : quai) ;
- l'aménagement de l'épi Dellon (1ère tranche) à Sète ;
- la réalisation du quai n° 3 au nouveau port (2ème tranche) de la Réunion.

3. Les investissements réalisés dans le cadre des contrats de plan Etat-région du Xe Plan

L'enveloppe financière qui, dans les contrats de plan Etat-région 1989-1993, sera affectée au titre du budget de la mer aux grandes opérations d'équipements d'infrastructure des ports maritimes s'élève à 476,8 millions de francs.

La plus grande partie de ces crédits est destinée à permettre le renforcement de la France au plan européen en améliorant la compétitivité de ses grandes plates-formes portuaires de niveau international face à la concurrence étrangère. Dans cette perspective, ce sont les opérations les plus stratégiques et les mieux définies qui ont été retenues et portent ainsi en général sur les premières années du Plan, des possibilités d'avenants ayant été explicitement prévues.

La liste des opérations, le montant de la participation financière de l'Etat affectée à chacune d'elles ainsi que les crédits budgétaires prévus pour les années 1989 à 1991 sont indiqués dans les tableaux ci-après :

**Contrats de plan Etat-Région
1989-1993
Ports maritimes**

Unité : millions de francs

Région	Ports et opérations concernés	Crédits d'Etat - MER - Autorisations de programme			
		Présivions	1989	1990 (programme)	1991 (prévisions)
Nord-Pas-de-Calais	I. PORTS METROPOLITAINS				
	DUNKERQUE				
	- quai de Flandre - Dragages	8,00			8,00
	- poste industriel pour Péchiney	24,00		24,00	
	- automatisation des ouvrages mobiles	16,00		8,00	8,00
	- surveillance radar	7,00		2,50	2,50
	BOULOGNE				
	- quai Nord du bassin Loubet	18,00			
	TOTAL REGION	73,00		34,50	18,50
Haute Normandie	LE HAVRE				
	- port rapide aval (1 poste en 1989, 2 après)	140,00	77,50		
	- pointe de Floride et restructuration du port traditionnel	10,00			
	ROUEN				
	- amélioration des accès maritimes (achèvement du programme descente à 10 m)	56,00	24,00		24,00
	- amélioration de la compétitivité des terminaux (grand Couronne et Rouen-Quevilly)	60,00		42,00	
	DIEPPE				
	- poursuite de la 2ème phase de la construction d'un nouveau port extérieur : 3ème tranche				
	- ouvrage non réfléchissant de fonds de port	9,30		9,30	
	TOTAL REGION	275,30	101,50	51,30	24,00
Pays-de-la-Loire	NANTES-SAINT-NAZAIRE				
	- extension du terminal agroalimentaire (2e tranche)	15,00	13,80		
	- construction de digues à Donges-Lavau	16,00			
	TOTAL REGION	31,00	13,80		
Poitou-Charentes	LA ROCHELLE				
	- transfert du port de pêche de La Rochelle à La Pallice - infrastructure de base	25,00	0,20	18,00	6,80
Aquitaine	BORDEAUX				
	- amélioration des caractéristiques du chenal d'accès à Bassens	32,00	16,00	16,00	
Provence Côte d'Azur	MARSEILLE-FOS				
	- programme Europôle				
	TOTAL I	436,30	131,50	119,80	49,30

**Contrats de plan Etat-Région
1989-1993
Ports maritimes**

Unité : millions de francs

Région	Ports et opérations concernés	Crédits d'Etat - MER - Autorisations de programme			
		Présivions	1989	1990 (programme)	1991 (prévisions)
GUADELOUPE	II. PORTS D'OUTRE-MER POINTE-A-PITRE - 3ème poste à quai pour le trafic conteneurs	20,00			
MARTINIQUE	FORT-DE-FRANCE - renforcement du quai de l'hydrobase	10,00	9,00		
REUNION	NOUVEAU PORT - quai n° 3 - étude de faisabilité d'un nouveau terminal céréalier	10,00 0,50		5,00	5,00
	TOTAL II	40,50	9,00	5,00	5,00
	TOTAL GENERAL (I + II)	476,80	140,50	124,80	54,30

(1) Avenant au contrat Etat-Région

(2) Dont 10 millions de francs en provenance du FIAT

(3) Eventuel programme d'aménagement concerné du territoire qui devrait comporter des opérations concernant l'ensemble portuaire de Marseille-Fos

Pour les années 1989 à 1993, les contrats de plan Etat-région prévoient donc des investissements portuaires d'un montant total de 2,08 milliards de francs, dont 476,8 millions de francs à la charge de l'Etat.

On considère qu'à l'issue des trois premières années de réalisation des contrats de plan, le taux d'exécution financière s'élèvera, globalement, à 70,4 % de l'enveloppe prévue.

4. Les crédits d'entretien

Ces crédits assurent le remboursement aux ports autonomes des dépenses d'entretien des chenaux d'accès, des avants ports, des ouvrages de protection contre la mer ainsi que des frais d'entretien et d'exploitation des écluses et des ouvrages mobiles.

