

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 mai 1965.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, sur les ports maritimes autonomes,

Par Mlle Irma RAPUZZI,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Les grands ports français connaissent depuis plusieurs années de très sérieuses difficultés. Les protections dont ils ont longtemps bénéficié telles que le privilège de pavillon, les règles de droiture, les droits de douane, ont disparu ou sont en voie de disparition et l'application prochainement complète du Traité de Rome les placera

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Yvon Coudé du Foresto, vice-présidents ; Martial Brousse, Roger Lachèvre, Jacques Richard, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, René Dubois, Max Fléchet, Pierre Garet, Roger Houdet, Michel Kistler, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Georges Marrane, Pierre Métayer, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1080, 1304, 1308 et in-8° 317.

Sénat : 136 et 153 (1964-1965).

dans une situation de concurrence absolue avec les grands ports de nos partenaires du Marché commun. Déjà, à l'heure actuelle, la concurrence est très vive en ce domaine et l'étranger attire à lui une part sans cesse plus importante du trafic des ports français.

Cette tendance est grave non seulement pour les industries vivant directement du trafic portuaire, mais également pour le développement industriel futur de notre littoral et ce, au moment où l'on assiste justement à une profonde transformation du rôle économique joué par les ports.

Jadis limités seulement au rôle de ports d'attache de la flotte marchande et d'entrepôts provisoires pour les marchandises importées et exportées qui ne faisaient la plupart du temps que transiter par eux, les grands ports maritimes sont devenus maintenant des centres de première importance pour le développement économique du pays. De plus en plus, l'industrie moderne met en jeu des quantités massives de matières premières dont beaucoup doivent être importées et il est par conséquent logique que certaines industries lourdes viennent s'établir dans l'emprise même ou à proximité immédiate des ports pour éviter la charge des transbordements et des transports intérieurs. Par ailleurs, l'installation en bordure de la mer de grands complexes industriels entraîne automatiquement la création dans leur voisinage d'autres industries plus ou moins dépendantes, elles-mêmes génératrices du développement du secteur tertiaire. On peut donc penser que, dans les années à venir, les grands ports européens seront les centres d'un important développement économique et constitueront de puissants pôles d'attraction pour les industries de toute nature.

Or la situation actuelle des ports français apparaît, de ce point de vue, des plus préoccupante et la concurrence très vive qu'ils subissent en ce moment pourrait avoir une influence des plus graves sur le développement futur de l'économie du pays. L'exode du trafic des ports français vers leurs concurrents directs du Marché commun auquel on assiste à l'heure actuelle est, pour une large part, provoqué par le fait que nos ports ont la réputation d'être chers par suite de l'importance des taxes prélevées sur le trafic et que, par ailleurs, leurs installations techniques sont souvent insuffisantes.

Cette situation a conduit le Gouvernement à « rechercher une nouvelle organisation administrative et financière de nos ports permettant de promouvoir leur adaptation technique aux besoins, tout en allégeant les charges de leurs moyens ».

Rappelons que jusqu'ici deux régimes sont appliqués dans les ports français : le régime commun et le régime de l'autonomie institué par la loi du 12 juin 1920 et sous lequel sont placés les deux ports du Havre et de Bordeaux.

Les ports placés sous le régime commun sont administrés par l'Etat qui assure l'exécution des travaux d'entretien et d'infrastructure, la police de l'exploitation, le contrôle des concessions d'outillage public. L'Etat, en contrepartie, perçoit des droits de quai sur les navires et sur les marchandises ainsi que les produits du domaine. De son côté, la Chambre de commerce du port est concessionnaire de l'outillage public qu'elle doit acquérir et dont elle assure l'exploitation. D'autre part, elle participe par voie de fonds de concours à l'exécution des travaux d'infrastructure dans une proportion variant, suivant l'importance des ports, de 50 % à 75 %. Pour faire face à ses dépenses, la Chambre de commerce dispose de péages locaux et des taxes d'usage pour l'utilisation de l'outillage public.

