

N° 94

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 **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,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-François Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Poullie, Philippe François, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Tregouet, *secrétaires* ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blarrot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuean, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chapin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debayelaere, Rodolphe Desiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire Dupin, Jean Grandon, Georges Gaudiot, René 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 Morvan, Jacques Mounet, Henri Ouyver, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourty, Jean Fauch, Henri de Ramcourt, Henri Revol, Jean Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Traversi.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2210, 2255 (annexe n° 22), 2257 (tome XI), 2260 (tome IX) et

T.A. 533

Senat : 91 et 92 (annexe n° 30) (1991-1992)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : Les ports français en 1990	9
I. L'ÉVOLUTION DU TRAFIC	9
A. LE TRAFIC	9
1. L'évolution en 1990	9
2. L'évolution en 1991	11
B. LA VENTILATION DES RESULTATS ENTRE LES DIFFÉRENTS PORTS EN 1989	11
II. LA SITUATION FINANCIÈRE DES PORTS FRANÇAIS	13
A. LE BILAN	13
1. Les ports autonomes	13
2. Les ports non autonomes d'intérêt national	14
B. L'ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX TARIFS PORTUAIRES	15
C. LES INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DES PORTS	18
1. Les aides budgétaires aux ports autonomes	18
2. Les aides budgétaires aux ports non autonomes d'intérêt national	20
3. Les investissements réalisés dans le cadre des contrats de plan État-Regions du X^e plan	21
4. Les crédits d'entretien	23
III. L'ÉVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LES PORTS FRANÇAIS ..	24

	<u>Pages</u>
CHAPITRE II: La compétitivité de la filière portuaire française ...	27
I. LES INDICES DE COMPÉTITIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS ...	28
A. UN CONSTAT PREOCCUPANT	28
1. Les détournements de trafic	28
2. L'évolution du trafic de transit	30
B. L'ANALYSE DES HANDICAPS	32
1. Le coût élevé du pré et du post acheminement	33
2. Les coûts pénalisants de la manutention portuaire	34
3. Une insuffisante capacité commerciale	38
II. AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS ..	38
A. AMÉLIORER LES CONDITIONS DE PRÉ ET DE POST ACHEMINEMENT	39
B. REFORMER LE SYSTÈME DE MANUTENTION PORTUAIRE	40
1. Les rigidités de la loi de 1947 portant statut des dockers	40
2. Les propositions	41
III. LE CONSEIL NATIONAL DES COMMUNAUTÉS PORTUAIRES (C.N.C.P.)	42
A. LE FONCTIONNEMENT DU C.N.C.P.	42
B. LE BILAN DE SON ACTIVITÉ	44
CONCLUSION	45

Mesdames, Messieurs,

Pour 1992, le budget du secrétariat d'Etat chargé de la mer s'élève à 6,65 milliards de francs et est en progression de 3,4 % par rapport aux crédits autorisés en 1991.

Sur cette enveloppe globale, tout comme les années précédentes, les deux tiers (soit 4,6 milliards de francs), sont affectés à l'équilibre de l'établissement national des invalides de la marine.

Pour la partie du budget concernant les ports maritimes, les crédits de paiement, qui s'élèvent à 779,5 millions de francs, connaissent, pour 1992, une régression de 6,3 % par rapport aux crédits votés pour 1991.

La baisse concerne aussi bien les crédits de fonctionnement (- 4,9 %) que les crédits d'investissements (- 9 %).

Les autorisations de programme, quant à elles, régressent fortement puisqu'elles enregistrent une baisse de 14,3 % avec 257 millions de francs pour 1992, contre 300 millions en loi de finances initiale pour 1991. Il est vrai qu'elles sont à un niveau identique à celui des crédits ouverts en 1991, si on retranche les annulations de crédits qui ont eu lieu en mars 1991.

Votre rapporteur se refuse cependant à pratiquer de telles comparaisons, estimant qu'on ne peut comparer que ce qui est comparable, c'est-à-dire des lois de finances initiales entre elles, et qu'il n'est pas exclu que de nouvelles annulations puissent avoir lieu en 1992.

Enfin, le montant des crédits retenus dans le projet de loi de finances pour le remboursement aux ports autonomes des charges

d'entretien et d'exploitation qui incombent légalement à l'Etat (entretien des chenaux et des digues, entretien et exploitation des écluses) est fixé à 450 millions de francs (chapitre 44-34), soit une réduction de 5 % en francs courants par rapport à la dotation de 1991. L'évolution de ces crédits est inquiétante, car elle fait suite à de nombreuses remises en cause dans le passé.

Après une année 1991 marquée par une diminution des crédits en francs courants, l'année 1992 va donc amplifier l'évolution à la baisse de ce budget et cette fois-ci, la dégradation est importante.

Cette situation est d'autant plus regrettable que nos ports doivent faire face à une concurrence étrangère toujours plus vive et pour cela disposer de moyens d'investissement et de fonctionnement propres à renforcer leur compétitivité.

L'analyse de la situation des ports français dans le contexte européen, montre que la part du trafic français détournée vers les ports étrangers continue de croître. Il y a donc une baisse de la compétitivité de nos ports par rapport aux ports des autres pays européens, notamment de l'Europe du Nord. Face à une concurrence internationale croissante, les parts de marché de nos ports stagnent, voire régressent, leur compétitivité s'effrite et nos marchandises passent plus qu'auparavant par les ports étrangers. Il y a une réelle perte de confiance dans la filière portuaire française.

La position de nos ports est particulièrement faible pour le trafic des conteneurs qui représente la filière la plus stratégique dans la compétition entre les ports. Or ce trafic est essentiel pour l'avenir, car outre le fait qu'il correspond aux marchandises de plus haute valeur, il est également le trafic qui présente les meilleures perspectives de croissance. La modestie des performances de nos ports en ce domaine est un indice de leur moindre compétitivité par rapport aux autres grands ports européens. En dix ans, le trafic de conteneurs a plus que doublé à Hambourg et Brême, il a presque triplé à Anvers, alors qu'il n'a progressé que de 37 % dans les ports français.

Pourtant, les ports maritimes français ont incontestablement des atouts. L'expansion d'Anvers et de Rotterdam pose déjà des problèmes et des phénomènes de congestion commencent à apparaître dans leurs hinterlands. Les grands ports français, qui ont encore des capacités d'extension, pourraient reprendre des parts de trafic.

Il est possible, en mettant en oeuvre les conditions d'une plus grande compétitivité des ports français, d'offrir à l'Europe une réserve de capacités importantes et de créer en France des emplois.

Inversement, si les liaisons continentales et intercontinentales ne passaient plus par nos ports, notre territoire risquerait d'être marginalisé dans une Europe en expansion, à la géographie des transports renouvelée.

Certains de nos grands ports ont, pourtant, une situation géographique favorable qui devrait leur permettre de s'imposer.

Mais cela n'est évidemment possible que si, au niveau du prix de la manutention et surtout de la fiabilité, ces ports redeviennent compétitifs. Or, ils ne le sont plus suffisamment et certains conflits répétés ont contribué à leur donner mauvaise réputation.

Aujourd'hui la question de la réforme de la manutention, qui passe sans doute par l'intégration de ce système dans une logique d'entreprise, doit enfin être résolument abordée pour que les ports français se retrouvent sur un plan concurrentiel avec les ports d'Europe du Nord.

Les ports français représentent actuellement près de 50.000 emplois directs et pourront en créer davantage si une réforme profonde est entreprise.

En revanche, si cette réforme devait être insuffisante, voire si rien n'était fait, il est à craindre que les ports français ne figurent plus dans la compétition européenne et que des milliers d'emplois disparaissent.

Ainsi que l'a souligné le Conseil national des transports dans son rapport pour 1990 sur la situation et l'évolution des transports, les efforts des principaux ports français pour améliorer leur compétitivité risquent de ne pas avoir les résultats escomptés si l'organisation de la manutention portuaire reste ce qu'elle est avec des coûts peu attractifs et des perturbations sociales très dommageables.