Pour les deux dernières années et pour 1991, ils se décomposent comme suit :

	1989	1990	Projet de loi de finances 1991	Evolution 1991/1990 (en %)
1. Ports autonomes Chapitre 35-34	40,383	48,0	49,2	+ 2,4
2. Ports autonomes Chapitre 44-34	483,411	477,4	467,6	- 2,1
Ensemble (1 + 2)	527,794	525,4	516,8	- 1,6

Les crédits d'entretien inscrits dans le projet de loi de finances pour 1991 en faveur des ports autonomes sont en baisse de 1,6 %. En effet, alors que les crédits d'entretien et d'exploitation (chapitre 35-34) progressent de 2,4 %, la participation de l'Etat aux frais d'entretien des chenaux d'accès et avants-ports et des ouvrages de protection contre la mer, ainsi qu'aux dépenses d'entretien et d'exploitation des écluses et ouvrages mobiles baisse de 2,1 %. Votre rapporteur s'inquiète de cette régression.

Les charges de personnel représentent environ 50 % de ces coûts d'entretien et d'exploitation des ouvrages, et la dotation est consacrée pour environ 60 % aux dragages d'entretien et pour 25 % aux écluses et aux ouvrages mobiles.

Certes, d'importants efforts de productivité ont été réalisés depuis 1985 (de l'ordre de 2,5 % à 3 % par an), en vue de moderniser et d'adapter le parc des dragues, d'optimiser les campagnes au moyen d'une meilleure connaissance des phénomènes, de réaliser des digues de calibrage, d'automatiser et de centraliser des

commandes d'ouvrages mobiles ainsi que de développer l'entretien assisté par ordinateur.

Si ces efforts de productivité doivent être activement poursuivis, votre rapporteur craint cependant que les crédits destinés à l'entretien des ports français soient insuffisants et qu'en conséquence, la compétitivité de ces derniers soit menacée.

III. L'EVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LES PORTS FRANCAIS

La situation de l'emploi s'est fortement dégradée dans l'ensemble des ports de 1980 à 1986, puis elle s'est sensiblement redressée à la suite des plans sociaux de 1987 et 1988 mis en oeuvre dans chacun des ports autonomes. Les situations sont cependant contrastées et l'amélioration au Havre a été particulièrement remarquable ; a contrario, la situation a continué à se dégrader à Rouen, ce qui conduit, à l'heure actuelle, à la mise en oeuvre de nouvelles incitations au départ.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de l'effectif des dockers professionnels de fin 1986 à fin 1989 pour les six ports autonomes, qui représentent plus de 80 % du trafic total des ports français, ainsi que leur taux d'inactivité (exprimé en pourcentage) de 1986 à 1989 et pour le premier semestre de 1990.

	EFFECTIF		TAUX D'INACTIVITE DES DOCKERS				
	1986	1989	1986	1987	1988	1989	90 (février)
DUNKERQUE	1296	1009	41,2	36,6	26,7	22,3	29,9
LE HAVRE	2740	2131	29,9	18,3	11,1	10,2	18,1
MARSEILLE-E.	1996	1369	32,7	37,3	28,8	25,6	24,0
MARSEILLE-O	829	690	25,6	33,8	42,3	38,9	34,4
ROUEN	1515	1035	38,9	46,2	44,6	50,4	54,2
NANTES	273	195	41,1	39,7	33,5	28,8	30,0
SAINT-NAZ.	125	129	7,5	5,7	8,4	4,2	5,0
BORDEAUX	303	255	34,5	39,7	43,4	34,4	39,6
VERDON	36	28	40,2	44,0	41,8	38,9	34,4
Ensemble	9113	6841	33,5	32,6	26,9	26,6	29,2

De façon générale, on note que si la diminution de l'effectif conduit à une baisse mécanique du taux d'inactivité les gains de compétitivité qui ont pu être obtenus dans le cadre des plans sociaux ont tendance à limiter cet effet.

On peut, par ailleurs, s'inquiéter de l'augmentation du taux d'inactivité au premier semestre 1990.

Il est intéressant de noter que l'ensemble des ports européens ont sensiblement réduit leurs effectifs de dockers au cours des dernières années :

- ainsi, en Grande-Bretagne, l'effectif des dockers enregistrés est passé de 26.000 en 1978 à 9.221 en juin 1989, puis à 4.487 à fin 1989, à la suite de l'abrogation du "National Dock Labour Scheme", l'équivalent de notre loi de 1947 ;

- à Anvers, bien que le trafic de marchandises diverses ait fortement progressé, l'effectif a dû être réduit de 12.400 en 1970 à 9.500 en 1980, puis à 8.000 en 1988 et à 7.000 en juin 1990 ; en 1988, le taux d'inactivité n'y était globalement que de 15 % mais on y a toutefois observé des manques de main d'oeuvre ces derniers mois ;

- à Rotterdam, l'effectif employé effectivement dans la manutention portuaire a été quasiment divisé par deux en dix ans ; certaines entreprises se sont toutefois trouvées récemment confrontées à un manque de main d'oeuvre ;

- en Italie, il y avait 22.000 dockers en 1980, 10.000 en début d'année et il est prévu de réduire l'effectif à 4.400 à fin 1992 ;

- en Espagne, l'effectif des dockers est passé de 12.000 en 1983 à 9.000 en 1987 ; il est d'environ 7.000 actuellement.