Les ports autonomes, eux, assurent l'ensemble des attributions qui dans les ports ordinaires se trouvent partagées entre l'Etat et la Chambre de commerce. Du point de vue des ressources, ils disposent d'une part de celles des chambres de commerce : péages locaux et taxes d'usage, d'autre part des taxes d'Etat : droits de quai et produits du domaine. Ils reçoivent en outre du budget général une participation de 50 % pour les travaux d'infrastructures nouvelles et une subvention dite « subsides » pour l'entretien des accès et qui est de l'ordre de 50 % des dépenses de l'espèce.

Le régime financier des ports français, qu'ils soient autonomes ou administrés directement par l'Etat, apparaît beaucoup moins avantageux que celui des principaux ports du Marché commun.

C'est ainsi qu'en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne, l'Etat assure l'entretien des chenaux d'accès des ports, des rivières et des canaux maritimes sans percevoir en contrepartie aucune taxe, ni droit de quai. Les dépenses d'entretien à financer par les ports se trouvent par conséquent limitées à celles des ouvrages intérieurs. Par ailleurs dans certains ports et notamment en Belgique l'Etat prend à sa charge la totalité des travaux d'infrastructure (quais, terre-pleins, etc.) et participe pour les deux tiers aux dépenses d'outillage. En outre, les charges d'exploitation sont réduites par suite du versement de subventions de l'Etat ou des collectivités locales. A titre d'exemple à Anvers, le déficit du service d'exploitation est couvert par la ville.

Enfin dans ces trois pays, le service du pilotage est un service d'Etat qui n'a pas à assurer son équilibre financier comme cela est le cas en France.

En Italie, si le système appliqué est plus proche de celui en vigueur en France, il est néanmoins beaucoup moins lourd pour les navires et les passagers. C'est ainsi qu'à Gênes, les droits de quai ne représenteraient que le huitième de ceux existant à Marseille.

Pour remédier à cette situation le Gouvernement se propose, et tel est l'objet du présent projet de loi, de modifier le régime financier et administratif des ports en vue de diminuer leurs charges d'exploitation tout en leur permettant de développer leurs installations techniques.

Le nouveau régime proposé pour les grands ports français est celui de l'autonomie, mais selon des modalités différentes de celles retenues par la loi du 12 juin 1920 pour le Havre et pour Bordeaux. Bien que l'énumération des ports auxquels il doit s'appliquer ne soit pas indiquée expressément dans le texte même de la loi, les six ports concernés par le nouveau régime seront : Bordeaux, Dunkerque, le Havre, Rouen, Marseille, Nantes—Saint-Nazaire.

Le choix par le Gouvernement du régime de l'autonomie a été motivé par les considérations suivantes :

En premier lieu le désir d'obtenir une unité de gestion. Il est apparu, en effet, que l'ensemble des opérations relatives à la vie d'un port devait être assuré par un organisme unique dans la comptabilité duquel ces opérations seraient toutes retracées et qui pourrait apporter aux problèmes posés les solutions les plus satisfaisantes compte tenu des différents aspects de ces problèmes.

D'autre part, assurer une décentralisation de la gestion des ports. En raison de la complexité des questions maritimes, il a paru souhaitable de décentraliser l'administration correspondante pour tenir compte plus étroitement des considérations économiques ou techniques revêtant un caractère spécifique.

Enfin, le Gouvernement a estimé nécessaire de définir d'une manière claire les responsabilités propres de l'établissement portuaire pour que celui-ci puisse agir efficacement dans un champ d'action bien délimité.

