

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XIII

PORTS MARITIMES

Par M. Frédéric WIRTH,

Sénateur

en remplacement de M. Michel SOUPLET

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de MM Michel Chauty, président, Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents, Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Raymond Dumont, secrétaires, MM. François Abadie, Bernard Barbier, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Amedée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courrouau, Lucien Delmas, Bernard Desorriere, André Diligent, Gerard Ehlers, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Jean-François Poncet, Alfred Gerin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Remi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardeche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Lechenault, Yves le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Malé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Louis Minetti, Georges Mouly, Jacques Moutet, Lucien Neuwirth, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnaut, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwicker

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) 1726 et annexes, 1735 (annexe n° 42), 1740 (tome XVIII), et in-8° 458.

Sénat : 61 et 62 (annexe n° 22) (1983-1984).

SOMMAIRE

Pages

8 INTRODUCTION

**CHAPITRE PREMIER
LA REGRESSION DE L'ACTIVITE PORTUAIRE**

I. LA CHUTE DU TRAFIC GLOBAL DES PORTS FRANCAIS	7
A. UNE REDUCTION IMPORTANTE	7
1) Analyse generale	7
2) Le trafic des ports maritimes	10
3) Le trafic des marchandises en conteneurs	10
4) La bonne tenue du trafic de passagers	11
II. LA COMPARAISON AVEC LES PRINCIPAUX PORTS EUROPEENS	12
III. LA PART DU COMMERCE EXTERIEUR DE LA FRANCE TRANSITANT PAR LES PORTS FRANCAIS	13

CHAPITRE II

LES HANDICAPS DES PORTS FRANCAIS

I. L'AGGRAVATION DES DIFFICULTES DES PORTS FRANCAIS	15
A. L'EQUILIBRE FINANCIER DES PORTS FRANCAIS ...	15

<i>B. 1. AUTOFINANCEMENT</i>	16
<i>C. L'ENDETTEMENT</i>	18
II. LA PERMANENCE DES PROBLEMES SOCIAUX	19
<i>A. DES CONFLITS TROP FREQUENTS</i>	19
<i>B. LA SITUATION DE L'EMPLOI DES DOCKERS</i>	21
III. L'INSUFFISANTE INSERTION DES PORTS DANS LEUR ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE	23
<i>A. UN DESENCLAVEMENT INACHEVE</i>	23
<i>B. L'INSUFFISANCE DE LA DESSERTA MARITIME</i>	24
IV. LES FAIBLESSES DE L'ORGANISATION ET DE LA GESTION DES PORTS	25
<i>A. LA GESTION</i>	25
1) L'absence de coordination de l'ensemble des prestations portuaires	25
2) Les insuffisances commerciales	25
<i>B. LES EQUIPEMENTS</i>	26
V. LES DETOURNEMENTS DU TRAFIC	26

CHAPITRE III LA POLITIQUE PORTUAIRE

I. *ES PORTS ET LE IXe PLAN	31
------------------------------------	----

II. LES ORIENTATIONS DE L'ACTION GOUVERNE- MENTALE : UNE ESQUISSE DE POLITIQUE PORTUAIRE	32
1) Les décisions prises par le Comité interministériel d'Aménagement du Territoire du 20 décembre 1982 de simples déclarations d'intentions	32
2) La décentralisation : une réforme inachevée	34
3) La démocratisation : un projet compromis	35
III. LE BUDGET POUR 1984 CONFIRME LE DESEN- GAGEMENT DE L'ETAT A L'EGARD DES PORTS MARITIMES	37
A. LE RECU DES DEPENSES D'EQUIPEMENT	37
1) Les ports métropolitains	37
2) Les ports d'outre-mer	39
B. LE MAINTIEN DES DEPENSES D'ENTRETIEN	39
CONCLUSION	41

Mesdames, Messieurs

Alors que l'ensemble des crédits du Secrétariat d'Etat chargé de la Mer progressent de 9 % (8,9 % si l'on tient compte de l'enveloppe de 24 MF, destinée à la dotation globale de décentralisation du Ministère de l'Intérieur), les crédits destinés aux ports maritimes subissent une diminution importante : les autorisations de programme d'un montant de 413 MF diminuent de 50 % et les crédits de paiement s'élevant à 874,2 MF ne progressent que de 1,3 %, ce qui signifie une régression en francs constants.

Ces dotations représentent en crédits de paiement 12,2 % de la totalité des crédits du Secrétariat d'Etat.

Il convient de noter que ce recul des dépenses publiques consacrées aux ports maritimes concerne plus les opérations d'équipement que l'entretien.

Avant d'examiner ces crédits et de donner son avis sur le budget des ports maritimes pour 1984, votre Commission des Affaires économiques et du Plan se propose d'une part de rappeler la situation actuelle des ports français, soumis à des difficultés tant structurelles que conjoncturelles, d'autre part d'analyser la politique portuaire conduite par le Gouvernement.

CHAPITRE PREMIER

LA REGRESSION DE L'ACTIVITE PORTUAIRE

La regression du trafic maritime observée en 1981 s'est poursuivie en 1982, frappant pour la première fois toutes les catégories de marchandises. Seul le trafic de voyageurs se maintient, ce qui ne suffit pas à maintenir le niveau d'activité de nos ports maritimes. Les données disponibles pour le premier semestre 1983 confirment cette tendance à la baisse.

I. LA CHUTE DU TRAFIC GLOBAL DES PORTS FRANCAIS

A. UNE REDUCTION IMPORTANTE DU TRAFIC DE MARCHANDISES

1) Analyse générale

- Les résultats de l'année 1982

Le *trafic commercial de marchandises* débarquées et embarquées (pêche et avitaillement non compris) a porté en 1982, dans les ports maritimes de commerce métropolitains sur 271,4 M T contre 299,6 M T en 1981 soit une *baisse de 9,4 %*.

Les produits pétroliers bruts et raffinés avec 150,3 M T sont en régression de 11,5 % par rapport à 1981. Leur importance dans le trafic global continue à décroître : ils représentent, en 1982, 55,5 % du trafic, contre 56,7 % en 1981 (71,9 % en 1972).

Les marchandises diverses et celles en vrac solides ou liquides autres que les produits pétroliers sont en régression de 6,9 %.

La régression en 1982 par rapport à 1981 est plus forte aux expéditions (13,0 %) qu'aux réceptions (8,1 %) par suite de la chute importante du remport du pétrole brut au Havre et à Marseille et d'un décalage dans le temps de la campagne d'expéditions de céréales.

76.332 navires ont touché les ports français en 1982 contre 81.117 en 1981, soit une diminution de 5,9 %.

Aux entrées, qui représentent 206 MT, tous les trafics de marchandises sont en baisse.

Aux sorties, qui ont porté sur 65,5 MT, la plupart des trafics sont également en baisse.

