

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,
Sénateur.
Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 30

MER : PORTS MARITIMES

Rapporteur spécial : M. Tony LARUE.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, vice-présidents; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires; Maurice Blin, rapporteur général; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 32), 962 (tome XI), 965 (tome XIV) et T.A. 175.

Sénat : 92 (1987-1988).

Lois de finances. - Mer - Ports.

SOMMAIRE

	Pages
	-
Principales observations de la commission	4
Examen en commission	5
Avant-propos	9

CHAPITRE PREMIER :

LE TRAFIC MARITIME

I. L'activité dans les ports français.....	11
II. L'évolution des détournements de trafic.....	13

CHAPITRE II :

LA RELANCE DE LA FILIERE PORTUAIRE

I. La situation des ports autonomes français	16
II. Le rapport Dupuydauby	20
III. Le plan de relance	25

CHAPITRE III :

LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LE PROJET DE BUDGET POUR 1988

I. Présentation des crédits	26
II. Les dépenses ordinaires	27
III. Les dépenses en capital.....	28
A. Evolution des crédits.....	28
B. Les programmes d'investissement.....	29

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 27 octobre 1987, sous la présidence de **M. Cristian Poncelet, Président**, votre Commission a procédé à l'examen du budget de la Mer (crédits des ports maritimes), sur le rapport de **M. Tony Larue, rapporteur spécial**.

M. Tony Larue, rapporteur spécial a présenté les principales évolutions du budget, qui, avec 696,5 millions de francs, progresse de 7,8 %. Cette majoration touche particulièrement les dépenses en capital (154 millions de francs au total, soit + 47,8 %) traduisant l'effort public en direction des équipements portuaires. Cet effort passe par la réalisation d'investissements de capacité et de modernisation particulièrement nécessaires pour affronter la concurrence étrangère (installations de Bassens à Bordeaux).

Le rapporteur spécial a ensuite commenté le plan de relance de la filière portuaire mis en oeuvre à la suite du rapport Dupuydauby.

Le plan, qui a suscité de vives réactions auprès des autorités intéressées, suggère la répartition à venir des compétences et des financements entre l'Etat et les chambres de commerce et d'industrie. Le Gouvernement a annoncé l'apport d'une dotation en capital de 1,4 Milliard de francs prélevés sur les recettes de privatisation au profit des ports autonomes.

L'effort massif consenti par l'Etat témoigne de la volonté d'arrêter le désengagement progressif qui avait été constaté dans ce secteur.

A l'issue de cet exposé, **M. Christian Poncelet, président**, s'est d'une part interrogé sur l'opportunité d'une révision des infrastructures portuaires et a d'autre part considéré que le rapport Dupuydauby allait provoquer à terme des réactions salutaires de la part des autorités portuaires impliquées.

M. Tony Larue, rapporteur spécial, en réponse à une question de **M. Stéphane Bonduel**, a indiqué que l'automatisation des ports avait entraîné des conséquences importantes sur la manutention, et l'emploi.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits des ports maritimes pour 1988 (budget de la mer - ports maritimes).

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

I. PRESENTATION DES CREDITS

Le montant total des crédits proposés pour les ports maritimes au titre de 1988 s'élève à 696,53 millions de francs contre 645,99 millions de francs en 1987, marquant ainsi une progression de 7,8 %.

Ces crédits s'analysent ainsi :

a) Les dépenses ordinaires

Les crédits de fonctionnement du titre III, soit 59,04 millions de francs, progressent de 2,41 % par rapport à l'année précédente. Cette progression est essentiellement due à des opérations d'ajustement de crédits destinées à couvrir les augmentations de rémunérations des divers personnels ainsi que l'évolution des moyens généraux des services (+ 1,2 million de francs).

Les interventions publiques (titre IV) représentent la subvention versée par l'Etat aux ports autonomes, en application de la loi du 20 juin 1965. Avec 483,41 millions de francs, cette dotation est maintenue en francs courants pour la quatrième année consécutive.

b) Les dépenses en capital

Avec une dotation de 154,08 millions de francs, les crédits de paiement augmentent fortement par rapport à 1987 (+ 47,8 %), mais quasiment égaux, en francs constants, aux crédits inscrits au budget de 1986 (F.S.G.T. inclus).

La dotation en autorisations de programme marque également un très net redressement (+ 21,6 %) en passant de 207,4 millions de francs en 1987 à 252,3 millions de francs en 1988.

II. LE PLAN DE RELANCE DE LA FILIERE PORTUAIRE

Après le plan "Marine Marchande" en 1986, la nécessité d'une refonte de la filière portuaire s'est imposée face à l'ampleur du phénomène des détournements de trafic et la menace que cette situation faisait planer sur nos échanges extérieurs (La filière portuaire assure 60 % en volume et 40 % en valeur de notre commerce international).