A cet égard, les hésitations gouvernementales font peser sur la situation des ports français des incertitudes qui ne peuvent être que préjudiciables à la consolidation de leur avenir.

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 1990

I. L'ÉVOLUTION DU TRAFIC

A. LE TRAFIC

1. L'évolution en 1990

En 1990, le trafic global de marchandises débarquées et embarquées dans l'ensemble des ports maritimes de commerce métropolitains est, avec **297,2 millions de tonnes, en croissance de 0,2 %** par rapport à celui de 1989, qui s'élevait à 292,2 millions de tonnes.

Si le trafic de l'année précédente était en progression de **3,5 %**, l'activité des ports de commerce métropolitains est **pratiquement stable pour l'année 1990**.

Les trafics maritimes, directement soumis aux aléas de la conjoncture mondiale, ont connu des fluctuations variées.

La ventilation des résultats entre les différentes composantes du trafic permet de relever :

- la hausse des importations de charbon (+ 16,8 %) qui ont assuré celle de l'ensemble des vracs solides (+ 2,8 %).

Ce secteur est par nature très cyclique, car dépendant des autres modes de production d'électricité (hydroélectricité, électricité

d'origine nucléaire) lesquels, en raison notamment de la sécheresse, ont contribué à un moindre degré à la production d'énergie ;

- sur l'ensemble de l'année, l'augmentation de 3,8 %, par rapport à 1989, des importations de pétrole brut provoquées par la forte baisse du prix du brut au premier semestre qui a favorisé les importations aux dépens des produits raffinés et entraîné la constitution de stocks élevés ;

- la progression de 6,9 % des sorties de marchandises en vracs solides qui sont principalement constituées par les céréales.

Ainsi, la majorité des gains de trafic enregistrés est imputable à une hausse des trafics sur les produits énergétiques, lesquels constituent toutefois une activité peu rentable pour les ports.

Le bilan global reste médiocre du fait de la régression de tous les autres trafics :

- le trafic des marchandises diverses, qui est celui qui apporte le plus de valeur ajoutée, n'est qu'en très faible progression : 65 millions de tonnes contre 64,3 millions en 1989 (soit + 1 %) ; mais dans ce secteur, le trafic des conteneurs a enregistré une baisse de 3,9 % en 1990 ;

- la tendance à la baisse des exportations françaises de produits sidérurgiques observée ces dernières années se poursuit en 1990 et les trafics de tous les ports concernés ont chuté.

Le secteur des marchandises diverses est le plus soumis à la concurrence entre les ports. En raison d'une grande pénétration des marchandises à l'intérieur des terres, les infrastructures de transport terrestre qui desservent le port jouent un rôle déterminant. Pour la première fois, depuis plusieurs années, les ports français enregistrent une légère baisse de tonnage dans ce secteur. Cette baisse est particulièrement forte à Dunkerque en raison du conflit social de l'automne 1990, et au Havre qui, avec Dunkerque et Brême, fait partie des rares ports de la façade européenne atlantique à voir son trafic de conteneurs diminuer, alors que ce trafic, en général, est toujours en progression.

Le trafic des voyageurs est également en régression. Avec un trafic global de 23,6 millions de passagers, les ports métropolitains ont enregistré en 1990 une légère baisse par rapport à 1989 (- 1,5 %). Le trafic maritime transmanche de passagers, très prospère ces dernières années (+ 5,2 % d'augmentation par an depuis 1985), n'a augmenté que de 0,8 %.

2. l'évolution en 1991

Les premiers résultats des ports autonomes métropolitains pour le premier semestre 1991 montrent une progression globale de 1,5 % par rapport à la même période de l'année précédente.

B. LA VENTILATION DES RÉSULTATS ENTRE LES DIFFÉRENTS PORTS EN 1989

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

ANNÉE 1990 (Métropole)

(en millions de francs)

Ports (Classement géographique)	Vracs liquides	Vracs solides	Marchan- dises diverses	Dont conteneur	Total
DUNKERQUE	10,2	13,9	7,4	0,8	36,6
LE HAVRE	35,9	6,4	11,7	8,3	54,0
ROUEN	8,0	12,0	2,2	0,9	22,3
NANTES-SAINTE NAZAIRE	18,0	5,5	1,4	0,2	24,9
BORDEAUX	5,0	3,8	0,8	0,3	9,6
MARSEILLE	65,6	14,1	10,6	5,4	90,3
ENSEMBLE DES PORTS AUTONOMES	142,8	60,7	34,2	15,9	237,8
TOTAL PORTS METROPOLITAINS	152,9	79,3	0	16,1	297,2

Le trafic des marchandises des six ports autonomes métropolitains (237,8 millions de tonnes) a légèrement regressé. Cette baisse de 0,4 % s'explique notamment par les pertes enregistrées à Marseille et Dunkerque, qui n'ont pas été compensées par l'activité plus soutenue des autres ports.

Il est vrai que cette légère baisse est due en partie aux conséquences du conflit social qui a paralysé le port de Dunkerque au mois d'octobre 1990. En effet, hors résultats de ce dernier port, le trafic de l'ensemble des autres ports progresse de 0,8 %.

Le trafic du port de Marseille, qui s'est élevé à 90,3 millions de tonnes a continué à baisser en 1990 (- 3,3 % par rapport à 1989). Ce port a été directement touché par le ralentissement conjoncturel dû à la guerre du Golfe, mais sa régression a également une cause structurelle : cette baisse s'explique par la concurrence du port de Trieste en matière d'hydrocarbures.

Marseille a ainsi perdu en 1990 sa deuxième place en Europe après Rotterdam, au bénéfice d'Anvers (102 millions de tonnes).

Le Havre, deuxième port français par le tonnage -54 millions de tonnes en 1990- a amélioré son score de 3,4 % par rapport à l'année précédente et arrive au niveau du port de New-York en tonnage.

En revanche, en raison notamment de la concurrence des ports d'Anvers et de Rotterdam, le trafic de conteneurs -Le Havre est le premier port français pour ce type de trafic- a subi une baisse de 4,9 %.

A Dunkerque, la grève des dockers, qui a duré un mois, a obéré les résultats espérés et fait perdre au port plus de 2 millions de tonnes. Avec 36,5 millions de tonnes, le trafic a subi une baisse de 6,6 % par rapport à 1989.

II. LA SITUATION FINANCIÈRE DES PORTS FRANÇAIS

A. LE BILAN

1. Les ports autonomes

En 1990, sur l'ensemble des ports autonomes, le trafic est en régression de 0,4 %.

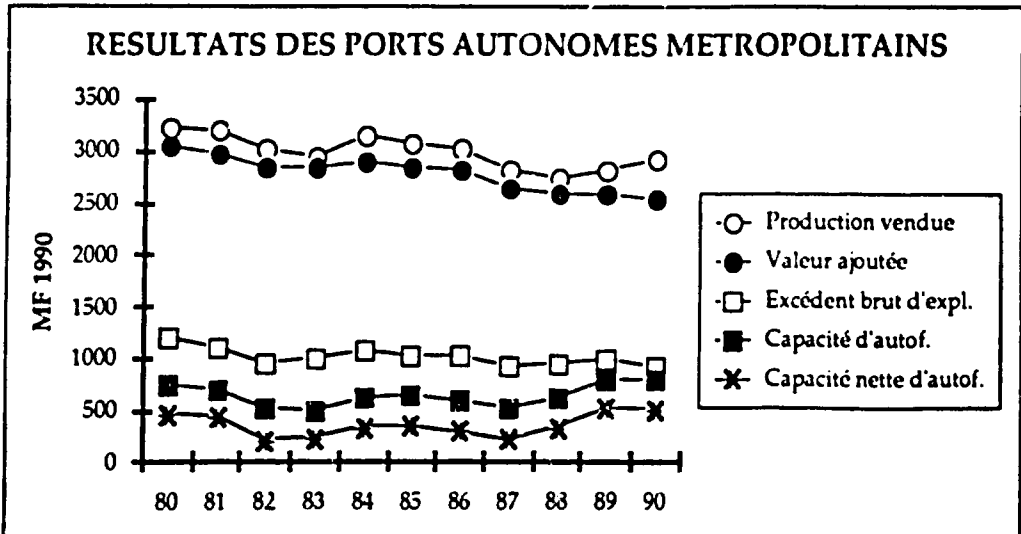
Ainsi, la situation financière consolidée de l'ensemble des ports autonomes métropolitains reflète une certaine stagnation. La production vendue est pratiquement stable avec 2 906 millions de francs contre 2 904 millions en 1989. Hors ristournes commerciales pratiquées à Marseille dans le cadre du plan de conquête des trafics, la production vendue augmente de 0,5 % en millions de francs courants.