Les principaux résultats définitifs du trafic commercial de marchandises en 1982 pour les six ports autonomes et pour l'ensemble des ports maritimes français sont précisés dans le tableau ci-après :

Marchandises débarquées et embarquées en 1982

(en milliers de tonnes)

Ports autonomes (classement géographique)	Marchandises diverses (1)	Produits pétroliers	Tous produits
Dunkerque	5 114	9 930	32 918
Le Havre	8 269	38 579	56 766
Rouen	3 545	5 005	18 886
Nantes Saint-Nazaire	1 139	11 735	15 761
Bordeaux	1 257	6 478	10 372
Marseille	9 872	68 399	91 782
Ensemble des ports autonomes	29 216	140 126	226 485
Autres ports métropolitains	18 574	10 175	44 961
Ensemble des ports métropolitains	47 790	150 311	271 446
Ensemble des ports français	49 607	151 404	276 311

(1) autres que les liquides et solides en vrac.

● Les résultats du premier semestre 1983

Les données disponibles pour le premier semestre 1983, qui ne concernent que les ports autonomes, confirment la tendance à la réduction du trafic de toutes les catégories de marchandises. Les produits pétroliers régressent de 6,8 %, tant pour les réceptions que pour les expéditions ; de même que les entrées de trafics de vracs liquides et solides autres que pétroliers. Les marchandises diverses diminuent de 10 % aux entrées et de 12 % aux sorties.

2) Le trafic des ports autonomes

Le trafic des six ports autonomes a représenté, avec 226,5 MT en 1982, 83,4 % de l'ensemble du trafic commercial des ports maritimes métropolitains.

Marseille Fos reste le premier port français et le second d'Europe, mais son trafic passe de 96,4 à 91,7 MT, soit une régression de 5,1 % qui frappe tous les trafics. Le premier trimestre 1983 marque une aggravation de la chute de l'ensemble des trafics qui atteint 13 %.

Le Havre (56,76 MT contre 71,8 MT en 1981) a été particulièrement touché en 1982 par la diminution des importations de produits pétroliers (- 34 %). Le début de 1983 apporte une amélioration et le port affiche une bonne tenue globale (- 1 % seulement de chute des trafics).

Dunkerque a traité en 1982 32,9 MT, contre 37,6 en 1981, soit une chute de 14 %. Cette baisse de trafic s'accroît en 1983 (- 20 %) et concerne tous les produits.

Rouen connaît un meilleur sort puisque son trafic qui avait diminué de 12 % en 1982 (18,8 MT contre 21,2 en 1981) progresse de 9 % pour le premier semestre 1983, du fait du report des exportations de céréales de la campagne 1982 et d'une augmentation importante des entrées d'hydrocarbures.

De même, *Nantes St-Nazaire* a vu ses résultats progresser de 13,9 MT à 15,7 MT en 1982 (+ 12 %). L'évolution favorable est confirmée pour le début de 1983 avec une hausse de 34 % due aux importations de gaz naturel liquéfié.

Enfin, *Bordeaux* a réalisé en 1982 un trafic global de 10,3 MT en retrait de 34 % par rapport à l'année précédente. La chute atteint 19 % pour le premier semestre 1983, mais les résultats définitifs seront vraisemblablement meilleurs que l'an dernier puisque le trafic sur cette période atteint déjà le total de 1982 !

3) Le trafic des marchandises en conteneurs

On constate la stabilisation pour l'année 1982 de la part des marchandises conteneurisées par rapport au trafic global des marchandises diverses (24 % contre 25 % en 1981).

Les trois ports autonomes du Havre, de Marseille et de Rouen assurent à eux-seuls 84 % du trafic des marchandises en conteneurs (10 millions de tonnes).

4) La bonne tenue du trafic de passagers

En revanche et comme les années précédentes, le trafic des voyageurs a maintenu sa progression en 1982 ; il a porté sur 20,2 millions de voyageurs débarqués et embarqués (+ 5 %). Trois ports (Calais, Boulogne, Le Havre) ont réalisé un trafic supérieur à 1 million de voyageurs et 15 ports ont dépassé les 100.000. Ces 18 ports assurent 99 % du trafic total. Le tableau ci-après rend compte de ces résultats en milliers :

Année 1982

Ports	Débarqués	Embarqués	Total
CALAIS	3 951	3 864	7 815
BOULOGNE	1 917	1 953	3 870
LE HAVRE	527	521	1 048
CHERBOURG	486	490	976
MARSEILLE	463	507	970
BASTIA	474	439	913
DUNKERQUE	392	378	770
DIEPPE	389	380	768
SAINT MALO	373	369	742
NICE	334	332	666
AJACCIO	269	242	511
ROSCOFF	138	140	278
Ensemble des ports français	10 120	10067	20 187

II. LA COMPARAISON AVEC LES PRINCIPAUX PORTS EUROPEENS

D'après les estimations que l'on possède pour l'année 1982, les trafics des principaux ports européens auraient évolué de la manière suivante :

Hamburg : 61,9 millions de tonnes en 1982 au lieu de 61,4 millions de tonnes en 1981, soit une légère progression de 0,9 %. Une croissance a été enregistrée pour les vracs liquides, notamment les produits pétroliers (+ 17,8 %) ; en revanche, les marchandises diverses ont régressé (- 6,6 %).

BREME-BREMERHAVEN : 26 millions de tonnes en 1982 au lieu de 25,8 millions de tonnes en 1981, soit une légère progression de 0,8 % avec, en particulier, une augmentation des vracs aux entrées (+ 14,5 %) et un repli du trafic des marchandises diverses aux entrées et aux sorties (- 5,2 %).

ROTTERDAM : Selon les premières estimations, le trafic est pratiquement resté stable en 1982 : 252,4 millions de tonnes, soit - 0,4 % par rapport à 1981. Cette stagnation est due notamment à la baisse du pétrole brut (- 7,1 %) et des minerais. En revanche, les trafics de produits raffinés ont augmenté de 23,2 % ainsi que le trafic conteneurisé.

ANVERS : 85 millions de tonnes en 1982 contre 79,7 millions de tonnes en 1981 (+ 6,5 %) ; la hausse du trafic est due à la progression du pétrole brut (+ 96,9 %) et à celle des vracs liquides et solides ; les marchandises diverses étant restées au niveau de l'année précédente (31 millions de tonnes).

GENES : 45,2 millions de tonnes en 1982 au lieu de 48,3 millions en 1981 (- 6,4 %). Cette baisse du trafic serait sensible non seulement dans le secteur des produits pétroliers (- 4,8 %), mais aussi dans les autres trafics.

Dans l'ensemble, la baisse du trafic est moins sensible que pour les ports français, puisque ces ports connaissent une relative stagnation : Anvers enregistre même une progression de 6,5 %.

III. LA PART DU COMMERCE EXTERIEUR DE LA FRANCE TRANSITANT PAR LES PORTS FRANCAIS

Le tableau, ci-après, montre que pour les quatre dernières années, une part non négligeable du commerce extérieur n'est pas traitée par les ports français. L'année 1982 marque une nouvelle diminution des pourcentages de tonnages traités par les ports français, surtout en ce qui concerne les exportations.