Cette prise de conscience relative au renforcement de la compétitivité de nos ports s'est illustrée par la publication, en décembre 1986, du rapport confié par le secrétaire d'Etat à la Mer à M. Jacques Dupuydauby.

1. Le rapport Dupuydauby

L'analyse de l'état de la filière portuaire a conduit M. Dupuydauby à dresser un constat sévère sur les nombreuses entraves pesant sur les ports en soulignant notamment :

- le surcoût du transport terrestre national et l'inadaptation de la tarification routière obligatoire (T.R.O.), qu'aggrave le poids excessif de la fiscalité (taxe sur le gazole, taxe sur les assurances) et l'insuffisance de l'infrastructure routière desservant les ports ;
- la nécessité d'une réorientation du trafic ferroviaire vers la desserte des ports et d'une association de la S.N.C.F. à la modernisation de la filière portuaire ;
- le coût excessif du passage portuaire et le manque de compétitivité des ports français qu'expliquent la dispersion des investissements et des structures portuaires et l'inadaptation des règles professionnelles mais également des pratiques commerciales ;
- le développement de l'acheminement par voie fluviale par un assouplissement de la tarification fluviale et une meilleure adaptation des équipements portuaires à l'accueil des marchandises acheminées par la voie d'eau ;
- la nécessité de concentrer les efforts d'investissement de l'Etat sur les grands ensembles portuaires et de développer les investissements privés dans les autres ports.

2. Le plan de relance

Les investissements portuaires dans les principaux ports français -ports autonomes et ports d'intérêt national- restent, selon les textes, de la responsabilité financière de l'Etat pour une part importante.

Pour les ports autonomes (Dunkerque, Rouen, Le Havre, Nantes, Saint-Nazaire, Bordeaux, Marseille), l'Etat est responsable des travaux d'infrastructures et doit, en outre, assurer l'entretien des chenaux extérieurs. En ce qui concerne les ports d'intérêt national, les chambres de commerce et d'industrie, concessionnaires de l'exploitation, sont appelées à participer financièrement, par voie de fonds de concours, à la réalisation des travaux relatifs aux infrastructures et supporter totalement les dépenses se rapportant aux superstructures et à l'outillage.

Or, les investissements de l'Etat sont en décroissance sensible depuis plusieurs années. La prise de conscience récente de la gravité de cette insuffisance sur la compétitivité des infrastructures de nos grands ports a conduit le Gouvernement à annoncer, le 21 septembre dernier, l'apport d'une dotation en capital de 1,4 milliard de francs prélevés sur les recettes de la privatisation aux ports autonomes afin de consolider leur structure financière. Cet apport permettra un désendettement du tiers des emprunts à long terme des ports autonomes (4 milliards de francs), dont le service absorbait en moyenne 25 % de leur chiffre d'affaires. Le Gouvernement devrait demander à chacun des ports autonomes de s'engager, en contrepartie de cet apport, sur un programme précis d'investissement et d'action commerciale. Par ailleurs, s'il a été prévu que les fonds correspondants soient disponibles rapidement, la clé de répartition n'a pas encore précisée.

III. OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1. L'évolution des dotations budgétaires consacrées aux ports maritimes marque la priorité accordée au redressement de la filière portuaire, au regard de nos échanges extérieurs.

2. Le rapport Dupuydauby, au-delà des réactions parfois vives enregistrées lors de sa publication, a permis d'enclencher un mouvement de réflexion de grande ampleur sur l'avenir de nos infrastructures portuaires.

Votre Commission ne peut que se réjouir de cette prise de conscience qui intervient dans un contexte particulièrement opportun, en raison de l'approche de l'échéance européenne de 1992.

3. L'effort consenti par l'Etat, s'il ne permettra pas de rattraper la totalité d'un retard accumulé depuis de nombreuses années, témoigne néanmoins de la volonté d'arrêter le désengagement progressif qui avait été constaté dans ce secteur.

4. La création récente, par le décret n° 87-761 du 16 septembre 1987 du "Conseil national des Communautés portuaires", devrait également contribuer à associer de manière plus étroite, l'ensemble des partenaires de la filière portuaire, à la recherche de solutions permettant d'améliorer la compétitivité de nos infrastructures et d'affronter dans de meilleures conditions la concurrence internationale.

AVANT PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Alors que le projet de budget de la Mer pour 1987 avait été marqué par le plan de relance de la Marine Marchande, la priorité sera accordée, au titre du budget pour 1988, au développement des investissements dans les ports maritimes.