*

* *

Les grandes lignes du nouveau régime d'autonomie proposé pour les ports maritimes s'analysent comme suit :

— les ports autonomes dont la liste — comme nous l'avons déjà fait remarquer — n'est du reste pas fixée par la loi, constitueront des établissements publics dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, créés par décret en Conseil d'Etat et administrés par un Conseil d'administration comprenant des représentants de l'Etat, des collectivités locales, des Chambres de commerce et d'industrie et du personnel ainsi que des personnalités choisies pour leur compétence ;

— l'intervention financière de l'Etat sera limitée au domaine de la construction et de l'entretien de l'infrastructure. Par contre, les dépenses de gestion et celles relatives à l'outillage industriel et commercial du port ainsi qu'à l'entretien des ouvrages autres que ceux d'infrastructure devront être couvertes par les recettes propres du port ;

— parmi les investissements, une distinction est faite entre les ouvrages de base (grandes digues, chenaux d'accès) pour lesquels la participation de l'Etat est fixée à 80 % et les investissements directement liés au trafic tels que quais, terre-pleins, voies de communication, pour lesquels cette participation est fixée à 60 % ;

— les droits de quai et les redevances domaniales jusqu'ici perçus au profit du budget général seront affectés à chaque port autonome ;

— le port autonome assurera le service des emprunts contractés antérieurement à sa création pour le financement des travaux d'infrastructure. Toutefois, les dépenses qu'il effectuera à ce titre lui seront remboursées par l'Etat à concurrence de 60 % s'il s'agit d'ouvrages de base et de 20 % pour les autres investissements.

*

* *

Les modifications ainsi apportées au régime juridique et financier des six ports intéressés se traduiront par différents transferts de charges et de recettes entre l'Etat et les ports.

L'incidence de la réforme pour le budget général.

Les répercussions sur le budget général du présent projet de loi portent sur trois points :

a) *Une diminution de recettes* résultant du transfert aux ports autonomes des droits de quai et redevances domaniales jusqu'ici perçus par l'Etat. Ce transfert ne concerne, du reste, que les nouveaux ports qui doivent être placés sous le régime de l'autonomie, c'est-à-dire Dunkerque, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire et Marseille puisque déjà, à l'heure actuelle, le produit des droits de quai est affecté aux ports autonomes du Havre et de Bordeaux.

Sur la base des prévisions budgétaires de 1965, cette perte de recettes peut être chiffrée à environ 42 millions se répartissant comme suit :

	Millions de francs.
— Dunkerque	7,5
— Rouen	4,6
— Nantes - Saint-Nazaire	4,6
— Marseille	25,0

b) *Une nouvelle répartition des dépenses de gestion de fonctionnement et d'entretien des ports.* — Dans les ports qui bénéficieront du nouveau régime d'autonomie, l'Etat prendra à sa charge, sous forme de subventions, les dépenses d'entretien et de fonctionnement des chenaux et des ouvrages d'accès, dépenses qu'il assume actuellement en totalité sur les crédits budgétaires dans les ports non autonomes et, en partie, sous forme de subventions dans les deux ports autonomes déjà existants. En revanche, les nouveaux ports autonomes supporteront les dépenses de fonctionnement et d'entretien de l'infrastructure autres que celles visées à l'alinéa précédent ainsi que toutes les dépenses de gestion. L'ensemble de ces mesures se traduira par une réduction nette des dépenses à la charge de l'Etat qui, sur la base du budget de 1965, est de l'ordre de 6 millions de francs.

c) *La prise en charge par le budget de certaines dépenses nouvelles.* La prise en charge partielle du service des emprunts et le remboursement d'une fraction des frais généraux des ports autonomes représenteront pour l'Etat des dépenses supplémentaires

qui, sur les bases actuelles, peuvent être évaluées respectivement à environ 12 millions et 3,4 millions de francs, auxquels il convient d'ajouter les dépenses supplémentaires d'investissement qu'aurait à supporter l'Etat par le jeu du taux plus élevé de sa participation dans les travaux de l'espèce (80 % et 60 % au lieu de 50 % à l'heure actuelle).

Incidences pour les nouveaux ports autonomes.