Pourcentage des tonnages

Années	Importations	Exportations
1978	76,2	31,0
1979	76,3	33,8
1980	75,1	35,2
1981	69,4	38,7
1982	67,8	36,1

CHAPITRE II

LES HANDICAPS DES PORTS FRANCAIS

I. L'AGGRAVATION DES DIFFICULTES DES PORTS FRANCAIS

La situation financière des ports français est actuellement très difficile, et surtout pour les plus grands d'entre-eux. Elle s'explique par la conjugaison de la chute du trafic et de l'évolution peu favorable des tarifs portuaires conformément aux directives gouvernementales. En effet, en 1983, les majorations intervenues n'ont pas conduit à des hausses de tarifs supérieures à 8 % pour le trafic national et 10 % pour le trafic international. Toutefois, des mesures spécifiques ont été nécessaires compte tenu de la situation particulière de certains ports : c'est ainsi que Bordeaux a été autorisé à relever les tarifs applicables au trafic international dans la limite de 16 %, et le Havre et Marseille viennent de bénéficier d'un relèvement complémentaire de 4 % sur ces mêmes tarifs.

Cependant, et malgré un effort de compression des charges, quatre des six ports autonomes maritimes ont connu un fort déficit d'exploitation.

La dégradation de la situation financière s'apprécie sous trois aspects : l'équilibre financier, la marge d'autofinancement et l'endettement.

A. L'EQUILIBRE FINANCIER DES PORTS AUTONOMES

Ainsi qu'il ressort des tableaux ci-après, les ports autonomes maritimes, à l'exception toutefois du Port Autonome de Nantes-Saint-Nazaire dont les résultats s'améliorent grâce au démarrage du trafic de gaz naturel liquéfié, ont enregistré en 1982 une forte dégradation de leurs soldes d'exploitation.

Résultats d'exploitation avant pertes et profits

(en M.F.)

Années	Dunkerque	Le Havre	Rouen	Nantes St-Nazaire	Bordeaux	Marseille
1980	+ 1,79	+ 29	+ 0,17	- 6	+ 0,6	+ 0,01
1981	+ 0,42	+ 21	- 1,31	+ 1	- 7,4	- 18,52
1982	+ 0,22	- 25,25	- 10,93	+ 2,67	- 15,53	- 60,52

En 1983, compte tenu en particulier de la perspective générale d'une nouvelle baisse des trafics d'hydrocarbures et en dépit de la poursuite des efforts drastiques de compression des charges accomplis par l'ensemble des six ports autonomes maritimes, aucune amélioration des résultats n'est prévisible, si ce n'est pour le Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire qui reçoit le trafic de gaz d'Algérie.

B. L'AUTOFINANCEMENT

Cette dégradation des comptes d'exploitation s'est soldée progressivement par une diminution de l'autofinancement.

Le tableau présenté ci-dessous permet de rendre compte des ressources propres dont ont pu disposer les ports autonomes maritimes en 1982 pour faire face à leurs dépenses d'investissement ainsi qu'au remboursement de leur dette, par rapport aux deux exercices antérieurs.

Marge brute d'autofinancement

(en M.F.)

Années	Dunkerque	Le Havre	Rouen	Nantes St-Nazaire	Bordeaux	Marseille
1980.....	87,05	143	40,25	0	26,8	+ 118,04
1981.....	109,62	132	49,27	20	16,1	103,44
1982.....	103,97	81,65	45,09	31,6	11,41	72,24

La contraction de la marge brut d'autofinancement réalisée en 1982 par rapport à l'exercice 1981 est particulièrement sensible au Havre (- 50 MF) et à Marseille (- 31 MF), en raison de la part prépondérante des recettes issues du trafic des hydrocarbures dans la composition de leur chiffre d'affaires.

Après remboursement du capital des emprunts, l'autofinancement disponible des ports autonomes maritimes évolue comme suit au cours des trois dernières années :

Marge nette d'autofinancement*(En M.F.)*

Années	Dunkerque	Le Havre	Rouen	Nantes St-Nazaire	Bordeaux	Marseille
1980	+ 60,62	+ 103	+ 20,47	- 9	+ 16,3	+ 73,21
1981	+ 80,41	+ 82	+ 38,62	+ 9	+ 4	+ 53,41
1982	+ 70,79	+ 25,22	+ 33,55	+ 12,15	- 5,07	+ 10

La marge nette d'autofinancement négative du port autonome de Bordeaux traduit les graves difficultés financières actuellement traversées par cet établissement, particulièrement touché par la baisse du trafic d'hydrocarbures.

C. L'ENDETTEMENT

Quoiqu'il s'avère encore élevé, l'endettement des ports autonomes maritimes a sensiblement décru au cours des derniers exercices. Au 31 décembre 1982, la dette cumulée des six ports autonomes est plus faible, en francs constants, que celle constatée à la clôture de l'exercice 1981. La situation des différents établissements n'est toutefois pas identique :

- à Dunkerque, la dette de l'établissement a baissé pour la cinquième année consécutive ;

-- au Havre, l'endettement rapporté au chiffre d'affaires passe de 2,27 en 1981 à 2,25 au terme de l'exercice 1982 ce faible écart ne rend qu'imparfaitement compte de l'effort accompli par le port, eu égard à la dégradation du chiffre d'affaires enregistré en 1982, qui figure ici au dénominateur ;

– à Rouen, la dette n'a progressé que de 2,07 % au cours de l'exercice 1982 :

– à Nantes-Saint-Nazaire, en revanche, la dette à la clôture de l'exercice 1982 s'est accrue de 28,5 % par rapport à la situation au 31 décembre 1981. L'évolution du poids des annuités en capital des emprunts à rembourser s'explique par l'effort d'investissement accompli au cours des années précédentes en matière, notamment, d'équipements destinés à la réception du gaz naturel liquéfié.

– à Bordeaux, la dette diminue en francs constants, mais le chiffre d'affaires également ; en conséquence, le ratio « endettement : chiffre d'affaires hors taxes » s'établit en 1982 à un niveau identique à celui de 1981 (2,23) :

– à Marseille, enfin, on assiste à un tassement du taux de progression de la dette, qui s'explique notamment par la modération du volume des emprunts souscrits en 1982.

II. LA PERMANENCE DES PROBLEMES SOCIAUX

A. DES CONFLITS TROP FREQUENTS

Les mouvements sociaux qui caractérisent la profession de docker ont des répercussions importantes sur l'acheminement des marchandises (délais de livraisons et frais pour le vendeur) et sont préjudiciables à l'image de marque des ports français. Or, les retards à l'appareillage se sont encore multipliés au cours des derniers mois, provoquant les réactions les plus vives des partenaires du monde maritime et la méfiance des utilisateurs de nos ports.

Le bilan des troubles ayant affecté les principaux ports en 1982 et au cours du premier semestre 1983 est le suivant :

Pour les ouvriers dockers :

- à Dunkerque, 13 arrêts de travail correspondant à une perte de 3,7 % d'heures de travail en 1982 contre 9 arrêts correspondant à une perte de 4,5 % au 1er semestre 1983 :

- au Havre, 13 arrêts de travail correspondant à une perte de 3,3 % d'heures de travail en 1982, contre 10 arrêts correspondant à une perte de 6,6 % au 1er semestre 1983 :

- à Rouen, 11 arrêts de travail correspondant à une perte de 3,3 % d'heures de travail en 1982, contre 14 arrêts correspondant à une perte de 6,7 % au 1er semestre 1983 :

- à Nantes, 9 arrêts de travail correspondant à une perte de 3,0 % d'heures de travail en 1982, contre 9 arrêts correspondant à une perte de 6 % au 1er semestre 1983 :

- à Saint-Nazaire, 14 arrêts de travail correspondant à une perte de 4 % d'heures de travail en 1982, contre 10 arrêts correspondant à une perte de 6 % au 1er semestre 1983 :

- à Bordeaux, 10 arrêts de travail correspondant à une perte de 3,3 % d'heures de travail en 1982, contre 8 arrêts correspondant à une perte de 6 % au 1er semestre 1983 :

- à Marseille, 13 arrêts de travail correspondant à une perte de 3,7 % d'heures de travail en 1982, contre 11 arrêts correspondant à une perte de 6,7 % au 1er semestre 1983.