Compte tenu de l'évolution des consommations extérieures et malgré une croissance des frais de personnel (y compris charges salariales) à peine supérieure à l'inflation, l'excédent brut d'exploitation (E.B.E.) baisse de 1,9%. La capacité d'autofinancement s'est maintenue au niveau de 1989, grâce notamment à la réduction des charges financières et s'établit à 784 millions de francs.

Les ports autonomes ont pu financer leur investissement à hauteur de 46 % (soit 770 millions de francs) ⁽¹⁾ tout en ménageant un accroissement de leurs fonds propres de 65 millions de francs. L'Etat a, pour sa part, financé 20 % de ces investissements, les collectivités locales prenant 14,4 % du montant des investissements à leur charge.

(1) auxquels s'ajoutent 14 millions d'emprunts.

L'effort de réduction de la dette a été poursuivi, celle-ci ayant considérablement régressé, puisqu'elle est passée, en francs constants de 1990, de 7 000 millions de francs en 1980 à 1 783 millions à la fin de l'année 1990.



2. Les ports non autonomes d'intérêt national

Les résultats définitifs, pour l'exercice 1990, des dix-sept ports non autonomes gérés par les chambres de commerce ne sont pas encore connus.

En 1989, on a constaté globalement une augmentation du chiffre d'affaires qui a atteint 1 168 millions de francs contre 1 038 millions de francs en 1988, soit une progression significative de 12,5%.

La capacité d'autofinancement a également progressé, mais le niveau de la dette est demeuré à un niveau élevé (1 690 millions de francs).

Pour 1990, les résultats des premiers mois sont très contrastés d'un port à l'autre selon le type d'activité dominant (pêche ou commerce), ainsi que cela avait déjà pu être constaté les années précédentes.

Il faut noter l'exceptionnelle situation financière de la concession d'outillage public de Calais, qui se situe, par ses capacités d'investissement, juste derrière les ports autonomes de Marseille et du Havre. Son endettement est extrêmement faible. Ce port devrait pouvoir absorber favorablement la mise en service du tunnel Transmanche. Avec la réalisation pratiquement achevée, sans emprunt, du nouveau port à l'Est, il prépare sa diversification vers les trafics de vrac. La situation financière de toutes les concessions de

pêche, à l'exception remarquable de Concarneau, est très délicate. Certains programmes devront être revus en baisse, mais d'importants investissements sont nécessaires pour mettre les installations en conformité avec les nouvelles normes sanitaires européennes.

En ce qui concerne les ports de commerce, plusieurs de ceux-ci ont vu leur situation financière s'améliorer : c'est ainsi que Saint-Malo et Cherbourg vont pouvoir investir dans des conditions financières assainies.

Mais, d'autres ports connaissent des difficultés persistantes :

- Brest , où un nouveau plan de désendettement a été mis en oeuvre, une partie de la dette ayant été remboursée par anticipation grâce aux apports financiers de l'Etat et des collectivités locales ;

- Sète, où l'état financier très difficile de la concession oblige à poursuivre la politique de redressement et à limiter ses investissements aux projets financièrement rentables à court terme et ne nécessitant pas de recours à l'emprunt ;

- Toulon, malgré l'indemnité de 30 millions de francs versée à la chambre de commerce et d'industrie, en contrepartie de la sortie de la concession des terrains de la NORMED.

B. L'ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX TARIFS PORTUAIRES

Les tarifs portuaires recouvrent principalement les droits de port et les taxes d'outillages publics. Ils sont perçus au profit des ports autonomes ou des concessionnaires de l'outillage public pour les ports de commerce non autonomes.

Fixés conformément aux directives gouvernementales jusqu'au premier trimestre 1986, ces tarifs bénéficient, désormais, d'un régime de liberté et sont établis à l'échelon local selon une procédure déconcentrée et en fonction de la situation de chacun des établissements.

La loi fait d'ailleurs obligation au conseil d'administration des ports autonomes de soumettre chaque année à l'approbation des autorités compétentes un état prévisionnel des produits et charges d'exploitation et des opérations en capital. Cet état doit comporter un compte prévisionnel 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, qui représentent 80 % des parts de trafic, les relèvements des droits de ports intervenus en 1990 s'établissent comme suit :

	Evolution en 1989		Evolution en 1990		Evolution en 1991	
	Droits de port	Outillage	Droits de port	Outillage	Droits de port	Outillage
DUNKERQUE	2,40	2,80	3,50	3,50	2,50	2,50
LE HAVRE	2,40	2,40	2,70	2,70	2,90	2,90
ROUEN	3,00	0,00	3,00	1,00	4,00	4,00
NANTES SAINT NAZAIRE	3,00	3,00	2,80	2,50	2,90	2,90
BORDEAUX	2,20	1,80	1,70	0,00	2,20	3,00
MARSEILLE	0,00	0,00	0,20	-0,20	0,00	0,00

Pour apprécier cet élément de concurrence, l'évolution des tarifs des principaux ports européens et français au cours des quatre dernières années se trouve détaillée dans le tableau ci-après :