CHAPITRE II

La compétitivité de la filière portuaire française

En 1988, le rapport très complet de M. Josselin de ROHAN au nom du groupe de travail sur l'avenir de la marine marchande avait bien examiné les problèmes auxquels se trouvaient confrontés les acteurs du secteur des transports maritimes.

M. Jean BEAUFILS a, par ailleurs, présenté au nom de la commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée nationale, un rapport sur les ports autonomes en Europe. Ce dernier souligne à juste titre que *"compétitivité, concurrence, impératifs commerciaux sont les maîtres mots d'une nouvelle démarche qui est à l'origine :*

- de la baisse des tarifs de passage des marchandises susceptibles d'être reconquises ;

- de l'effort d'accueil et de transit des transporteurs routiers, en termes de qualité mais aussi de temps :

- d'une adaptation des effectifs de dockers aux besoins, compte tenu de l'évolution des techniques et des trafics ;

- de la modernisation des méthodes de travail (apparition de l'informatique, des télécommunications...);

- de l'adaptation des équipements aux nouveaux trafics.

Plus que jamais, l'ensemble des intervenants doit penser :

- temps : on augmente la vitesse des navires ; le chargement et le déchargement doivent être effectués dans les meilleurs délais, les ruptures de charges réduites ;

- fiabilité : le bateau doit être à temps à son lieu de destination ; la fiabilité, l'exactitude sont des paramètres essentiels de tout ce qui se trouve en amont et en aval du transport maritime ;

- qualité : la chaîne de transport de bout en bout s'appuie sur une quinzaine de maillons ; les taux d'incidents de chaque maillon s'additionnant, on ne peut tolérer le manque de qualité de chaque intervenant ;

- disponibilité commerciale mais aussi disponibilité de l'ensemble des informations sur le fonctionnement de la chaîne."

L'ouverture prochaine du marché unique européen ayant pour conséquence d'accroître encore davantage la concurrence, la compétitivité est donc plus que jamais le défi essentiel que les intervenants de la filière portuaire française doivent relever. L'enjeu est de taille puisque un tiers du commerce intracommunautaire et 90 % des échanges extérieurs de la C.E.E empruntent la voie maritime.

I. UNE SITUATION QUI RESTE PREOCCUPANTE

A. LES DETOURNEMENTS DE TRAFIC

Les détournements de trafic correspondent à des importations ou des exportations de marchandises à destination ou en provenance de la France, qui sont transportées par voie maritime sans transiter par un port français.

L'évaluation des trafics captés par les ports étrangers repose sur les statistiques du commerce extérieur de la France qui permettaient, jusqu'en 1987, de connaître, pour les importations, le pays d'origine et celui de provenance et, pour les exportations, le pays de première destination et celui de destination finale.

Depuis l'introduction, le 1er janvier 1988, du document administratif unique (DAU), le pays de dernière provenance et le pays de première destination ne font plus partie des informations saisies en ce qui concerne les trafics intracommunautaires.

Cette moindre qualité des saisies douanières et ces pertes d'informations systématiques entraînent une diminution de la qualité des informations statistiques en la matière. Ainsi, du fait de la nécessité d'apporter aux données qui lui sont fournies de sérieuses corrections, l'Observatoire économique et statistique des transports (O.E.S.T.) n'a pu, à ce jour, produire de résultats que pour 1988 et ceci avec retard.

Les ports étrangers ont enregistré en 1988 pour le compte des chargeurs nationaux, un trafic d'environ 17,3 millions de tonnes (hors gazoduc norvégien, le gaz n'utilisant aucun maillon maritime), ainsi que l'indique le tableau ci-après. Les ports belges en assurent 55 % à l'import et 84 % à l'export ; les ports néerlandais respectivement 39 % et 10 %. A l'import, la part plus importante des ports néerlandais est liée à la sidérurgie lorraine, dont les matières premières sont acheminées par voie d'eau depuis Rotterdam.

Si l'on considère les tonnages, l'année 1988 a vu se confirmer les tendances des années récentes avec un recul des détournements de trafic à l'export depuis 1986 et une stabilisation à l'import. Le rapport de ces chiffres à ceux du commerce extérieur par voie maritime permet d'établir un constat identique : les ports français reconquièrent quelques parts de marché.

Détournements de trafic

(En tonnages en millions de tonnes
et en pourcentage)

ANNEES	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Importations (sans gazoduc norvégien) (tonnage)	8,1	9,2	11,4	9,3	9,5	9,4	9,4	10,0	10,7	11,3	11,3
% des importations par voie maritime, hors produits pétroliers	10,6	10,7	11,6	11,2	12,3	12,7	13,0	13,5	14,4	16,6	16,5
Exportations (tonnage)	4,9	4,9	4,5	5,4	4,7	4,9	6,1	6,6	6,2	6,1	5,9
% des exportations par voie maritime	11,1	9,6	8,8	9,5	9,6	9,2	11,1	11,1	10,8	10,4	10,2
Total du trafic par voie maritime, hors importations de produits pétroliers :											
- en tonnage	13,0	14,1	15,9	14,7	14,2	14,3	15,4	16,6	16,9	17,4	17,3
- en pourcentage	10,8	10,3	10,6	10,5	11,2	11,1	12,1	12,4	12,7	13,5	13,6

Toutefois, si l'on considère la valeur, l'analyse est plus négative. En effet, tant à l'export qu'à l'import, la part captée par les ports étrangers continue à croître.