Ces arrêts de travail sont essentiellement dus aux conflits qui ont eu lieu lors des négociations salariales entre les dockers et l'UNIM (1) qui se déroulent au plan national deux fois par an, en mai et novembre.

Pour les personnels des Ports autonomes (exploitation, outillage)

Pour ce qui concerne ces personnels, aucun arrêt important n'a été enregistré ni en 1982, ni au premier semestre de 1983.

(1) UNIM : Union nationale des industries de la manutention

Des arrêts de travail, mais limités à 1 à 2 heures par vacation, ont eu lieu, ainsi que des refus de faire des heures supplémentaires et de travailler le dimanche, lors des négociations salariales entre ces personnels et l'UPACCIM, en mai et novembre 1982 et en avril-mai 1983.

Votre commission tient à souligner le préjudice que ce climat social perturbé porte à l'activité portuaire. Elle rappelle que l'immobilisation des navires étant fort coûteuse pour les armements, les risques multipliés de grèves imprévisibles sont un facteur négatif dans le choix des ports d'escale pour leurs lignes régulières.

Or, dans ce domaine de la fiabilité du service portuaire, la performance des ports français est nettement inférieure à celle de leurs concurrents étrangers, notamment Anvers et Rotterdam. La fréquence des conflits constitue donc un handicap majeur pour les ports français.

B. LA SITUATION DE L'EMPLOI DES DOCKERS

La loi du 6 septembre 1947 accorde aux ouvriers dockers professionnels une priorité d'emploi pour le chargement et le déchargement des navires aux postes publics et pour certains travaux de manutention sur les terre-pleins ou sous hangar. En contrepartie, le docker a l'obligation de se présenter à chaque embauche et d'accepter le travail proposé.

Lorsqu'il n'a pas été embauché, il perçoit une indemnité de garantie, dans la limite de 150 jours d'inemploi par an et dont le montant est égal à 75,05 francs par vacation (demi-journée) chômée.

Il ne fait pas de doute que cette main-d'œuvre est coûteuse et augmente les coûts de la manutention portuaire en France, par rapport aux ports européens (notamment en raison de charges sociales plus élevées et d'équipes plus nombreuses pour la réalisation d'une opération donnée). Ainsi, d'après le rapport présenté par le Conseil économique et social, pour embarquer un lot de cinq tonnes de marchandises diverses à destination de l'Afrique Côte Ouest, il en coûterait (frais de passage et de mise à bord) : depuis le Havre, 160 francs la tonne, depuis Marseille, 175 francs la tonne, depuis Anvers ou Rotterdam, 85 francs la tonne, la différence provenant essentiellement du coût de la manutention

portuaire, même si dans les cotations de fret à destination ou au départ des pays de l'Europe du Nord, une partie des frais de manutention est prise en charge par le navire).

Lorsque tous les dockers professionnels ont été embauchés, il peut être fait appel à des dockers occasionnels.

Les embauches sont journalières, de même que les contrats. Les dockers passent ainsi d'une entreprise à l'autre, en fonction des besoins : c'est le régime de l'intermittence de l'emploi.

Ce régime de main-d'œuvre pléthorique est de plus en plus inadapté à la mutation des structures des transports et de la manutention et a nécessité une diminution des effectifs, qui accroît le malaise de la profession.

Or, malgré une diminution importante de l'effectif des ouvriers dockers professionnels, qui est passé de 14.229 au 31 décembre 1980 à 13.900 au 31 décembre 1981 puis à 12.749 au 31 décembre 1982 et à 12.597 au 30 juin 1983, le taux d'inemploi reste élevé : 21,80 % en 1980, 23,28 % en 1981, 22,28 % en 1982 et 21,39 % au 1er semestre 1983.

Le tableau ci-après précise l'évolution des effectifs dans les six ports autonomes métropolitains depuis la fin de l'année 1980 à juillet 1983 :

PORTS AUTONOMES	1980 (31 décembre)	1981 (31 décembre)	1982 (31 décembre)	1983 (30 juin)
DUNKERQUE	1 774	1 707	1 572	1 522
LE HAVRE	3 510	3 360	3 095	2 994
ROUEN	2 064	2 010	1 883	1 779
NANTES SAINT NAZAIRE ..	463	462	449	438
BORDEAUX-LE VERDON ..	617	584	443	423
MARSEILLE (Est et Ouest) ...	3 266	3 248	2 961	3 098

Des mesures sont prises actuellement pour ajuster au mieux les effectifs aux besoins des ports, lesquels ont tendance à diminuer en raison de la stagnation du trafic (hors hydrocarbures) et du développement rapide de la conteneurisation et de la manutention horizontale. C'est ainsi, notamment, que dans le cadre de l'ordonnance n° 234 ont été conclues entre l'Etat et la CAINAGOD (1) deux conventions d'allocations spéciales du Fonds national pour l'Emploi, l'une en 1982, l'autre en 1983, pour permettre le départ en préretraite, à partir de 55 ans, des dockers qui le souhaitent. 2.095 dockers ont bénéficié de la première convention.

Ces mesures sont intéressantes car elles permettent d'assainir l'emploi et d'embaucher ; dans les ports, où cela s'avère nécessaire, un certain nombre de jeunes dockers qui pourront être formés aux nouvelles qualifications résultant de l'évolution des techniques.

Mais, il est certain que cette phase de transition crée un *malaise* au sein de la profession, qui contribue à l'agitation sociale dans nos ports.

III. L'INSUFFISANTE INSERTION DES PORTS DANS LEUR ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE

A. UN DESENCLAVEMENT INACHEVE

Les ports français sont victimes de l'absence d'une desserte intérieure convenable, que ce soit par la route, le rail ou la voie d'eau. Tous les ports sont concernés, quelle que soit leur taille.

Depuis plusieurs années, un effort a été fait pour favoriser leur désenclavement progressif, mais, compte tenu de la faiblesse des crédits consacrés tant aux routes qu'aux voies navigables, le désenclavement de nos ports est loin d'être achevé.

(1) CAINAGOD : Caisse Nationale de garantie des ouvriers dockers.

Dans le domaine de la voie d'eau particulièrement, les ports français sont très défavorisés par rapport à leurs concurrents du Nord de l'Europe en raison de la vétusté de nos infrastructures et de l'insuffisance du réseau à grand gabarit. Votre commission insiste sur la nécessité de doter les ports maritimes de voies d'accès permettant d'obtenir une plus grande productivité. Elle se félicite à cet égard du raccordement du port Ouest de Dunkerque au réseau fluvial et de l'achèvement de la liaison Rhône-Fos.