Evolution des tarifs des principaux ports européens et français

Note : indice base 100 en 1986	1986 %	1986 indice F.F.	1987 %	1987 indice F.F.	1988 %	1988 indice F.F.	1989 %	1989 indice F.F.	1990 %	1990 indice F.F.	1991 %	1991 indice F.F.
ROTTERDAM												
Droits de port	3,50%	100,00	0,00%	104,87	0,00%	106,29	0,00%	106,29	1,50%	106,45	2,50%	110,84
Pilotage	3,00%	100,00	0,00%	104,87	0,00%	106,29	1,50%	107,88	n.d.	-	n.d.	-
Remorquage (Europoort)	4,00%	100,00	0,00%	104,87	0,00%	106,29	3,00%	109,47	n.d.	-	n.d.	-
Lamanage	3,00%	100,00	-	-	-	-	-	-	n.d.	-	n.d.	-
Valeur Hfl	4,00%	100,00	0,00%	104,87	0,00%	106,29	0,00%	106,29	n.d.	-	n.d.	-
	2,83 F		2,97 F		3,01 F		3,01 F		2,97 F		3,01 F	
ANVERS												
Droits de port	5,50%	100,00	3,00%	103,00	1,50%	104,50	1,00%	105,60	1,00%	106,66	1,50%	108,26
Pilotage	3,00%	100,00	0,00%	100,00	0,00%	100,00	1,50%	101,50	3,00%	104,55	4,00%	108,73
Remorquage (mer) (bassin)	5,50%	100,00	0,00%	100,00	5,00%	105,00	0,00%	105,00	1,00%	106,05	n.d.	-
Lamanage	0,00%	100,00	5,50%	105,50	1,50%	107,80	1,00%	108,15	1,00%	109,23	1,50%	110,87
Valeur FB	3,85%	100,00	0,00%	100,00	1,50%	101,50	0,00%	101,50	3,30%	104,85	n.d.	-
	0,16 F		0,16 F		0,16 F		0,16 F		0,16 F		0,16 F	
Indice INSEE	2,10%	100,00	3,10%	103,10	3,10%	106,30	3,56%	110,08	3,39%	113,81	2,80%	117,00
DUNKERQUE												
Droits de port	5,40%	100,00	2,90%	102,90	2,90%	105,88	2,40%	108,42	3,50%	112,22	2,50%	115,02
Pilotage	2,00%	100,00	0,00%	100,00	2,40%	102,40	2,50%	104,96	2,60%	107,69	4,20%	112,21
Remorquage	6,00%	100,00	2,50%	102,50	3,30%	105,88	3,00%	109,06	3,00%	112,33	3,50%	116,26
Lamanage	3,50%	100,00	2,50%	102,50	8,00%	110,70	3,00%	114,02	3,00%	117,44	3,50%	121,55
LE HAVRE												
Droits de port	5,50%	100,00	2,00%	102,00	2,50%	104,55	2,40%	107,06	2,70%	109,95	2,90%	113,14
Pilotage	4,40%	100,00	1,99%	101,99	1,00%	103,62	2,40%	106,11	1,90%	108,13	3,49%	111,90
Remorquage	13,80%	100,00	2,00%	102,00	0,00%	102,00	2,30%	104,35	2,80%	107,27	2,90%	110,38
Lamanage	8,50%	100,00	2,00%	102,00	1,50%	103,53	3,20%	106,80	2,60%	109,58	3,30%	113,19
ROUEN												
Droits de port	2,90%	100,00	2,00%	102,00	3,00%	105,06	3,00%	108,21	3,00%	111,46	4,00%	115,92
Pilotage	3,90%	100,00	1,70%	101,70	2,70%	104,45	2,30%	106,85	3,10%	110,16	3,00%	113,47
Remorquage	2,00%	100,00	3,05%	103,05	6,10%	109,34	2,40%	111,96	4,30%	116,77	4,34%	121,84
Lamanage	5,90%	100,00	1,50%	101,50	3,50%	105,05	2,50%	107,68	3,00%	110,91	2,90%	114,13
MARSEILLE												
Droits de port	2,90%	100,00	2,00%	102,00	3,00%	105,06	0,00%	105,06	-0,20%	104,85	0,00%	104,85
Pilotage	3,40%	100,00	-2,13%	97,87	8,80%	106,48	1,90%	108,50	2,25%	110,94	3,00%	114,27
Remorquage	4,80%	100,00	2,60%	102,60	5,00%	107,73	3,50%	111,50	2,10%	113,84	3,00%	117,26
Lamanage	4,30%	100,00	4,50%	104,50	5,00%	109,03	2,00%	111,92	1,70%	113,82	3,00%	117,24

C. LES INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DES PORTS

L'effort porte principalement sur le développement de la compétitivité des ports et de leurs terminaux, en améliorant, notamment, leur positionnement international face à la concurrence étrangère. Il doit aussi prendre en compte le nécessaire maintien du patrimoine existant et sa modernisation.

Pour 1992, l'enveloppe globale des autorisations de programme sera de 265 millions de francs. Ainsi, l'effort de l'Etat diminue alors que nos ports ont besoin d'investissements pour renforcer leur compétitivité.

1. Les aides budgétaires aux ports autonomes

Ces aides visent prioritairement à :

- adapter et moderniser l'outil existant (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 au Havre ;
- faire face aux nombreuses opérations de grosses réparations et de restauration, indispensables dans de nombreux ports (quais, digues, ouvrages mobiles).

Les moyens budgétaires mobilisés, pour ce faire, ont atteint, en autorisations de programme, 160 millions de francs d'autorisations de programme en 1990 et 153 millions de francs pour 1991.

En 1990, les opérations les plus importantes, ainsi financées, ont été les suivantes :

- l'accompagnement de l'implantation de Péchiney (ouvrages d'accostage : 24 millions de francs) et renforcement du

deuxième poste du quai à pondéreux Ouest à Dunkerque (6 millions de francs) ;

- la modernisation et automatisation des ouvrages mobiles (22 millions de francs) au Havre ;

- l'extension du terminal de Grand-Couronne (18 millions de francs) et 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 (16 millions de francs) et le renforcement du poste céréalier 417 de Bassens (1ère tranche : 11 millions de francs) à Bordeaux.

En 1991, elles ont concerné :

- des opérations diverses de restauration et de productivité (15 millions de francs) à Dunkerque ;

- la modernisation et l'automatisation des ouvrages mobiles (11 millions de francs) au Havre ;

- l'amélioration des accès (24 millions de francs) et la réalisation d'un deuxième poste à Honfleur pour le trafic de bois (9 millions de francs) ;

- l'adaptation du terminal à conteneurs de Fos pour les navires "overpanamax" (première tranche : 15 millions de francs) à Marseille.

En 1992, les autorisations de programme prévues par la loi de finances pour la modernisation des ports autonomes sont principalement affectées aux ports énumérés ci-après :

- Le Havre, pour la deuxième phase de l'aménagement du port rapide aval, avec la construction de 450 mètres de quais ;

- Rouen, avec la poursuite de l'amélioration des accès nautiques par l'achèvement du programme d'approfondissement à 10 mètres ;

- Bordeaux, avec également des travaux d'approfondissement des accès ;

- Marseille, avec la poursuite de l'adaptation du terminal à conteneurs de Fos pour les navires "overpanamax".

Au Havre, l'année 1990 a vu la mise en service du port rapide qui doit permettre, avec ses trois postes à quai, d'accueillir des

navires de type "overpanamax" et de réduire la durée des escales des porte-conteneurs dans le but de conquérir des parts de marché en permettant d'éviter, par sa situation géographique, la remontée sur les ports du Nord.

Pour que le gain de temps soit appréciable, il faut que le temps de transit soit réduit au maximum. C'est la raison pour laquelle le Havre poursuit son effort d'investissement et a engagé une nouvelle phase d'extension dans le bassin du Pacifique.

Le conseil d'administration du port autonome de Marseille a décidé fin juillet 1991, un programme d'investissement pour l'amélioration de l'infrastructure du quai de Fos. Une première tranche est prévue pour 1992 pour un montant de 25 millions de francs avec une participation de l'Etat de 15 millions. Cet investissement a pour finalité d'adapter les installations du port pour les nouveaux porte-conteneurs "overpanamax" et de conforter Marseille à sa place de deuxième port français pour les conteneurs.

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

En 1991, environ 103 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 (86 millions de francs en métropole et 17 millions de francs Outre-Mer), contre 135 millions en 1990. L'aide de l'Etat est donc inférieure de 23,7% par rapport à l'année précédente.

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

- Dieppe : construction d'un port extérieur (deuxième tranche, 3,6 millions de francs) ;
- Caen : remplacement du pont de Bénouville (12,5 millions de francs) ;
- Cherbourg : réalisation d'une quatrième passerelle transmanche (6,7 millions de francs) ;
- Concarneau : élargissement du chenal (4 millions de francs) ;

- La Rochelle : nouveau port de pêche à la Pallice (deuxième tranche quai : 6,8 millions de francs) ;

- Sète : aménagement de l'épi Dellon (première tranche, 10,5 millions de francs) ;

- Bastia : réalisation du huitième poste à quai (crédits P.I.M., 18,4 millions de francs) ;

- La Réunion : réalisation du quai n° 3 au nouveau port (deuxième tranche, 5 millions de francs).

Les principales opérations envisagées pour 1992 sont les suivantes :

- Dieppe : construction d'un port extérieur (réévaluation - troisième tranche) ;

- Caen : accès à la deuxième passerelle transmanche ;

- Lorient : poursuite de la restauration des quais de pêche ;

- Sète : aménagement de l'épi Dellon (deuxième tranche).

3. Les investissements réalisés dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions du Xème plan

Pour les opérations d'intérêt économique régional, les collectivités locales participent au financement dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions. L'enveloppe financière affectée à ces travaux au titre du budget de la mer, est de 485,4 millions de francs pour la période 1989/1993.

La plus grande partie de cette enveloppe est destinée à permettre le renforcement de la position 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 ; elles portent ainsi, en général, sur les premières années du Plan.

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 le tableau joint.

CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION
1989-1993
PORTS MARITIMES

Unité : M.F.

REGION	PORTS ET OPERATIONS CONCERNES	Crédits d'Etat- MER - A.P.			
		PREVISIONS 1989-1993	1989 (réalisations)	1990 (réalisations)	1991 (programme)
	I - PORTS METROPOLITAINS				
NORD- PAS DE CALAIS	DUNKERQUE				
	- quai de Flandre - Dragages	8,00			
	- poste industriel pour Péchiney	24,00		30,00	
	- automatisation des ouvrages mobiles	16,00		8,00	10,16
	- surveillance radar	7,00			2,50
	BOULOGNE				
	- quai Nord du bassin Loubet	18,00			
	TOTAL REGION	73,00		38,00	12,66
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 de descente à 10m)	56,00	24,00		24,00
	- amélioration de la compétitivité des terminaux (grand Couronne et Rouen-Quevilly)	60,00		42,00	
	DIEPPE (1)				
	- poursuite de la 2ème phase de la construction d'un nouveau port extérieur : 3ème tranche	9,30		9,30	
	- ouvrage non réfléchissant de fond de port				
	TOTAL REGION	275,30	101,50	51,30	24,00
PAYS-de-la- LOIRE	NANTES-SAINT-NAZAIRE				
	- extension du terminal agroalimentaire (2ème tranche)	15,00	13,80		
	- construction de digues à LONGES-LAVAU	16,00			
	TOTAL REGION	31,00	13,80		
POITOU- CHARENTES	LA ROCHELLE				
	- transfert du port de pêche de La Rochelle à La Pallice	(-2)-			
	- 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 COTE-D'AZUR	MARSEILLE-FOS				
	- programme Europôle	(-3)-			
	TOTAL I	436,30	131,50	123,30	43,46

CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION
1989-1993
PORTS MARITIMES

Unité : M.F.

REGION	PORT	OPERATIONS	Crédits d'Etat- MER - A. P.			
			PREVISIONS 1989-1993	1989 (réalisations)	1990 (réalisations)	1991 (programme)
	II - PORTS D'OUTRE-MER					
GUADELOUPE	POINTE-A-PITRE	- 3ème poste à quai pour le trafic de conteneurs	20,00			
MARTINIQUE	FORT-DE-FRANCE	- renforcement du quai de l'hydrobase	10,00	9,00		1,00
REUNION	NOUVEAU PORT	- quai n°3 - étude de faisabilité d'un nouveau terminal céréalier	10,00 0,50		5,00	5,00
SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	Aménagement du port de Saint-Pierre (4)		6,00			
NOUVELLE CALEDONIE	Aménagements portuaires: (5)		2,60			1,70
		TOTAL II	49,10	9,00	5,00	7,70
		TOTAL GENERAL (I + II)	485,40	140,50	128,30	51,16

(1) avenant au contrat Etat-Région

(2) dont 10 MF en provenance du FIAT

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

(4) Contrat de Plan signé le 11 octobre 1990

(5) Contrats de développement avec les provinces de Nouvelle-Calédonie

On remarque qu'à l'issue des quatre premières années de réalisation des contrats de plan, le taux d'exécution financière devrait s'élever globalement, à 95 % 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 avant-ports, les ouvrages de protection contre la mer, ainsi que des frais d'entretien et d'exploitation des écluses et des ouvrages mobiles.

Le montant des crédits retenu dans le projet de loi de finances pour le remboursement aux ports autonomes des charges

d'entretien et d'exploitation qui incombent légalement à l'Etat (entretien des chenaux et des digues, entretien et exploitation des écluses) est fixé à 450 millions de francs (chapitre 44-34), soit une réduction de 5 % en francs courants par rapport à la dotation de la loi de finances initiale de 1991.

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

Malgré les importants efforts de productivité engagés (gains de productivité qui ont été de 2,5 à 3 % par an depuis 1985), cette diminution sensible va obliger les ports à prendre en charge une partie des dépenses d'entretien et d'exploitation, ce qui n'est pas conforme à la loi et pénalise leur situation financière.

Votre rapporteur craint que cette baisse continue des crédits destinés à l'entretien des ports français nuise à leur compétitivité.

III. L'ÉVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LES PORTS FRANÇAIS

De 1980 à 1986, la situation de l'emploi s'est, en moyenne, fortement dégradée dans les ports autonomes, comme d'ailleurs dans les autres ports, même si elle s'est sensiblement redressée à la suite des plans sociaux de 1987-1988, mis en oeuvre dans chacun des ports autonomes. L'effectif des dockers professionnels, qui était de 12 248 en 1986, a ainsi été ramené à 8 816 fin 1988 et à 8 635 fin 1989.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de l'effectif des dockers professionnels de fin 1986 à fin 1990 pour les six ports autonomes, qui représentent plus de 90 % du trafic total des ports français, ainsi que leur taux d'inemploi (exprimé en pourcentage) :

	Effectif		Taux d'inemploi des dockers				
	1986	1990	1986	1987	1988	1989	1990
DUNKERQUE	1296	997	41,2	36,6	26,7	22,3	34,9
LE HAVRE	2740	2121	29,9	18,3	11,1	10,2	18,1
MARSEILLE - EST ...	1996	1364	32,7	37,3	28,8	25,6	24,7
MARSEILLE - OUEST	829	689	25,6	33,8	42,3	38,9	36,3
ROUEN	1515	842	38,9	46,2	44,6	50,4	52,1
NANTES	273	193	41,1	39,7	33,5	28,8	36,1
SAINT-NAZAIRE ..	125	129	7,5	5,7	8,4	4,2	4,8
BORDEAUX	303	230	34,5	39,7	43,4	34,4	43,5
VERDON	36	27	40,2	44,0	41,8	38,9	47,9
ENSEMBLE	9113	6592	33,5	32,6	26,9	26,6	29,6

Ces résultats mettent en évidence des améliorations importantes, au moins jusqu'en 1989, qui s'expliquent par l'application des plans sociaux, pour Le Havre, Dunkerque, Marseille-Est et Nantes. Mais on voit aussi que, le plus souvent, ces améliorations n'ont été que provisoires et on observe une forte remontée de l'inemploi en 1990 à Dunkerque, à Nantes et au Havre.

La progression de l'inemploi a repris en fonction de l'évolution des techniques de manutention et de conditionnement : on sait, en effet, qu'à trafic constant et en adaptant l'organisation du travail à l'évolution de ces techniques, la quantité de travail fournie aux dockers baisse en moyenne de près de 10 % par an ; sauf conjoncture particulièrement favorable, il apparaît dès lors que l'inemploi ne peut qu'augmenter.

Il est intéressant de constater qu'on observe dans les ports européens une réduction sensible des effectifs de dockers au cours des dernières années :

- 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 7 700 en 1990 ; la plupart des dockers sont pratiquement des permanents d'entreprise, mais on peut néanmoins déterminer un taux d'inemploi global d'environ 15 % pour l'année 1990 ;

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

- en Italie, il y avait 22.000 dockers en 1980, il y en avait 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 et il est d'environ 7 000 actuellement.

CHAPITRE II

La compétitivité de la filière portuaire française

Le rapport présenté en 1988, par notre collègue M. Josselin de ROHAN au nom du groupe de travail sur l'avenir de la marine marchande, analysait parfaitement les implications de la construction européenne sur les ports maritimes :

"L'entrée en vigueur du grand marché unique européen va progressivement, mais définitivement, faire disparaître les distorsions ou protections nationales qui existent encore entre pays de la C.E.E., tant au niveau des prestations des différents ports que des transports de pré et post acheminement terrestre et des transports maritimes communautaires."

De la même façon, un rapport présenté fin 1989, par M. Jean BEAUFILS au nom de la commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée nationale, sur les ports autonomes en Europe, soulignait que *"compétitivité, concurrence, impératifs commerciaux sont les maîtres mots d'une nouvelle démarche"*.