Les dotations consacrées aux ports maritimes pour 1988, en augmentation de 7,8 % en crédits (DO + C.P.) et de 21,6 % en autorisations de programme n'enregistrent que partiellement cet effort.

L'essentiel de ce qu'il est convenu d'appeler "le plan de relance de la filière portuaire" se situe hors du cadre budgétaire. La dotation en capital de 1,4 milliard de francs, destinée aux grands ports sera, en effet, prélevée sur les recettes de privatisation et transitera donc par les Comptes spéciaux du Trésor.

Il reste que ce plan de relance des investissements qui s'inscrit dans le prolongement des conclusions de la mission de réflexion confiée à M. Dupuydauby, vient à point nommé pour donner un second souffle aux acteurs principaux du développement de la filière portuaire que sont les ports autonomes.

L'impératif européen de 1992 nous impose, en effet, de redresser rapidement la compétitivité de nos interfaces portuaires.

Le plan de relance y contribue, même s'il ne suffira pas à rattraper le retard accumulé, en ce domaine, au fil des années.

CHAPITRE PREMIER

LE TRAFIC MARITIME

L'évolution du commerce mondial pour 1986 fait apparaître une croissance de 3,5 % en volume et de 10 % en valeur des échanges internationaux.

Les taux de progression en volume par type de produits sont les suivants :

- | | |
|-------------------------|---------------------------------------|
| - produits manufacturés | (65 % du commerce mondial) :
+ 3 % |
| - produits agricoles | (13 % du commerce mondial) :
+ 1 % |
| - produits minéraux | (22 % du commerce mondial) :
+ 7 % |

Pour 1986, la part en tonnage du commerce extérieur français effectuée par voie maritime est estimée à 68,6 % pour les importations contre 68,9 % en 1985 et à 40,9 % pour les exportations contre 41,5 % en 1985.

L'évolution en pourcentage de la part du commerce extérieur de la France métropolitaine transitant par les ports maritimes de commerce métropolitains au cours de ces dernières années est retracée dans le tableau suivant :

Années	Pourcentage des tonnages	
	Importations	Exportations
1978	72,5	30,5
1979	72,6	33,4
1980	70,9	34,6
1981	69,0	38,7
1982	67,8	36,2
1983	65,4	36,7
1984	65,1	35,4
1985	65,7	36,3
1986	62,6	35,9

I. L'ACTIVITE DANS LES PORTS FRANCAIS

Pour la troisième année consécutive, le trafic global de marchandises débarquées et embarquées dans l'ensemble des ports maritimes de commerce métropolitains a progressé par rapport au bilan de l'année précédente : 281,3 Mt contre 274,3 Mt en 1985 (soit + 2,6 %).

Le trafic de marchandises diverses, qui est celui qui apporte le plus de valeur ajoutée à nos ports, continue à progresser lentement, mais régulièrement : 52,9 Mt contre 51,1 Mt en 1985 (soit + 3,5 %). Dans cet ensemble, le trafic de conteneurs a progressé davantage, passant de 12,8 Mt à 13,4 Mt (+ 4,6 %) ; mais sur une plus longue période, de 1981 à 1986, on observe que la progression annuelle moyenne n'a été que de 1,5 %, ce qui est préoccupant dans la mesure où la progression a été beaucoup plus rapide chez nos voisins de la Mer du Nord.

L'examen des résultats obtenus suivant les grandes composantes du trafic fait apparaître que la progression d'ensemble est due pour l'essentiel aux fortes hausses observées :

- pour les trafics d'hydrocarbures (154,0 Mt au lieu de 144,6 Mt en 1985, soit + 6,5 %) ;

- pour les trafics d'objets manufacturés, véhicules et transactions spéciales (29,7 Mt au lieu de 28,0 Mt, soit + 5,9 %).

A l'inverse, on observe une nouvelle chute du trafic de combustibles minéraux solides (-11,6 %, avec 14,8 Mt contre 16,8 Mt en 1985), ainsi que la baisse brutale des trafics de minéraux et matériaux de construction (9,3 Mt au lieu de 10,9 Mt, soit - 15 %).

Ainsi globalement, par rapport à ce que l'on pouvait observer pour les 3 années précédentes, les évolutions des trafics "produits pétroliers" et "autres produits" sont inversées.

Contrairement à l'année précédente, le trafic des 6 ports autonomes métropolitains progresse de 3,5 % (233,8 Mt au lieu de 225,8 MT), alors que celui des autres ports métropolitains régresse de 1,9 % (47,5 Mt au lieu de 48,5 Mt).