Par ailleurs, l'essentiel du recul des détournements de trafic porte sur les marchandises à faible valeur ajoutée (charbon, produits pétroliers), tandis que leur progrès sur les marchandises à forte valeur ajoutée se confirme.

Quoi qu'il en soit, la suppression des frontières intracommunautaires en 1992 et l'intégration croissante des hinterlands portuaires rendront de moins en moins pertinente l'analyse, sur le seul critère des trafics captés, de la compétitivité des ports français vis-à-vis de leurs concurrents européens.

A cet égard, il convient de rappeler que les douanes ne saisissent pas le trafic de transit, qui s'élève à 40 millions de tonnes environ (dont 30 millions constitués de produits pétroliers). Il s'agit des marchandises débarquées ou embarquées dans les ports français en provenance de pays étrangers ou leur étant destinés.

L'évolution de ces détournements de trafic n'est pas sans influence sur l'évolution des parts de marché des ports français.

A cet égard, l'examen des statistiques portuaires, qui reprennent l'intégralité des produits débarqués et embarqués, démontre que, par rapport aux seuls ports d'Europe du nord, la part de marché des six ports autonomes français a encore régressé en 1989, passant ainsi à 32,9 %.

(En pourcentage)

	1985	1986	1987	1988	1989
Vracs liquides	46,0	45,7	44,6	47,1	45,5
Vracs solides	22,7	22,5	22,9	26,3	28,1
Marchandises diverses	17,6	17,6	17,3	17,7	18,2
Total	-	-	-	33,4	32,9

B. LA SOMBRE ANALYSE DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES

Les trois handicaps majeurs de notre filière portuaire, dénoncés par le rapport de notre collègue M. Josselin de Rohan en 1988, sont désormais bien connus et résident dans :

- les coûts du transport portuaire en direction ou en provenance des ports ;
- les coûts de passage au port ;
- et une insuffisante capacité commerciale.

Mais ces handicaps sont largement le résultat des insuffisances de la politique menée, particulièrement en faveur des ports autonomes, politique dont le dernier rapport de la Cour des comptes dénonce les trois maux : dispersion des efforts, insuffisante coordination et confusion des responsabilités.

La Cour des comptes estime en effet que le déclin relatif des ports français est partiellement dû à l'organisation du travail des dockers et à l'absence d'une politique cohérente de desserte routière, mais également à la façon dont la loi instaurant l'autonomie des ports en 1965 a été appliquée.

1. Une dispersion des efforts

La Cour note que la répartition des crédits publics depuis 1965 n'a pas favorisé les ports autonomes. En effet, après la période de forts investissements réalisés à Marseille-Fos et au Havre pour les infrastructures de vracs secs et liquides, l'Etat a accordé aux ports d'intérêt national un pourcentage de crédits d'équipement relevant de la compétence du ministère de la mer supérieur à celui représentant leur part dans le trafic global de tous les ports. Ce déséquilibre s'est d'ailleurs accru à partir de 1975. En tenant compte des financements provenant des autres collectivités, il apparaît que l'effort public d'équipement n'a pas profité pleinement aux ports autonomes qui ont été contraints de s'endetter lourdement pour réaliser des investissements considérables.

De plus, la répartition des crédits entre les ports autonomes ne s'est pas faite selon leur importance et leur potentiel de

développement relatifs : les trois ports les moins importants (Rouen, Nantes-Saint-Nazaire et Bordeaux) ont bénéficié de plus de 28 % des crédits durant la période considérée, alors que leur trafic n'a jamais excédé 22 % du trafic total.

La Cour estime donc que l'objectif, visé par le régime d'autonomie de 1965, de concentration de l'effort d'équipement de l'Etat afin de renforcer la position de certains sites portuaires dans la compétition internationale (notamment Marseille et Le Havre), n'a pas été atteint.

2. Une coordination insuffisante

La Cour des comptes estime que la dispersion des efforts financiers de l'Etat s'est trouvée aggravée par **une insuffisante coordination, au niveau national, entre les projets d'équipement, l'insuffisance des études de rentabilité et la pression des intérêts locaux ayant conduit à des doubles emplois et à des erreurs.**

Après les terminaux à pondéreux et les installations pour la réparation navale, la Cour semble craindre les surcapacités des terminaux à marchandises diverses et conteneurs pouvant conduire à des déficits d'exploitation et à une concurrence franco-française coûteuse.

Elle estime ainsi que si le port rapide aval du Havre semble être justifié par la progression du trafic portuaire, la plupart des autres opérations reposent en revanche sur des prévisions de trafics peu réalistes (exemples de Dunkerque -pour 250 millions de francs- et de Calais, qui dépassent le potentiel de trafic envisageable pour ces ports, ce qui ne pourra manquer de créer une concurrence entre eux ; cas également de Rouen et de Dieppe).