En effet, la concurrence à laquelle se livrent déjà depuis quelques années les grands ports de la C.E.E., va encore s'accroître en raison de l'ouverture de cet espace économique unifié qui doit ouvrir la voie à un marché de plus en plus intégré.

La compétitivité, l'efficacité et la qualité de service seront, de fait, au centre du défi essentiel que chacun des intervenants de la *"filière portuaire française"* doit relever s'il veut éviter une érosion rapide de ses parts de marché.

Or, la situation actuelle des ports français et les résultats enregistrés au cours de ces dernières années sont préoccupants. Leurs causes ont cependant été identifiées et il est à présent plus que nécessaire de remédier à ces handicaps, sans quoi les principaux ports français seraient condamnés à être des ports de seconde importance.

I. LES INDICES DE COMPÉTITIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS

A. UN CONSTAT PRÉOCCUPANT

1. Les détournements de trafic

On assiste à une progression des détournements de trafic.

L'évaluation "*statistique*" des trafics captés par les ports étrangers repose sur les statistiques du commerce extérieur de la France qui permettaient, jusqu'en 1987, de distinguer, entre autres données, 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 (D.A.U.), 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.

En 1990, d'après une étude de l'Observatoire économique et statistique des transports, le trafic généré par le commerce extérieur français et ayant transité par des ports étrangers est évalué à 14 millions de tonnes à l'importation et 6,8 millions de tonnes à l'exportation.

Les ports étrangers ont enregistré ainsi, en 1990, pour le compte des chargeurs nationaux, un trafic d'environ 20,8 millions de tonnes, en progression de 8,3 % par rapport à 1989, les ports belges et néerlandais assurant 96 % de ces trafics à l'import et 93,4 % à l'export.

Le tableau ci-après résume l'évolution des "*fuites de trafics*" en tonnage et en valeur au cours des dernières années. Ces fuites de trafics sont définies comme le rapport entre la part du commerce extérieur ayant emprunté un port étranger et le total du commerce extérieur ayant emprunté un port.

FUITES DE TRAFICS

Année	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Importation en tonnage (en %)	5,91	5,78	6,15	6,51	6,87	6,79	7,59	7,64
Importation en valeur (en %)	14,48	15,47	17,25	23,54	25,35	26,19	27,25	28,74
Exportation en tonnage (en %)	9,23	11,07	11,07	10,84	10,36	10,17	9,54	11,04
Exportation en valeur (en %)	12,02	14,21	15,73	17,06	16,05	17,56	18,32	18,38
TOTAL en tonnage	15,14	16,85	17,22	17,35	17,23	16,96	17,30	18,68
TOTAL en valeur	26,50	29,68	32,98	40,60	41,40	43,75	45,57	47,12

A l'importation, l'augmentation des fuites observée ces dernières années se poursuit en 1990, avec cependant une croissance moins forte en tonnage, mais identique en valeur. En revanche, la tendance à la baisse observée depuis 1985 à l'exportation s'est inversée cette année et la part de marché des ports français chute fortement.

Les fuites en tonnage semblent beaucoup plus faibles à l'importation qu'à l'exportation. Cela est dû à la forte proportion de pétrole brut dans les importations françaises (45 % du tonnage). Hors pétrole brut, les fuites à l'importation se situent au même niveau que les fuites à l'exportation.

Une grande partie des fuites concerne les trafics liés à la sidérurgie de la Lorraine et du Nord (35 % à l'importation et 21 % à l'exportation).

Certaines régions -Alsace, Lorraine, Champagne-Ardenne- sont desservies en grande majorité par les ports Nord-Européens. Ces "détournements de trafic" résultent à la fois de leur compétitivité propre et de leur avantage géographique, l'ensemble de ces facteurs, déterminants pour le choix d'un port, donnant un avantage économique net aux ports étrangers.

Malgré une position géographique a priori favorable aux ports français dans la région parisienne et la région Rhône-Alpes, une concurrence très vive existe pour les trafics de ces régions. Les fuites y

sont deux fois plus importantes à l'importation (26 à 27 % en tonnage hors pétrole brut) qu'à l'exportation (14 % environ).

2. L'évolution du trafic de transit

L'évolution du trafic de transit donne une autre indication sur la compétitivité des ports français.

On définit comme trafic de transit les marchandises débarquées ou embarquées dans les ports français en provenance de pays étrangers ou leur étant destinées.

Une bonne partie du trafic de transit des ports français est constituée de produits pétroliers, qui représentaient en 1990 environ 20 millions de tonnes. Ce trafic représentait 30 millions de tonnes en 1988. La forte baisse est due à la concurrence (voire au dumping, d'où une plainte du port de Marseille auprès de la Communauté) du port de Trieste, qui alimente aussi l'Allemagne par pipe line.

Le transit des vrac solides est réduit et ne concerne que le port de Marseille qui assure un trafic d'éclatement de charbon vers l'Italie d'environ 1 million de tonnes. Ce trafic retrouve son niveau de 1988 après la forte hausse de 1989.

Le trafic de transit de marchandises diverses, celles-ci représentant la plus forte valeur ajoutée par la communauté portuaire, est d'environ 14,7 millions de tonnes. Il se décompose en 3 millions de tonnes pour les conteneurs (essentiellement du transbordement maritime au Havre et à Marseille) et 11 millions de tonnes pour le trafic transmanche, en forte augmentation en raison de la position géographique très favorable des ports français.

Au total, le trafic de transit des ports français représente 36 millions de tonnes en 1990 (en baisse de 5 % par rapport à 1989), dont 80 % correspondent à du pétrole brut et à du trafic transmanche.

* *

*

Après 1992, de telles analyses ne seront plus possibles, les données de base utilisées pour les réaliser ayant disparu. Il semble donc souhaitable, à terme, de disposer d'un indicateur de la compétitivité des ports français plus fin que celui du détournement de trafic en raison de la difficulté d'application de ce critère dans un contexte de suppression des frontières intracommunautaires.

L'examen, dans les deux tableaux ci-après, des évolutions de trafic de marchandises diverses et de conteneurs de quelques ports européens et des ports français montre clairement, qu'à de rares exceptions (Nantes - Saint-Nazaire pour le trafic de conteneurs), les flux régressent dans les ports français, alors qu'ils sont généralement en expansion ailleurs.

Il est donc incontestable que les ports français ont un problème de compétitivité qui explique des résultats peu satisfaisants.

TRAFICS DE MARCHANDISES DIVERSES

(en milliers de tonnes)

unité : Kt	1989	1990	Variation 90/89 en %
HAMBOURG	25.771	28.555	10,80
BREME	20.466	19.200	-6,19
ROTTERDAM	59.230	58.380	-1,44
ZEEBRUGGE	15.548	16.964	9,11
ANVERS	42.164	43.520	3,22
GAND	3.420	3.660	7,02
AMSTERDAM	4.563	6.187	35,59
DUNKERQUE	8.656	7.444	-14,00
LE HAVRE	12.235	11.713	-4,27
ROUEN	2.479	2.251	-9,20
NANTES-S.NAZAIRE	1.370	1.426	4,09
BORDEAUX	955	797	-16,54
MARSEILLE	10.635	10.639	0,04

TRAFICS DE CONTENEURS

(en milliers de tonnes)

	1989	1990	Variation 90/89 en %
HAMBOURG	17.055	19.587	14,85
BREME	11.700	11.359	- 2,91
ROTTERDAM	40.359	40.780	1,04
ZEEBRUGGE	3.574	3.947	10,44
ANVERS	15.074	16.553	9,81
GAND	-	102	-
AMSTERDAM	881	988	12,15
DUNKERQUE	935	782	- 16,41
LE HAVRE	8.858	8.343	- 5,81
ROUEN	922	929	0,79
NANTES S. N.	142	206	44,65
BORDEAUX	390	321	- 17,55
MARSEILLE	5.371	5.372	0,02

B. L'ANALYSE DES HANDICAPS

Les ports français sont, depuis de nombreuses années, en concurrence directe avec les ports des autres Etats-membres de la Communauté économique européenne.