Le Rapporteur pour avis de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, M. Ruais, a effectué le calcul de l'incidence financière des mesures envisagées pour chacun des six grands ports. Le tableau ci-après résume les conclusions auxquelles il a abouti, conclusions basées sur les prévisions budgétaires de 1965 et que, pour notre part, nous estimons valables :

PORTS	DROITS de quai.	SERVICE des emprunts et frais généraux.	SOLDE des autres dépenses.	TOTAL
(En millions de francs.)				
Dunkerque	7,5	3	— 0,5	10
Rouen	4,6	4,1	— 3,6	5,1
Nantes - Saint-Nazaire...	4,6	1,4	— 4	2
Marseille	25	4,4	— 4,1	25,3
Le Havre.....	»	1,7	+ 3,3	5
Bordeaux	»	0,7	+ 2,8	3,5

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Lors de l'examen du projet par la Commission des Finances, plusieurs de nos collègues et notamment *MM. Colin* et *Louvel* ont souligné que si ce texte allait apporter certains avantages aux six grands ports pour lesquels l'application du nouveau régime était envisagée, en revanche, rien n'était prévu en faveur des autres ports. Sans doute, l'extension à leur profit du régime de l'autonomie serait théoriquement possible, mais, en fait, il est plus que probable qu'il n'en sera rien. Par conséquent, une des conséquences du projet sera d'accroître les distorsions qui existent déjà à l'heure actuelle entre les six grands ports et les autres, pour lesquels aucune innovation à leur régime juridique n'est envisagée.

Sans vouloir étendre aux ports de moyenne importance le régime de l'autonomie, il paraîtrait néanmoins indispensable de prendre en leur faveur différentes mesures pour leur permettre d'améliorer leurs aménagements (par exemple, mettre le port de Brest en état de recevoir les pétroliers géants que les autres ports français risquent de ne pas pouvoir accueillir) et leur permettre de pratiquer des tarifs compétitifs sur le plan non seulement national mais également international.

Pour sa part, *M. Lachèvre* a insisté sur la différence de coût qui existe, à l'heure actuelle, pour l'usager, entre les ports français et les grands ports étrangers.

C'est ainsi que le débarquement d'une tonne d'hydrocarbure supporte au titre des frais de port :

à Hambourg	0,21 F.
à Rotterdam	0,32
à Anvers	0,57
au Havre	1,32

Il faut donc aboutir à une diminution de nos charges d'exploitation portuaire si l'on veut que nos ports puissent résister victorieusement à la concurrence étrangère.

A cet effet, notre collègue estime notamment qu'il ne faudrait pas enserrer la gestion des ports autonomes dans des carcans juridiques et financiers trop étroits qui risqueraient de paralyser

l'initiative des dirigeants de ces nouveaux organismes et d'annihiler les effets bénéfiques que l'on peut attendre de la réforme projetée.

M. René Dubois a fait part de préoccupations voisines et craint que le projet actuel, qui présente un caractère autoritaire et centralisateur, ne laisse plus aux chambres de commerce la liberté d'engager dans les mêmes conditions qu'à l'heure actuelle les dépenses qui leur paraissent indispensables pour assurer le fonctionnement et le développement de leur port.

*

* *

En conclusion, votre Commission des finances, tout en reconnaissant que le projet de modification du régime juridique des ports maritimes présentait des éléments nettement positifs et était susceptible, dans une certaine mesure, d'améliorer la situation actuelle de nos grands ports, pense que la réforme envisagée est, en l'état actuel, fort incomplète. D'une part, en effet, rien n'est prévu en faveur des ports qui ne seront pas placés sous le régime de l'autonomie et qui continueront à connaître les mêmes difficultés que celles qui les assaillent à l'heure actuelle. Peut-être même celles-ci seront-elles aggravées.

Or, une telle situation est économiquement mauvaise et contraire à une politique cohérente d'aménagement du territoire, domaine dans lequel les « petits » ports jouent un rôle non négligeable.