3. Une confusion des responsabilités

La Cour estime que le régime juridique appliqué aux ports est complexe et procède de deux logiques parfois difficile à concilier : les ports autonomes étant à la fois des établissements publics nationaux à caractère administratif, pour la partie de leur activité correspondant à l'exécution d'un service public, et à caractère

industriel et commercial pour le reste de leur exploitation, notamment des outillages.

A cet égard, la jurisprudence a dû préciser la limite entre ces deux types de missions, la loi ne l'ayant pas fait clairement.

Par ailleurs, s'agissant des relations entre les pouvoirs publics et les ports autonomes, la Cour souligne le manque de contrôle efficace des prévisions budgétaires des ports. Ces derniers ont en effet l'obligation de présenter des prévisions du compte d'exploitation en équilibre pour chaque exercice, celle-ci se traduisant souvent par des évaluations délibérément erronées des postes de recettes et de dépenses. De plus, l'approbation tardive des budgets par la tutelle fait perdre toute signification à ce filet de sécurité.

La Cour des comptes conclut que, privés d'une réelle autonomie, les ports n'ont pas adopté un type de gestion convenant à leur rôle industriel et commercial.

C. UN SOUCI DE RESPONSABILISATION

Il convient cependant de noter que le ministre chargé de la Mer a annoncé, au début de l'année 1990, son intention d'accroître la responsabilisation et donc l'autonomie des ports.

Dans cette perspective, le soutien de l'Etat leur sera acquis seulement lorsque leurs communautés portuaires se seront fixé des objectifs et donné les moyens de les atteindre.

Dans ce cadre, certaines conventions portuaires ont été négociées et mises en place sous l'impulsion des autorités portuaires locales. C'est le cas au Havre (où l'embauche de 200 apprentis dockers s'est faite en contrepartie de nouveaux gains de productivité), à Rouen (sous la forme d'une charte d'initiative), à Nantes (avec un plan de qualité), à Marseille (pour l'ouverture du port 24 heures sur 24) et à Dunkerque (pour l'élaboration d'un plan directeur unique).

II. AMELIORER LA COMPETITIVITE DES PORTS FRANCAIS

Le rapport de la Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée nationale, présenté par M. Jean Beaufils et déposé sur le bureau du ministre chargé de la Mer le 25 janvier 1990 -dernier rapport en date concernant la compétitivité des ports français face à leurs concurrents européens- apporte des propositions dans trois domaines principaux :

- le pré et le post-acheminement,
- la manutention portuaire,
- et la structure portuaire nationale.

A. AMELIORER LES CONDITIONS DE PRE ET DE POST-ACHEMINEMENT

1. Une nécessité reconnue

La nécessité d'améliorer les conditions de pré et de post-acheminement a déjà été reconnue comme prioritaire, notamment dans le rapport de M. Dupuydauby.

Le rapport de M. Beaufils, quant à lui, estime que le coût de la desserte terrestre constitue le premier facteur de la compétitivité de la filière portuaire française vis-à-vis des ports européens concurrents (notamment Anvers et Rotterdam).

En effet, pour les ports européens, les liaisons avec leur arrière-pays prennent de plus en plus d'importance ; du fait des continus changements d'échelle dans le sens d'une augmentation de la taille des navires et d'une conteneurisation croissante, les prix du transport maritime évoluent à la baisse ; en conséquence, pré et post-acheminement terrestre pèsent proportionnellement plus lourd sur le coût de la chaîne logistique. L'intérêt croissant qu'on leur porte se trouve encore renforcé par l'importance grandissante du concept de "main port", qui consiste pour les armateurs à réduire le temps d'escale et le nombre de ports touchés.

Les ports ne peuvent donc plus se contenter d'assurer simplement au navire la logistique nécessaire pour son escale, cette fonction fut-elle toujours aussi vitale. Il leur faut aussi garantir au navire que le temps de transit soit le plus court possible et au meilleur coût. D'où l'émergence des ports rapides et la course à la compétitivité. Les ports doivent donc globaliser les prestations qu'ils offrent, afin de constituer des centres distribution, et se doter de la meilleure desserte terrestre possible. Aux modes de transport qui l'assurent (fer, route et voie d'eau), il leur faut donc offrir les conditions de réception répondant à leurs besoins (infrastructures et moyens de transbordement adéquats, bons accès aux terminaux...).

A l'avenir, la concurrence pourrait consister davantage en une concurrence entre systèmes de transport qu'en une lutte entre ports. Pour les armateurs, le choix du port ne sera donc plus aussi décisif ; ce seront les transports terrestres d'approche ou d'évacuation -dont le coût peut d'ailleurs atteindre quatre à six fois le coût de passage au port- qui joueront probablement un rôle plus important.

2. En dépit d'améliorations certaines...

A la suite du rapport de M. Dupuydauby, de nettes améliorations ont été apportées aux conditions de pré et de post-acheminement des ports français.