Le changement d'état d'esprit de l'ensemble des agents du commerce, qu'entraînera le grand marché intérieur, accentuera encore la concurrence entre les ports. Il est donc d'autant plus nécessaire de chercher par tous les moyens compatibles avec le Traité de Rome à améliorer la compétitivité de la filière portuaire française.

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.

1. Le coût élevé du pré et du post acheminement

L'orientation vers les différents ports de la Communauté européenne se décidera en fonction d'un optimum économique apprécié sur l'ensemble de la chaîne de transport. Avec la réalisation du grand marché unique européen, le choix du port de débarquement ou d'embarquement résultera du calcul du coût global de transport des produits de leur lieu de production à leur lieu de consommation.

Il faut rappeler que le coût de passage au port représente 5 à 10 % du coût total du transport, de point à point, d'un conteneur. La concurrence se jouant de plus en plus sur la notion de "service intégré", il est clair que le transport terrestre est une composante grandissante de la compétitivité des filières portuaires.

C'est ainsi que la desserte terrestre et les conditions de pré et de post acheminement portuaires sont un des éléments stratégiques majeurs qui conditionnent le renforcement de la compétitivité des ports français vis-à-vis de leurs principaux concurrents d'Europe du Nord, mais aussi d'Europe du Sud, dans la perspective d'une intégration européenne de plus en plus poussée.

Le rapport de M. BEAUFILS concernant la compétitivité des ports français face à leurs concurrents européens, 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).

Or, les ports français connaissent des coûts de pré et de post acheminement souvent supérieurs de 20 à 25 % à ceux de leurs concurrents directs, qui s'expliquent en partie, par une desserte peu satisfaisante :

- S'agissant de la route, l'infrastructure routière de desserte des ports français est souvent 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 à 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.

- 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 fret 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.

2. Les coûts pénalisants de la manutention portuaire

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

La réduction du coût de la manutention portuaire constitue donc un élément déterminant de compétitivité, ainsi que la fiabilité du service rendu, c'est-à-dire notamment l'absence de conflits sociaux répétés paralysant l'activité des ports.

Des efforts ont déjà été accomplis en ce sens, mais les problèmes subsistent.

Au total, neuf plans sociaux visant à réduire le taux de chômage partiel des dockers et à améliorer la compétitivité des ports ont été conclus dans tous les ports autonomes, ainsi qu'à Boulogne, Dieppe et Bayonne.

Ces plans ont été conçus avec deux volets d'égale importance :

un volet social, visant à réduire les effectifs de dockers en combinant des mesures d'âge (cessation d'activité à partir de 50 à 54 ans suivant les cas) et des incitations au départ (congés de conversion pour de jeunes dockers, primes au départ) ;

un volet économique, visant à augmenter la compétitivité du port par une amélioration de l'organisation du travail (réduction des équipes notamment), une plus grande souplesse dans l'utilisation de la main-d'oeuvre et la diminution de certaines dépenses.

Le volet économique était destiné à réduire les tarifs de manutention, mais il était également indispensable pour permettre un financement partiel du plan social.

Ces plans ont globalement permis le départ de près de 2 300 dockers professionnels :

	Effectif fin 1986	Effectif fin 1987	Effectif fin 1988	Départs avec plans sociaux	
LE HAVRE	2740	2179	2150	581	(21 %)
DUNKERQUE	1296	1049	1015	320	(25 %)
MARSEILLE-E	1996	1547	1391	575	(29 %)
MARSEILLE-O	829	810	707	108	(13 %)
NANTES	273	249	197	74	(27 %)
ROUEN	1515	1413	1119	388	(24 %)
BORDEAUX-V	380	357	260	117	(31 %)
BOULOGNE	303	284	267	25	(8 %)
DIEPPE	267	253	177	58	(22 %)
BAYONNE	52	51	38	10	(19 %)
TOTAL	9651	8192	7321	2256	(23 %)

L'effectif des dockers professionnels, qui était de 11 248 fin 1986 pour l'ensemble des ports français, a ainsi été ramené à 8 816 fin 1988 et à 8 635 fin 1989, compte tenu de divers autres départs, notamment par des conventions de préretraite dans d'autres ports.

Pour ce qui est des gains de compétitivité renégociés dans le cadre des plans sociaux, ils ont permis de réduire les coûts de main-d'oeuvre ; les réductions obtenues sont évidemment variables d'un port à l'autre, mais elles ont pu être chiffrées de 5 à 11 % du chiffre d'affaires de la manutention selon les cas ; elles résultent surtout d'ajustements dans la composition des équipes.

De façon générale, on peut dire que les plans sociaux de 1987 et de 1988 ont bien été réalisés comme prévus et que les gains de

productivité et la diminution des coûts des facteurs de production qui en ont résulté se sont traduits par des baisses de prix de manutention. Mais, depuis deux ans, aucun progrès significatif n'a pu être obtenu dans le cadre des discussions paritaires entre dockers et entreprises de manutention.

En définitive, il apparaît que les plans sociaux de 1987 et 1988 ont apporté une amélioration passagère mais qu'ils n'ont pas permis de traiter au fond le problème de la manutention portuaire dans les ports français. Cette question appelle des mesures spécifiques dans le cadre d'une réforme globale de la filière portuaire.

Les exemples de comparaison suivants entre Dunkerque et Anvers (dans ces exemples, l'indice Anvers donne le coût à Anvers en partant d'une base 100 pour Dunkerque) pour relatifs qu'ils soient, montrent quand même sur la base de quelques exemples concrets que les coûts tendent à être plus élevés en France.

Tubes	Dunkerque	Anvers	Indice Anvers
Manutention, pointage	84 %	77 %	55
Droits de port sur le navire	5 %	13 %	113
Pilotage, remorquage & lamanage	6 %	10 %	137
TOTAL	100 %	100 %	64

Coils (*)	Dunkerque	Anvers	Indice Anvers
Manutention, pointage	88 %	41 %	53
Droits de port sur le navire	12 %	18 %	128
Pilotage, remorquage & lamanage	20 %	12 %	183
TOTAL	100 %	100 %	88

(*) Bennes d'acier

Sucres (conventionnel)	Dunkerque	Anvers	Indice Anvers
Manutention, pointage	47 %	41 %	51
Droits de port sur le navire	1 %	3 %	100
Pilotage, remorquage & lamanage	2 %	6 %	183
TOTAL	100 %	100 %	58

Sucres (vrac/sac)	Dunkerque	Anvers	Indice Anvers
Manutention, pointage	43 %	40 %	51
Droits de port sur le navire	3 %	7 %	100
Pilotage, remorquage & lamanage	1 %	13 %	183
TOTAL	100 %	100 %	59

3. Une insuffisante capacité commerciale

Le régime juridique appliqué aux ports est complexe et procède de deux logiques parfois difficiles à concilier. Les ports autonomes sont, d'une part, des établissements publics nationaux à caractère administratif, pour la partie de leur activité correspondant à l'exécution d'un service public et, d'autre part, à caractère industriel et commercial pour le reste de leur exploitation.

Privés d'une réelle autonomie, les ports n'ont pas toujours adopté un type de gestion convenant à leur rôle industriel et commercial.

D'autre part, certaines conditions douanières peuvent constituer un handicap.

Les ports français ne bénéficient pas, comme certains ports concurrents, de procédures et surtout de pratiques douanières aussi attractives ; ils peuvent, dans le cadre des règlements communautaires qui entreront en vigueur dans ce domaine, réduire le handicap qu'ils subissent, à condition de rester très vigilants sur les conditions d'application réelles : il faudra que celles-ci soient rigoureusement homogènes sur l'ensemble du territoire communautaire.

II. AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS

Le Secrétaire d'Etat à la mer a annoncé son intention de présenter des propositions de nature à améliorer la compétitivité de la filière portuaire française. Dans cette perspective, il a indiqué, le 17 septembre 1991 au Havre, que trois principes devaient inspirer cette réforme :

- avoir une approche globale de l'activité portuaire ;
- favoriser l'initiative de chaque communauté portuaire ;
- responsabiliser les acteurs économiques et les partenaires sociaux de la filière portuaire.