En ce qui concerne les transports routiers, diverses réglementations et pratiques défavorisent les ports français. Il s'agit notamment du système de contingentement des licences « zones longues », des autorisations exceptionnelles de transport routier, de l'obligation de présenter les conteneurs maritimes aux bureaux régionaux du fret, du système de la tarification routière obligatoire, et du non respect des réglementations sociales par les transporteurs étrangers sur le territoire français. Le Comité interministériel d'Aménagement du Territoire du 20 décembre 1982 s'est penché sur ces problèmes et a décidé la préparation d'un plan d'amélioration des dessertes des ports français par route, voie ferrée et voie d'eau. Dans le même domaine, sont en cours d'élaboration des dispositions techniques et financières permettant de supprimer tout handicap tarifaire d'acheminement vers les ports français, en application de l'article 8 de la loi d'orientation des transports intérieurs.

B. L'INSUFFISANCE DE LA DESSERTE MARITIME

En ce qui concerne la desserte maritime, les ports français sont très en deçà de ce que peuvent offrir Rotterdam et Anvers, aussi bien en nombre de lignes régulières qu'en fréquence des touchées. C'est la conséquence d'un commerce extérieur tourné en grande partie vers la C.E.E. et d'une politique portuaire qui a préféré le développement équilibré de l'ensemble de ses ports à la concentration des moyens sur un ou deux d'entre-eux. En outre, la France occupant une faible place dans les Conférences et consortiums maritimes, celles-ci ont tendance à orienter les escales vers d'autres ports que les ports français.

IV. LES FAIBLESSES DE L'ORGANISATION ET DE LA GESTION DES PORTS

A. LA GESTION

Les ports français sont moins bien armés que leurs concurrents dans plusieurs domaines : celui de la coordination entre les diverses prestations portuaires et celui du dynamisme commercial.

1) L'absence de coordination de l'ensemble des prestations portuaires

Contrairement aux ports européens, ces diverses prestations sont trop éparpillées entre les directeurs de ports et les divers prestataires de services et entrepreneurs privés, ce qui nuit à l'efficacité des demandes auprès des clients et donc au bon fonctionnement du port.

2) Les insuffisances commerciales

La fonction commerciale est également moins bien assurée dans les ports français, qu'il s'agisse du démarchage des clients, de l'accueil des usagers ou des armements ou de la promotion de l'image de marque des ports. Cette insuffisance est d'ailleurs très bien perçue puisque 3 ports (Le Havre, Dunkerque et Marseille) viennent de se doter de cellules commerciales.

Le morcellement du secteur du transit français ne lui permet pas de mettre en oeuvre tous les moyens nécessaires afin de se doter de structures commerciales suffisantes pour récupérer les trafics difficiles et d'un réseau international les mettant à même de lutter avec leurs concurrents européens.

Enfin, en dépit des efforts faits pour répandre les contrats de vente C.A.F. au lieu de F.O.B. , les chargeurs français laissent trop souvent la maîtrise du transport, c'est-à-dire le choix des ports d'embarquement, à leurs clients étrangers.

B. LES EQUIPEMENTS

En dépit d'un bon niveau général, en particulier pour les conte-neurs, les ports français connaissent des retards :

– pour les équipements destinés au négoce. De ce fait, les ports jouent un rôle très limité dans ce domaine. En dehors du café au Havre ou des céréales à Rouen, il n'y a pratiquement pas de grands marchés internationaux dans nos ports et aucun d'eux ne possède de bourse de commerce ;

– étant donné le grand nombre de ports français, il y a compétition entre eux pour s'équiper alors que leurs concurrents profitent d'une concentration des équipements.

Or, l'effort de l'Etat ne cesse de se réduire depuis quelques années, atteignant un niveau très bas en 1981 et 1982, qu'il s'agisse des investissements ou de l'entretien.

Votre commission regrette ce désengagement qui nuit au développement des ports français et favorise leurs concurrents européens qui continuent à s'équiper.

V. LES DETOURNEMENTS DE TRAFIC

Ils sont la conséquence de l'ensemble des handicaps dont souffrent les ports français. Il s'agit du passage par un port étranger d'une marchandise provenant de France ou destinée à la France.

L'évaluation « statistique » des détournements de trafic de marchandises par les ports étrangers repose sur les statistiques du commerce extérieur de la France qui permettent, entre autre, de distinguer, 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.

La détermination précise des trafics réellement détournés des ports français par les ports étrangers de Belgique, des Pays Bas, d'Allemagne de l'Ouest (R.F.A.), d'Italie et d'Espagne reste cependant difficile et les statistiques disponibles en la matière, établies par la banque de données SITRAM (Système d'Informations sur les Transporteurs de Marchandises) du département des Statistiques des Transporteurs à partir des statistiques de commerce extérieur de la Direction générale des Douanes, ne peuvent fournir que des données approximatives.

Le tableau ci-après permet d'apprécier, pour les sept dernières années, les tonnages de marchandises acheminées vers (ou depuis) la France par voie terrestre alors que ces marchandises proviennent d'un pays (ou sont destinées à un pays) avec lequel les échanges s'effectuent essentiellement par la voie maritime (c'est-à-dire conventionnellement, le Royaume-Uni, l'Eire, les pays scandinaves, la Grèce et la Turquie en Europe et tous pays d'un des quatre autres continents) ; n'ont cependant pas été pris en compte les tonnages de gaz norvégien transitant par oléoduc depuis les Pays-Bas qui ne peuvent être considérés comme des trafics réellement détournés.

(tonnages en millions de tonnes)

ANNEES	1975	1977	1978	1979	1980	1981	1982*
Importations	7,5	9,4	8,1	9,2	11,4	9,3	9,4
% des importations par voie maritime, hors produits pétroliers	13,6 %	15,1 %	11,8 %	12,0 %	13,2 %	12,6 %	14,0 %
Exportations	4,6	4,4	4,9	4,9	4,5	5,4	4,7
% des exportations par voie maritime	15,0 %	12,7 %	12,5 %	10,6 %	9,7 %	10,5 %	10,6 %
TOTAL	12,1	13,8	13,0	14,1	15,9	14,7	13,1
% du trafic par voie maritime, hors importations de produits pétroliers	14,1 %	14,2 %	12,1 %	11,5 %	11,8 %	11,7 %	12,6 %

* estimation provisoire.

A l'importation, les *détournements sont donc restés stables* en tonnage en 1982. L'augmentation du pourcentage de détournements des importations hors produits pétroliers constatée est, quant à elle, en grande partie artificielle, car due à la diminution des importations de minerai pour la métallurgie pour lesquelles le taux de détournement est faible.

A l'exportation, les détournements diminuent fortement en tonnage mais restent stables en pourcentage.

Ainsi, les détournements de trafic au détriment des ports français *apparaissent donc stables au cours de ces dernières années*. En outre, il ne faut pas oublier que les ports français sont à leur tour bénéficiaires de détournements de trafics au détriment des ports européens. Il s'agit soit du transit direct de certaines marchandises (par exemple, pour Marseille, le pétrole brut destiné à l'Allemagne et la Suisse par le Pipe Line sud européen ou à Nantes-St-Nazaire le gaz importé pour le compte du Benelux).