● S'agissant de la réglementation et des tarifs

Les étapes d'amélioration sont progressives et se situent dans la perspective de l'Europe de 1993. On peut noter la suppression de la tarification routière obligatoire (T.R.O.) et son remplacement par une tarification de référence à partir du 1er janvier 1989 ; celle-ci permet de négocier les prix du transport en fonction des conditions d'exploitation du véhicule routier et non plus "ad valorem" ; par ailleurs, le transport routier, dans des conditions normales, des conteneurs hors normes de 45 pieds depuis janvier 1990, ainsi qu'une déductibilité partielle de la T.V.A. sur le gazole, ont été instaurés.

● **S'agissant de l'infrastructure**

Le nouveau schéma directeur toutier, approuvé par décret en février 1988, apporte une amélioration de la desserte du Havre, de Rouen et de Nantes-Saint-Nazaire. Il importe maintenant qu'il puisse être mis en oeuvre rapidement. Par ailleurs, la desserte ferroviaire au gabarit B+ du port du Havre, permettant le transport de conteneurs de grandes dimensions, est inscrite au contrat de plan Etat-région de Haute-Normandie et les travaux ont commencé.

Enfin, les tarifs au kilomètre accordés par la S.N.C.F. ou la Compagnie nouvelle de conteneur (C.N.C.) nous ont, depuis deux ans, rapprochés de ceux que connaissent les ports d'Europe du nord. Ces compagnies ont également mis en place des services spéciaux dans certains ports.

En dépit de ces améliorations, de nombreux problèmes subsistent, nécessitant encore d'importants efforts.

3. ... d'importants efforts sont encore nécessaires

Les ports français restent handicapés par un coût de transport d'acheminement très souvent nettement supérieur à celui de leurs concurrents de l'Europe du nord. Les progrès significatifs des dernières années sont intervenus dans des conditions très variables selon les modes de transport et l'ampleur des investissements nécessaires pousse au renforcement d'un financement mixte.

● **S'agissant de la route, l'infrastructure routière de desserte des ports français est souvent jugée insuffisante, et les autorités portuaires ont généralement regretté qu'elle n'ait pas suffisamment été considérée comme un des objectifs prioritaires du schéma directeur des autoroutes.**

Par ailleurs, le rapport Beaufils souligne qu'il reste à assouplir ou supprimer plusieurs dispositions administratives et réglementaires -dans la mesure où elles pèsent sur les transporteurs routiers et donc défavorisent nos ports- dans l'attente de l'harmonisation définitive des règlements européens.

A l'heure actuelle, certains points nous différencient encore de nos concurrents :

- la récupération de la T.V.A. sur le gazole, laquelle sera totale au 1er janvier 1992,

- et l'augmentation des dimensions et des poids autorisés.

● S'agissant du transport par fer, il subsiste des distorsions de structures de tarification (poids, taille, quantités, prestations annexes) ou de pratiques commerciales entre la Compagnie nouvelle de conteneur et Intercontainer, qui favorisent certains détournements de trafic vers les ports d'Europe du Nord. Par ailleurs, les coûts ne sont pas compétitifs, et il reste moins onéreux d'acheminer du frêt d'Anvers vers Lyon que de passer par Marseille.

● S'agissant du transport par voies navigables, les handicaps, au niveau des infrastructures, sont considérables par rapport à nos concurrents d'Europe du nord. A cet égard, l'absence de voies d'eau navigables entre Marseille et le Rhin handicape sérieusement ce grand port pour le débarquement de marchandises pondéreuses à destination de l'Europe centrale, eu égard à la densité du réseau de canaux hollandais et allemands dont bénéficient les ports d'Anvers et d'Amsterdam. Or, l'actuelle évolution politique des pays de l'Est laisse supposer, à terme, une transformation économique qui entraînera vraisemblablement un accroissement de leurs échanges dont nos ports, en raison de ces problèmes d'infrastructures, pourront difficilement tirer profit.

B. REDUIRE LES COÛTS DE LA MANUTENTION PORTUAIRE

1. La situation actuelle

Le coût de passage au port représente 5 à 10 % du coût total d'un conteneur de point à point ; et la manutention seule représente 50% de ce coût, et peut même atteindre 62 % pour certains trafics.

Le rapport Beaufils en conclut que la compétitivité des entreprises de manutention, le coût de la main d'oeuvre des dockers, le temps de transbordement (manutention formalités...) sont donc des facteurs sur lesquels on cherchera à jouer pour rendre le coût de passage économiquement plus intéressant et donc rendre nos ports plus compétitifs.

Cette nécessité d'abaisser ces coûts a débouché sur des "plans sociaux" et des "plans de conquête des trafics" qui ont été mis en place en 1987 et 1988 dans tous les ports autonomes et dans certains ports d'intérêt national. Ils associent les autorités portuaires, les professionnels, les ouvriers dockers, avec l'aide de l'Etat et des collectivités locales. Ils comportent tous des réductions d'effectifs (23.000 départs au total) et des améliorations de productivité (de 5 à 11 % du chiffre d'affaires), principalement par une meilleure flexibilité du travail et des compositions d'équipes plus proches de celles pratiquées dans les ports concurrents de l'Europe du nord.