Son prédécesseur avait déjà lancé l'idée d'une table ronde nationale dont l'objectif consisterait à améliorer et à mettre à jour la loi de 1947.

Plusieurs rapports, établis sur la question, ont fait des propositions concernant deux domaines principaux : le pré et le post acheminement et la manutention portuaire.

A. AMÉLIORER LES CONDITIONS DE PRÉ ET DE POST ACHEMINEMENT

Le rapport présenté par M. Jacques BOURDILLON en février 1991 sur les réseaux de transport français face à l'Europe dresse un tableau de l'ensemble des infrastructures qui doivent être réalisées et rappelle qu'il faut *"être très vigilant quant à la desserte, par les différents modes, des hinterlands potentiels de nos plates-formes portuaires et qu'il faut que l'on développe un système où la concurrence intermodale puisse s'exercer sainement"*.

Les réalisations nécessaires sont :

- la desserte autoroutière vers l'Est de la France par un contournement nord de la région Ile-de-France, Le Havre-Amiens-St Quentin, branchée sur l'autoroute Calais-Dijon et l'autoroute de l'Est vers la Lorraine et l'Alsace ;

- le raccordement au réseau européen de transport combiné par mise au gabarit B + de la liaison ferrée Le Havre-Rouen-Paris.

Enfin, se pose le problème de la voie d'eau dont on peut penser que le déclin risque d'affaiblir à terme la position de nos ports par rapport à ceux de l'Europe du Nord actuellement largement irrigués par la voie fluviale. Ainsi, le trafic du port de Rotterdam est, pour plus de la moitié, un trafic fluvial, ce qui montre bien l'importance de l'irrigation des ports par les modes de transport terrestre et notamment par la voie d'eau.

Les aménagements des liaisons Rhin-Rhône, Seine-Est et Seine-Nord à grand gabarit sont autant d'éléments déterminants dans la constitution d'hinterland.

B. RÉFORMER LE SYSTÈME DE MANUTENTION PORTUAIRE

1. Les rigidités de la loi de 1947 portant statut des dockers

Certes, il y a eu des conflits qui ont durement affecté les ports sur tous les continents. Il faut cependant reconnaître qu'au cours des quarante années écoulées un contraste saisissant a trop souvent opposé les ports français caractérisés par leur instabilité liée à des conflits sociaux et les ports de l'Europe du Nord.

Le mauvais climat social, la fiabilité aléatoire, le coût excessif du transit, la crispation des dockers sur ce qu'il considèrent comme leur bible, la loi de 1947, ont porté un préjudice certain aux ports français.

La rigidité de la loi et le laxisme de son application ont été autant de facteurs aggravants.

La rigidité de la loi réside, notamment, dans le monopole des opérations de chargement, de déchargement et de manutention qu'elle a instauré dans les domaines portuaires au profit des dockers professionnels. Elle a créé l'indemnité de garantie pour le docker non embauché qui est alimentée par une cotisation à la charge de l'employeur.

Ce taux de cotisation, fixé à 15 % et à la fin des années soixante, était descendu à 7 %. Depuis, il a fallu revenir au taux d'origine et même le dépasser. Cette augmentation montre bien la remontée de l'inemploi dans les ports.

Le statut des dockers est tout à fait exorbitant par rapport au droit du travail, puisque les entreprises de manutention sont privées des pouvoirs classiques de l'employeur.

Le laxisme dans l'application de la loi a consisté à laisser monter le taux d'inemploi à des niveaux proprement inacceptables puisqu'ils furent en moyenne de 30 % au cours des années allant de 1986 à 1988 et qu'ils ont, dans certains ports, atteint et même dépassé les 40 %. Or la loi de 1947 prévoyait que le dépassement du seuil de 25 % devait entraîner des retraits de cartes, retraits qui n'ont jamais été opérés.

De nombreux pays dont le statut des dockers s'apparentait à celui des dockers français, ont déjà procédé à des réformes. En

Angleterre, le système qui ne concernait que certains ports a été supprimé.

En Italie, le monopole des compagnies coopératives a pris fin. En Espagne, à présent, dans chaque port, une société de main-d'oeuvre emploie les dockers de façon permanente en les rattachant au droit commun du travail.

La France ne peut rester durablement à l'écart de cette évolution.

2. Les propositions

A cet égard, le rapport BEAUFILS 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** 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. Le rapport**

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.

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

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

Le Conseil National des Communautés Portuaires (C.N.C.P.) a été créé par un décret du 16 septembre 1987, à la suite de la proposition du rapport DUPUYDAUBY visant à créer une instance de concertation dans le secteur portuaire.

Aux termes de ce décret : "Le C.N.C.P. donne son avis sur toutes les questions intéressant directement ou indirectement les ports maritimes, les activités portuaires, les transports terrestres et maritimes à destination ou en provenance des ports, qui lui sont soumises par le Ministre chargé des Ports Maritimes ou par le Ministre chargé des Transports".

Il a pour mission d'étudier toutes les mesures de nature à favoriser l'activité des ports français et à améliorer leur compétitivité.

Le Conseil dispose d'un budget de fonctionnement.

En 1992, le budget dont disposera le Conseil sera de 200.000 francs, dont 100.000 francs au titre des frais de déplacement et 100.000 francs au titre du fonctionnement courant. Ce budget est inchangé par rapport à l'année précédente.

Aux termes du décret constitutif, les services chargés des ports au sein de l'administration centrale assurent le secrétariat du Conseil et lui apportent, de fait, leur soutien logistique.

Le C.N.C.P. comprend huit commissions.

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

- La commission "*manutention*" procède à 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*", au stade actuel, se limite principalement à essayer de faire la clarté sur les participations publiques aux infrastructures portuaires.

- La commission "*échange 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, articulée avec la nécessaire harmonisation des procédures douanières européennes, au plan des règlements comme de leur application.

- La commission "*rôle et place des ports non autonomes dans la collectivité portuaire nationale*" réfléchit sur le rôle que ces ports ont à jouer en matière d'aménagement régional et de desserte maritime.

- La commission "*ports de commerce et négoce*" se préoccupe des actions à 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.

- 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 ACTIVITÉ

Durant le premier semestre de l'année 1990, le Conseil a adopté :

- en première lecture : le rapport établi par le groupe de travail n° 2 de la Commission "*Manutention*", intitulé "*la compétitivité des ports français et son impact sur la marchandise*";

- en lecture finale : le rapport établi par la commission n° 4 "*Douanes et échanges automatiques de données*", intitulé "*Echanges de données - Procédures douanières et interfaces portuaires*", adopté à l'unanimité.

En outre, le Conseil, lors de sa séance du 22 mars 1990, a entendu M. Jean BEAUFILS, Député de Seine-Maritime, présenter le rapport d'information sur les ports qu'il avait élaboré dans le cadre des travaux de la Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée Nationale.

Le Conseil ne s'est pas réuni depuis la séance du 22 mars 1990. Les mandats du Président, d'une part, et des 51 membres, d'autre part, sont arrivés à expiration respectivement en septembre et novembre 1990.

M. Jacques DUPUYDAUBY a été nommé, par décret du 3 décembre 1990, Président du C.N.C.P. pour une nouvelle période de trois ans.

Avant de procéder au renouvellement et à la mise en place du nouveau Conseil, MM. Louis BESSON et Jacques MELLICK, alors Ministres en charge des Transports et des Ports, ont confié, par lettre du 20 février 1991, une mission de courte durée à M. DUPUYDAUBY.

Le nouveau Président du C.N.C.P. a été chargé de faire des propositions afin de permettre aux différents partenaires concernés, notamment les organisations syndicales les plus représentatives, d'être associés aux travaux du Conseil et de son bureau.

Le nouveau Conseil doit être mis en place à l'automne 1991.

*

* *

**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 1992.**