A ces trafics s'ajoutent ceux enregistrés par le trafic transmanche des ports non autonomes.

En conclusion, il convient de relativiser l'importance de ces trafics détournés qui concernent essentiellement les ports du Nord de la France. Il s'agit d'un phénomène obligatoire et ils ne sont, à l'évidence pas récupérables dans leur totalité.

Mais, votre commission insiste sur la nécessité de récupérer ceux pour lesquels il n'existe pas de justification objective, c'est-à-dire ceux qui résultent des handicaps précédemment analysés.

Telle devrait être la préoccupation majeure des responsables de la politique portuaire française.

CHAPITRE III

LA POLITIQUE PORTUAIRE

I. LES PORTS DANS LE IX^e PLAN

En dépit des besoins du système portuaire français, le gouvernement semble méconnaître la nécessité de définir une politique portuaire d'ensemble tenant compte de l'évolution des trafics. En effet, alors que les premiers projets du 9^e Plan prévoyaient de grandes opérations d'infrastructure pour un montant de 3,1 milliards de francs, la première loi de Plan promulguée le 13 juillet 1983 n'a consacré au domaine portuaire qu'un développement limité dans un paragraphe traitant de l'amélioration du transport maritime. Le projet de seconde loi de Plan déposé le 25 octobre 1983 sur le bureau de l'Assemblée Nationale, confirme ce désintérêt pour les ports maritimes, puisque quelques lignes seulement évoquent, dans un sous-programme du programme prioritaire N° 7 (« Mieux vendre en France et à l'étranger ») « l'adaptation des équipements maritimes et portuaires visant à assurer le développement du trafic portuaire de marchandises diverses conteneurisées et à permettre la réception de navires minéraliers modernes (225.000 tonnes) à Dunkerque ». Plus grave encore, les ports maritimes sont absents du chapitre relatif aux transports de la troisième partie du projet de loi, qui précise les grandes lignes de la programmation des infrastructures. Votre commission regrette que la planification en matière portuaire n'apparaisse pas plus clairement dans le projet de loi soumis à l'examen du parlement.

Une réflexion a certes été esquissée au cours du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire du 20 décembre 1982 qui a traité de la politique française pour le littoral en général et du secteur portuaire, en particulier. Mais, ces déclarations d'intentions ne remplacent pas un document opérationnel pour la période du IX^e Plan. Le directeur des

Ports n'avait-il pas lui-même reconnu cette nécessité lorsqu'il déclarait au cours d'un déplacement à Rouen, l'an dernier : « Je souhaite qu'un effort de planification soit fait à tous les niveaux des établissements portuaires. L'activité portuaire est, en effet, l'une de celle à mes yeux où la planification revêt une importance toute particulière. Chaque port doit, dans le cadre des travaux préparatoires du IXe Plan, préparer le document relatif à sa propre activité et à ses propres investissements ».

Or, malgré cette profession de foi que votre commission ne saurait que partager, et en dépit de la réflexion élaborée au cours de l'année 1983 dans le cadre des travaux préparatoires au IXe Plan, ceux-ci (comme l'ensemble du secteur maritime) sont les grands oubliés de la planification. Cette lacune est très grave car l'échelle du temps portuaire est, à l'évidence pluriannuelle, qu'il s'agisse de réaliser des investissements, de conforter un trafic ou d'en récupérer certains. En outre, l'expérience prouve que le cadre de référence pluriannuel est mieux adapté à l'intervention financière de l'Etat : c'est seulement en s'appuyant sur une réflexion solide intégrant tous les éléments qui interviennent dans l'activité d'un port que les responsables ministériels peuvent décider des crédits d'équipements indispensables.

Votre commission se voit donc contrainte d'examiner la politique portuaire à travers les décisions prises au CIAT du 20 décembre 1982, ainsi que les réformes tendant à la décentralisation de certains ports et à la démocratisation des conseils d'administration des ports autonomes.

II. LES ORIENTATIONS DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE UNE ESQUISSE DE POLITIQUE PORTUAIRE

1) Les décisions prises par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire du 20 décembre 1982 : de simples déclarations d'intentions

La première décision relative aux aides de l'Etat en faveur des investissements portuaires dispose qu'elles devront rester concentrées sur les infrastructures à longue durée de vie. L'Etat favorisera désormais les investissements des ports autonomes nécessaires au développement des

trafics minéralier et charbonnier ainsi qu'au trafic des conteneurs. Pour les autres ports d'intérêt national, l'accueil des trafics spécialisés (matières premières, agroalimentaire) sera favorisé.

En second lieu, le CIAT s'est prononcé sur un certain nombre de mesures concernant l'amélioration du fonctionnement des ports.

C'est ainsi que le ministère des Transports et le Secrétariat d'Etat chargé de la mer devront préparer un plan d'amélioration des dessertes des ports par route, voie ferrée et voie d'eau.

Il a été également décidé que seraient mises au point par les ministères intéressés, toutes dispositions techniques et financières permettant de supprimer tout handicap tarifaire d'acheminement vers les ports français.

Le CIAT a également admis la possibilité de constituer dans chaque grand pôle portuaire une zone industrielle franche, par application des régimes douaniers suspensifs existants, en tenant compte des particularités des activités portuaires.

Enfin, un effort a été décidé pour hâter la simplification et l'harmonisation des procédures et documents nécessaires au passage portuaire dans le cadre du comité Simprofrance. Il a été engagé au cours du 1er semestre 1983 puisque 45 mesures propres à faciliter l'acheminement du commerce extérieur par les ports français ont été examinées. Parallèlement, des réflexions ont été menées pour préparer l'informatisation prévisible des procédures et des échanges d'information entre partenaires publics et privés du commerce international. Elles ont débouché sur l'implantation du système SOFI (à l'initiative de l'administration des douanes) qui sera complétée par la mise en place de systèmes d'informatisation propres à certaines communautés portuaires (Le Havre et Marseille notamment).

Votre commission approuve ces décisions, mais puisqu'elles portent sur les années à venir, pourquoi ne pas les avoir inscrites dans le IXe Plan ? Ne risquent-elles pas, dans ces conditions, de rester de simples déclarations de bonnes intentions ?

2) La décentralisation : une réforme inachevée

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, a transféré aux départements et aux communes la responsabilité de l'administration de plus de 90 % des ports maritimes civils (environ 92 %) ; seuls resteront de la compétence de l'Etat, les ports autonomes et les ports d'intérêt national ou contigus à des ports militaires dont la liste doit être fixée par un décret en Conseil d'Etat. Il est prévu d'inclure dans cette liste 17 ports métropolitains et 4 ports d'outre-mer.

L'application de la loi du 22 Juillet 1983 ne deviendra effective qu'après l'adoption d'un certain nombre de décrets qui devront intervenir dans les domaines suivants : procédure de consultation et d'enquête, transfert des pouvoirs de police, droits de port, transfert des dépendances du domaine public, transfert de crédits d'investissement.

En ce qui concerne les procédures de consultation et d'enquête, l'établissement de telles procédures entraînera la création de conseil portuaires assurant la démocratisation de la gestion du port et destinés à se substituer aux actuelles commissions permanentes d'enquête.