Ces plans sociaux ont permis des baisses de prix de manutention. Depuis, des accords ponctuels et des améliorations ont pu être obtenus dans certains ports. Ainsi au Havre, un important accord a été conclu en juillet 1989, pour le recrutement de 200 apprentis dockers, avec une promesse de titularisation début 1993, sous réserve que de nouvelles améliorations dans l'organisation du travail pour la manutention des conteneurs mettent Le Havre à parité de compétitivité avec les ports de Anvers ou de Rotterdam. Plus récemment, dans cette perspective, douze cartes de docker professionnel ont été délivrées aux apprentis dockers en contrepartie de la mise en oeuvre d'une première série d'accords de productivité.

Globalement, la situation des ports français au regard du coût de la manutention est cependant loin d'être réglée.

2. Les propositions

A cet égard, le rapport Beaufiles avance plusieurs propositions intéressantes :

• S'agissant des entreprises de manutention, il propose de les responsabiliser en les rendant notamment propriétaires du matériel de manutention qu'elles utilisent.

• S'agissant de l'évolution des effectifs de dockers, le rapport note que : *"si aujourd'hui en France dans plusieurs ports on observe encore des sureffectifs importants, d'autres par contre ont des taux d'inemploi bas ou même très bas, qui pourraient justifier de nouvelles embauches (exemple du Havre). Mais une telle démarche n'est concevable que port par port, et dans la mesure où chacun est plus directement impliqué financièrement par une bonne adéquation de son effectif de dockers à ses besoins ; or ce n'est pas le cas actuellement puisque par le biais d'une contribution patronale dont le taux est identique pour tous les ports, les ports qui ont peu de chômage paient pour ceux qui ont un chômage élevé, et ces derniers ne sont guère incités à le réduire"*.

Il est donc essentiel de développer une approche port par port, du type de celle récemment menée au Havre, et de responsabiliser les entreprises de manutention en liant leur contribution à la CAINAGOD (Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers) aux résultats de leurs efforts en matière de réduction du taux d'inactivité des dockers.

• S'agissant de la loi de 1947, le rapport estime que, si elle ne doit pas être remise en cause, il est en revanche nécessaire de la moderniser. En effet, cette loi considère que le taux d'inactivité des dockers ne doit pas être supérieur à 25 %, mais elle ne prévoit aucune mesure pour le faire descendre en-dessous de ce seuil. Il propose donc que, dès que le seuil est dépassé par un port, une négociation soit ouverte pour adapter les effectifs.

Une approche port par port responsabiliserait ainsi les acteurs, et donnerait davantage d'autonomie grâce à une politique de concertation.

Par ailleurs, il conviendra de lutter contre un phénomène dénoncé par la Cour des comptes : en cas de chômage, un docker est incité à se déclarer en accident du travail pour être mieux indemnisé.

A cet égard, le ministre chargé de la Mer vient de lancer l'idée d'une table ronde nationale, dont l'objectif consisterait à améliorer et à mettre à jour la loi de 1947 par voie réglementaire et contractuelle.

C. LA STRUCTURE PORTUAIRE NATIONALE

A cet égard, le rapport Beaufile propose de procéder à un redécoupage de la structure portuaire nationale et d'étendre à certains ports d'intérêt national le statut de port autonome.

Il y aurait alors suppression de l'échelon des ports d'intérêt national, seuls les ports autonomes et les ports décentralisés étant conservés.

Les premiers seraient les seuls à bénéficier de financements de l'Etat, les seconds étant alors soutenus exclusivement par les collectivités locales, notamment les conseils généraux. Cette initiative permettrait de conserver deux structures dont les statuts sont clairs, ce qui n'est pas le cas actuellement pour les ports d'intérêt nationaux, qui dépendent théoriquement de l'Etat mais dont 80 % des financements ne sont pas nationaux.

Votre rapporteur s'interroge toutefois sur l'efficacité d'une telle solution, alors que seuls trois ou quatre grands ports français, semblent en mesure de faire face à la concurrence internationale.

III. LE CONSEIL NATIONAL DES COMMUNAUTES PORTUAIRES (C.N.C.P.)

A. LE FONCTIONNEMENT DU C.N.C.P.

Créé en 1987 et officiellement mis en place au début de l'année 1988, le C.N.C.P. a pour mission d'étudier toutes les mesures de nature à favoriser l'activité des ports français et à améliorer leur compétitivité.

En 1989 et 1990, son budget s'est élevé à 200.000 francs, dont 100.000 francs pour les frais de fonctionnement et 100.000 francs pour le remboursement des frais de déplacement. Le projet de budget pour 1991 ne prévoit pas de modification de ces crédits.

Le C.N.C.P. est composé de huit commissions :

- La commission "Transports terrestres" a pour thèmes de réflexion et de proposition l'amélioration de la compétitivité des conditions de pré-post acheminement portuaire et la poursuite de l'élimination des handicaps qui pénalisent les ports français.

- La commission "Manutention" établit un premier bilan général des plans de conquête ou de compétitivité établis, port par port, en 1987 et 1988, de leur impact réel sur la clientèle et des enseignements à en tirer.

Plus généralement, elle réfléchit aux mesures nouvelles permettant de poursuivre, dans le cadre d'une plus grande responsabilisation des acteurs portuaires, la réduction des coûts au profit de la clientèle finale.