D'autre part, si les mesures envisagées pour les grands ports doivent améliorer leur situation financière et, partant, leur permettre de développer et de moderniser leurs installations, il n'en reste pas moins que rien n'est prévu directement en faveur des usagers des ports. Or, une des causes fondamentales de la concurrence faite à nos ports par ceux des autres pays du Marché commun réside dans le coût élevé des ports français pour les utilisateurs. Tant que des mesures n'auront pas été prises pour réduire ce coût, et tout spécialement en ce qui concerne les droits et taxes fiscales frappant les opérations portuaires, il est douteux qu'on assiste à une amélioration sur le plan de la concurrence internationale du trafic des ports français. Pour ne citer

qu'un exemple les droits de quais ne sont pas supprimés par le présent projet mais leur produit seulement transféré aux ports autonomes. Or, les droits de quai ne constituent pas une taxe pour service rendu mais sont un véritable impôt — qui n'existe pas dans la plupart des ports européens — et qui majore le prix de l'usage du port français.

Une réforme de la fiscalité maritime et portuaire française s'impose donc. Votre Commission croit savoir qu'un projet en ce sens est à l'heure actuelle étudié conjointement par le Ministère des finances et le Ministère des travaux publics. Elle estime que ce projet constitue le complément indispensable du présent texte sur les ports autonomes et aurait dû normalement être soumis en même temps au Parlement. Comme il n'en pas été ainsi, il conviendrait à tout le moins que ce texte soit déposé le plus rapidement possible.

Aussi, votre Commission des finances vous propose-t-elle de voter un amendement prévoyant l'inclusion dans le présent texte d'une article additionnel stipulant que le Gouvernement devra, au cours de la prochaine session parlementaire, déposer un projet de loi portant réforme de la fiscalité maritime.

*

* *

En ce qui concerne le fonctionnement administratif et financier des nouveaux ports autonomes, votre Commission des finances a pensé qu'une difficulté pouvait se présenter pour délimiter les travaux intégralement pris en charge par l'Etat et ceux subventionnés seulement à 80 %. En effet, le montant des travaux relatifs aux accès et aux défenses contre la mer qui incombent intégralement à l'Etat, est arrêté par le Ministre des travaux publics et des transports et par le Ministre des finances. Or, ces dépenses pourront être fixées en fait à un chiffre nettement inférieur aux besoins. Les travaux qui seraient ainsi différés risqueraient de rentrer dans la catégorie des dépenses seulement subventionnables. Il est, en effet, très difficile d'établir la différence entre les travaux d'entretien, les travaux d'entretien différé et les travaux d'établissement.

Dans ces conditions, votre Commission des finances a estimé qu'il convenait de prévoir la prise en charge par l'Etat des dépenses supplémentaires qu'entraîneront pour les ports ces défauts d'entretien. Elle vous propose, en conséquence, de reprendre à l'article 4 l'amendement qu'avait adopté la Commission des finances de l'Assemblée nationale et qui ajoute à l'énumération des frais supportés par l'Etat au titre de l'entretien et de l'exploitation des accès et des ouvrages de protection contre la mer « les dépenses résultant, pour ces catégories d'ouvrages, des travaux rendus nécessaires par une insuffisance de leur entretien ».

Sous le bénéfice des observations qui précèdent et sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle vous propose, votre Commission des finances émet un avis favorable au texte qui vous est soumis.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Art. 4.

Amendement : Compléter la première phrase du premier alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

... ainsi que les dépenses résultant, pour ces catégories d'ouvrages, des travaux rendus nécessaires par une insuffisance de leur entretien.

Article additionnel 18 *bis* (nouveau).

Amendement : Après l'article 18, insérer un article additionnel 18 *bis* (nouveau) ainsi rédigé :

Le Gouvernement soumettra au Parlement au cours de la première session ordinaire 1965-1966 un projet de loi portant réforme de la fiscalité maritime et portuaire.