Les procédures de consultation et d'enquête qui seront mises en place dans les ports décentralisés s'inspireront très directement de celles actuellement en vigueur dans les ports non autonomes et auxquels les usagers (pêcheurs, exploitants, concessionnaires, etc...) sont attachés.

S'agissant des emprises des ports décentralisés, elles feront l'objet d'un transfert de gestion aux collectivités locales qui s'opérera dans le cadre de conventions passées entre l'Etat et les départements ou les communes.

Des dispositions particulières, prises par voie réglementaire, devront fixer les conditions d'utilisation du domaine public mis à la disposition des collectivités locales afin d'assurer le respect de sa vocation.

Pour le reste (police, droits de port), le transfert des compétences au profit des autorités locales ne devrait pas entraîner de modifications substantielles des conditions dans lesquelles s'exercent actuellement ces compétences, le président du Conseil général ou le maire se substituant au commissaire de la République pour exercer des pouvoirs qui ne devraient subir que les adaptations nécessaires.

Enfin, le Gouvernement procède actuellement à la détermination du montant et des critères de répartition de la dotation de décentralisation spécifique aux départements littoraux (l'Etat n'intervient pas actuellement pour les ports exclusivement consacrés à la plaisance dont la gestion est transférée aux communes) prévue par l'article 83 de la loi du 22 Juillet 1983.

Votre commission avait approuvé en juillet dernier ce transfert des compétences ; elle s'étonne toutefois que le décret fixant la liste des ports d'intérêt national ne soit pas encore paru. Le projet de loi a été déposé, il y a 18 mois, sur le bureau du Sénat et voté en juillet dernier. Comment se fait-il que le Gouvernement ne se soit pas encore déterminé sur un transfert de compétences qui ne devait pourtant soulever aucune difficulté ? Quel sera le sort de ces ports d'intérêt national dans le budget pour 1984 puisque la décision n'a pas été prise ? Votre commission insiste sur la nécessité d'achever rapidement cette réforme pour que l'incertitude ne compromette pas les décisions concernant l'avenir de ces ports.

3) La démocratisation : un projet compromis

Le Gouvernement avait envisagé, l'an dernier, de modifier par voie réglementaire la composition des conseils d'administration des ports autonomes en augmentant la représentation salariale et celle des collectivités locales au détriment des chambres de commerce et d'industrie.

Votre commission avait relevé le manque de clarté de la procédure et craint que ne soit rompu l'équilibre initial au sein de ces conseils d'administration, puisque le Gouvernement n'envisageait pas d'augmenter le nombre de leurs membres. Ce problème a été de nouveau abordé lors de l'examen par le Parlement de la loi relative à la démocratisation du secteur public, mais non résolu au cours des débats. C'est pourquoi des parlementaires de l'opposition ont saisi le Conseil constitutionnel au motif notamment « qu'il n'est pas loisible au législateur d'abandonner totalement au pouvoir discrétionnaire du Gouvernement la fixation, par décret, du nombre de représentants des salariés au conseil d'administration ou de surveillance d'établissements publics ».

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 19 juillet 1983, leur a donné raison en annulant trois dispositions de la loi du 26 juillet 1983 qui n'ont donc pas pu être promulguées, car elles sont contraires à l'article 34 de la Constitution.

La décision du Conseil constitutionnel est formulée comme suit :

« Art. 1er.- Sont déclarés contraires à la Constitution :

- la deuxième phrase de l'alinéa 2 de l'article 4 de la loi relative à la démocratisation du secteur public ainsi conçue : « Un décret fixe le nombre de ces représentants ; il peut prévoir, si les spécificités de l'entreprise le justifient, la représentation de catégories particulières de salariés au moyen de collèges électoraux distincts » ;

- dans le premier alinéa de l'article 5 le membre de phrase formé par les mots : « nommés par décret » ;

- dans l'alinéa 2 de l'article 16 le membre de phrase formé par les mots : « dont le nombre de salariés est au moins égal à mille ou dont le nombre de cadres est au moins égal à vingt-cinq ».

Art. 2.- Les autres dispositions de la loi relative à la démocratisation du secteur public sont conformes à la Constitution.

Art. 3.- Les dispositions déclarées contraires à la Constitution ne sont pas inséparables de l'ensemble de la loi.

Art. 4.- La présente décision sera publiée au Journal Officiel de la République française. »

La décision du Conseil constitutionnel est donc très importante car elle remet en cause le projet de décret qu'avait préparé le Gouvernement tendant à modifier la composition des conseils d'administration des ports autonomes. Ceux-ci figurent en effet parmi les établissements publics et sociétés énumérés à l'annexe II de la loi de démocratisation.

Votre commission se félicite de cette décision qui ne fait que conforter le point de vue qu'elle avait exprimé lors de l'examen de la loi de finances pour 1983. Elle souhaiterait connaître les intentions du Gouvernement, compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel.

III. LE BUDGET POUR 1984 CONFIRME LE DESENGAGEMENT DE L'ETAT A L'EGARD DES PORTS MARITIMES

Le projet de budget pour 1984 ne fait hélas que confirmer le désintérêt du gouvernement pour les ports maritimes.

Globalement, les autorisations de programme diminuent de 37 % par rapport à 1983 (300,6 MF au lieu de 413 MF) et de 50 %, si l'on tient compte de la déduction au titre de la décentralisation puisqu'elles n'atteignent que 274,1 MF après le transfert. Les crédits de paiement passent de 862 à 885,3 MF (+ 2,7 %) et à 874,2 MF après la déduction au titre de la dotation globale de décentralisation, soit une progression de 1,3 % seulement.

Le recul des dépenses publiques concerne plus les opérations d'équipement que l'entretien.

A. LE RECUK DES DEPENSES D'EQUIPEMENT

1) Les ports métropolitains

Le budget prévoit tout d'abord le transfert au budget du ministère de l'Intérieur de 9,9 MF en AP et de 3,3 MF en CP sur le chapitre 53-30 (Article 30, 50 et 70) et de 16,5 MF en AP et 2,3 MF en CP sur le chapitre 63-30 (articles 10 et 20), ce dernier chapitre regroupant les subventions d'investissement accordées aux ports concédés qui n'ont pas les dimensions requises pour être considérés comme ports d'intérêt national.

Compte tenu de ces transferts, les dotations consacrées aux investissements portuaires sont fortement réduites puisque les autorisations de programme passent de 266,8 à 251 MF (- 6 %) et les crédits de paiement sont ramenés de 266 à 217 MF (- 22,5 %).

Cette diminution est encore plus importante si l'on tient compte des annulations de crédits intervenues en cours d'année (arrêté du 5 mai 1983) puisqu'elle atteint 42,6 % pour les AP.

Les principaux investissements prévus concernent les équipements suivants (prévisions) :

Dunkerque :

- Achèvement du rétablissement des profondeurs de la passe d'accès au port Est.

Le Havre :

- Amélioration d'équipements pour les marchandises sèches ;
- Ouvrages de protection contre la mer à Antifer (2ème tranche).

Rouen :

- Amélioration des accès nautiques (nouveau programme).

Nantes-St-Nazaire :

- Approfondissement du chenal maritime de la Loire pour la réception des navires charbonniers et méthaniers (2ème tranche).

Bordeaux :

- Amélioration des accès nautiques à Bassens (2ème tranche).