- La commission "Europe" fait porter sa réflexion sur l'initiative que la France peut prendre en matière de politique portuaire européenne. En effet, l'Europe constitue désormais le cadre imposé de toute réflexion sur notre filière portuaire. Au stade actuel, la Commission de Bruxelles se limite principalement à essayer de clarifier les participations publiques aux infrastructures portuaires.

● La commission "Echange de données - procédures douanières et interfaces portuaires" est chargée de susciter une mise en commun des expériences et une réflexion conjointe des nombreuses parties prenantes, articulées avec la nécessaire harmonisation des procédures douanières européennes, au plan des règlements comme de leur application.

En effet, autant que la fluidité des transports de marchandises, la rapidité et la simplicité des échanges de données constituent un facteur croissant de compétitivité des places portuaires et des filières de transport internationales. Le développement de tels réseaux induit par ailleurs de profondes modifications dans l'exercice des différentes professions portuaires.

● La commission "Rôle et place des ports non autonomes dans la collectivité portuaire nationale" réfléchit sur leur place dans notre système portuaire et leurs moyens d'assurer le rôle qui leur est imparti.

● La commission "Ports de commerce et négoce" réfléchit aux actions qu'il convient d'engager pour développer dans nos ports les activités de négoce et de commerce international.

● La commission "Analyse des trafics" procède à un examen synthétique et à un suivi des trafics français transitant par les ports étrangers et du transit étranger passant par les ports français, par grandes filières et zones géographiques. Elle en tire les enseignements utiles et formule des propositions. Ses travaux sont élargis à l'appréciation des services portuaires en termes de balance des paiements.

● La commission "Emploi portuaire et qualifications de demain" procède à l'étude, en termes d'emplois directs et induits et en termes de qualifications, des activités des places portuaires et de celles de l'ensemble de la filière portuaire. Elle met en évidence les enjeux, les évolutions à attendre et les orientations à donner.

B. LE BILAN DE SON ACTIVITE

En 1989, le C.N.C.P. a adopté différents rapports, dont celui de M. Brossier, relatif à la mise en oeuvre des plans sociaux dans les ports français.

Depuis le début de l'année 1990, le Conseil a adopté :

- en première lecture, le rapport établi par la commission "Manutention", intitulé "La compétitivité des ports français et son impact sur la marchandise" ;

- en lecture finale, le rapport établi par la commission "Douanes et échanges automatiques de données", intitulé "Echanges de données - Procédures douanières et interfaces portuaires".

Par ailleurs, le C.N.C.P. constate que le commerce a disparu des ports français qui, à quelques rares exceptions près, n'appuient guère leur activité sur une collaboration avec le négoce. La valeur ajoutée s'y réduit à celle de la manutention au lieu d'être également le fait d'autres fonctions.

En conséquence, le tissu portuaire s'est appauvri. Pour empêcher les évasions de trafic, les ports ont dû concentrer leurs efforts sur le laminage des coûts de passage (et notamment la compression des coûts de manutention) et sur la réduction du nombre des opérations, deux objectifs qui, lorsqu'ils ne sont pas accompagnés d'opérations "enrichissantes" pour les communautés portuaires, exigent des investissements lourds et des compressions de dépenses qui ne peuvent se perpétuer.

Pour relancer la dynamique portuaire par la promotion du négoce, dont l'évolution récente vers des activités plus complexes à base de services rendus dans le port semble pouvoir offrir aux établissements français de nouvelles opportunités, le C.N.C.P. propose de mettre en oeuvre, concurremment par l'Etat et les autorités portuaires (avec le concours des chambres de commerce et des collectivités locales), deux politiques visant, d'une part, à réduire les obstacles au développement du négoce dans les ports et, d'autre part, à promouvoir les ports français auprès des opérateurs de commerce.

Il estime que la première de ces deux politiques devra d'abord permettre d'appliquer au personnel des entreprises de services un régime de droit commun et offrir à ces entreprises un

environnement sécurisant, en leur garantissant un régime de propriété des immobilisations qui soit moins dissuasif et plus souple que le régime de droit public en vigueur dans les zones portuaires.

Il ajoute que l'action publique doit également s'attacher à l'indispensable modernisation des liaisons entre les ports et leurs zones d'achalandage commercial et industriel : la facilité et le coût des communications doivent pouvoir pallier l'éloignement entre les uns et les autres.

Enfin, le C.N.C.P. souligne que les conditions fiscales et douanières des opérateurs de commerce international des ports français doivent être alignées sur celles offertes aux ports concurrents de l'étranger. A cet égard, à la suite des travaux du Conseil, les Douanes françaises ont accepté de réduire de 100 à 10, voire à 5 %, le montant du cautionnement appliqué au régime des magasins francs, ce qui met les ports français à égalité avec Rotterdam par exemple, et devrait, logiquement, donner plus d'attrait à ce régime.

La seconde politique proposée par le C.N.C.P. doit, quant à elle, chercher à promouvoir l'image des ports français auprès des entreprises de négoce de services. Pour en faciliter l'implantation, il faut encourager les ports à utiliser leurs surfaces disponibles et à mettre à disposition des entrepôts clés en mains avec des contrats de longue durée.

*

* *

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits destinés aux ports maritimes pour 1991.