Marseille :

- Construction d'un quai pour marchandises diverses en darse n° 3 à Fos (2ème tranche).

Calais :

- Déplacement de la jetée Est.

La Rochelle :

- Construction d'un nouveau poste à quai céréalier (1ère tranche).

Sète :

- Extension du port en mer : achèvement du premier poste du quai multivrac ;

- Réparation des dégâts causés par la tempête de novembre 1982 : études préalables et réparation des digues (1ère tranche).

Toutes ces opérations ont pour objectif de moderniser et de développer les équipements des ports français dans le cadre des ouvrages existants, en fonction de la croissance et de l'évolution des besoins du trafic.

Ces opérations permettront, notamment, de réaliser les équipements nécessaires à la réception du trafic des marchandises diverses afin d'accompagner la croissance de ce trafic attendue dans les années à venir et le recours croissant à la conteneurisation et aux techniques modernes de conditionnement en charges unitisées et de manutention par roulage.

Par ailleurs, comme le montre la liste ci-dessus, certaines opérations projetées permettront de poursuivre l'amélioration des capacités de traitement des vracs solides.

Il est enfin prévu que dans le cadre de la deuxième tranche du Fonds spécial des grands travaux, l'Etat participe à Dunkerque au financement des équipements d'infrastructure portuaire relatifs à la desserte maritime de la plate forme d'Usinor.

Mais, le montant de cette participation n'étant pas encore fixé, votre commission ne peut l'apprécier. Elle émet toutefois le voeu que ces crédits supplémentaires ne servent pas seulement à compenser les annulations de crédits qui pourraient intervenir au cours de l'année, comme c'est le cas dans le secteur routier.

2) Les ports d'outre-mer

Le seul élément de satisfaction en matière d'investissement concerne les crédits destinés aux ports d'outre-mer qui progressent de 22,6 %, passant de 17,15 MF à 21,1 MF. Ces crédits permettront d'assurer la poursuite des opérations engagées (amélioration des profondeurs du chenal d'accès au port de Dégrad des Cannes en Guyane, notamment).

B. LE MAINTIEN DES DEPENSES D'ENTRETIEN

Les crédits de fonctionnement sont pour l'essentiel maintenus, compte tenu d'une part des hausses de rémunération et de l'augmentation des crédits d'entretien et d'exploitation des ports (+ 2,5 MF) et, d'autre part, d'un transfert de 5,35 MF de crédits au budget de l'Intérieur au titre de la dotation globale de décentralisation.

Par ailleurs, au titre IV, la participation de l'Etat aux dépenses des ports inscrite au chapitre 44.34 augmente de 14,8 %, passant de 415,3 MF à 476,9 MF. Ces crédits sont destinés, en application de la loi sur l'autonomie des ports maritimes, à rembourser les dépenses d'entretien des accès (chenaux ou écluses) ou des ouvrages de protection contre la mer.

L'augmentation est destinée, pour 26,6 MF, à couvrir l'évolution générale des charges d'entretien et pour 35 MF à remédier à l'insuffisance d'entretien de certains équipements.

Au total, même si l'entretien est préservé, votre commission constate un *nouveau recul de l'engagement de l'Etat* dans le domaine de l'équipement portuaire.

Les autorisations de programme n'ont cessé de diminuer depuis 1975, comme l'indique le tableau ci-après :

Années	A.P. Etat mises en place dans la totalité des ports français
1975	842,5
1976	382,7
1977	374,8
1978	358,2
1979	350,0
1980	368,2
1981	315,7
1982	290,1
(Lois de finances initiales)	

Votre commission, sans méconnaître la diminution de certains trafics qui pourrait conduire à un suréquipement de nos ports (pour la réception du charbon, notamment), estime qu'il est indispensable de ne pas laisser se creuser un écart avec les ports belges ou néerlandais qui continuent eux à l'équiper.

CONCLUSION

Au terme de cet avis, votre commission des Affaires économiques et du Plan s'interroge sur la volonté réelle du Gouvernement de mettre en œuvre la politique qui s'impose pour assurer la compétitivité des ports français.

En effet, et malgré l'intérêt témoigné par le Premier Ministre, dès 1981 lors de sa visite à Dunkerque, suivie fin 1982 de sa demande d'avis au Conseil économique et social sur les problèmes des ports maritimes français et de leur compétitivité par rapport aux concurrents étrangers, la politique portuaire semble s'essouffler depuis l'an dernier. A cet égard, il est significatif que les deux lois de 9^e Plan n'accordent qu'une place modeste au domaine portuaire, ce que votre Commission déplore tant la planification lui semble indispensable dans ce secteur.

De même, le recul des crédits d'investissement réservés aux ports est inquiétant car il risque de creuser l'écart existant entre nos ports et ceux du Nord de l'Europe. Or, même si un effort important d'équipement a été réalisé au cours du VII^e Plan, il convient de souligner qu'étant donné le grand nombre de ports en France, il y a compétition entre eux pour s'équiper, alors que leurs concurrents profitent d'une concentration des équipements. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que Rotterdam fasse un trafic en tonnage pratiquement équivalent à celui de nos six ports autonomes métropolitains.

C'est pourquoi votre commission considère que la continuité est indispensable en matière d'investissements portuaires, si l'on veut que les ports assurent une part plus importante du commerce extérieur français. En effet, si le niveau d'équipement de nos ports est satisfaisant au regard du trafic actuel, il ne faudrait pas qu'un désengagement financier brutal

de l'Etat compromette notre outil portuaire pour l'avenir. Enfin, votre commission insiste sur la nécessité d'améliorer le climat social dans les ports français compte tenu des préjudices que la fréquence des conflits porte à notre service portuaire. Elle rappelle que l'immobilisation des navires étant fort coûteuse pour les armements, les risques multipliés de grèves imprévisibles sont un facteur négatif dans le choix des ports d'escale pour leurs lignes régulières. A cet égard, les ports français sont beaucoup moins fiables que leurs rivaux européens.

Votre commission tenait à formuler ces observations en conclusion à ce rapport.

Elle a pris acte de la volonté du Gouvernement de prendre les mesures nécessaires à l'amélioration du fonctionnement des ports (Comité interministériel pour l'aménagement du territoire du 20 décembre 1982) et de promouvoir une véritable politique commerciale dans ce secteur (communication du Conseil des Ministres du 2 novembre 1983). Mais, compte tenu de la réflexion déjà engagée sur ces problèmes portuaires, elle regrette d'autant plus que la politique du gouvernement ne se traduise pas dans les faits et que la loi de finances marque une nette réduction du rythme d'équipement de nos ports maritimes. C'est pourquoi elle émet le vœu que le Gouvernement mette en œuvre une politique portuaire active qui permettra de récupérer les trafics actuellement détournés au détriment des ports français.

Elle souhaite enfin connaître les intentions du Gouvernement concernant la gestion et l'organisation des Conseils d'administration des ports autonomes.



Les conclusions du rapporteur pour avis rendant à s'en remettre à la **sagesse du Sénat** pour les crédits des ports maritimes inscrits dans la loi de finances pour 1984, ont été adoptées par la majorité de la commission, les commissaires socialistes et communistes ayant voté contre ces conclusions.