Le trafic de voyageurs, une nouvelle fois en hausse, établit un nouveau record avec 21,8 millions de passagers débarqués et embarqués (20,7 millions en 1985).

Pour les six premiers mois de l'année 1987, les résultats provisoires font apparaître un très léger recul pour le trafic total tous produits des 6 ports autonomes métropolitains (117,8 Mt au lieu de 118,8 Mt pour le 1er semestre 1986), se décomposant en :

- une baisse de 1,9 % des entrées (88,5 Mt contre 90,2 Mt) :

- . produits pétroliers : - 1,3 % (62,4 Mt contre 63,1 Mt)
- . autres marchandises en vrac : - 6,2 % (19,8 Mt contre 21,1 Mt)
- . marchandises diverses : + 7,3 % (6,3 Mt contre 5,9 Mt)

- une hausse de 2,3 % des sorties (29,3 Mt contre 28,5 Mt) :

- . produits pétroliers : - 9,0 % (8,6 Mt contre 9,4 Mt)
- . autres marchandises en vrac : + 13,2 % (11,4 Mt contre 10,0 Mt)
- . marchandises diverses : + 2,1 % (9,3 Mt contre 9,1 Mt)

L'analyse de l'activité des ports français doit également s'apprécier par rapport aux évolutions constatées dans les principaux ports européens concurrents. Ainsi, à Anvers, l'activité, en tonnage, s'est élevée à 90,2 Mt en 1986 contre 86,2 Mt en 1985, soit une progression de 4,5 %, imputable essentiellement aux trafics de vracs liquides. Le port d'Amsterdam a, pour sa part, enregistré une hausse de 6,6 % en tonnage de son activité en 1986 contre + 2,4 % seulement pour le port de Rotterdam.

Enfin, le port de Hambourg a subi une forte baisse (- 8,4 %) de son trafic marquant ainsi un brutal retournement de l'activité par rapport aux années antérieures (+ 5,5 % en 1985, + 11 % en 1986).

II. L'EVOLUTION DES DETOURNEMENTS DE TRAFIC

La mesure de la compétitivité des ports français implique la prise en compte de l'évolution des détournements de trafic, c'est-à-dire de l'importance du transit par des ports étrangers des marchandises acheminées par la voie maritime mais transférées en France ou expédiées de France par voie terrestre.

Les statistiques disponibles pour l'année 1986 font apparaître une sensible augmentation des détournements de trafics qui passent de 2 millions de tonnes en 1985 à 2,9 millions de tonnes en 1986.

La hausse des détournements (importations + exportation) est de 6,4 % en tonnage et 1,2 % en valeur qui se répartit ainsi :

- pour l'importation : une hausse de 13,2 % en tonnage et de 5,4 % en valeur ;
- pour l'exportation : une baisse de 6,0 % en tonnage et de 4,3 % en valeur.

Les détournements de trafic hors produits pétroliers sont pratiquement stabilisés à l'importation en tonnage (- 0,45 %) mais leur part par rapport aux importations maritimes françaises augmente de 13,5 % à 14,4 %.

A l'exportation si les détournements de trafic baissent en valeur absolue du tonnage, leur part par rapport aux

exportations françaises par voie maritime est quasiment stable en tonnage et augmente de 1 point en valeur (17,4 %).

L'orientation géographique de ce mouvement fait apparaître que :

- à l'**exportation** les ports belges absorbent 5,4 Mt, soit 87 % du trafic détourné. En volume, ce trafic a baissé de 7 % en 1986.

- à l'**importation** les détournements s'opèrent à 43 % par les ports belges (+ 6 % en 1986), à 53 % par les ports hollandais (+ 20 % en 1986 mais en comptant les produits pétroliers).

Parmi ces détournements de trafic et en dehors des produits transportés par oléoduc, il convient de remarquer que certains sont difficilement récupérables ; c'est le cas par exemple des marchandises transportées par voie navigable à destination de la région Lorraine (Moselle) ; le trafic correspondant a évolué de 2,08 Mt en 1985 à 2,30 Mt en 1986.

- Les marchandises détournées sont importées pour 34 % en masse (40 % en valeur) de l'**Amérique**, pour 33 % en masse (13 % en valeur des **pays scandinaves**, pour 15 % en masse (6 % en valeur) de l'**Afrique** et enfin de 7 % en masse (27 % en valeur) de l'**Asie**.

- Les marchandises détournées sont reportées pour 33 % en masse (41 % en valeur) à l'**Amérique**, pour 26 % en masse (21 % en valeur) à l'**Asie**, pour 21 % en masse (14 % en valeur) à l'**Afrique**, et enfin pour 8 % en masse (11 % en valeur) **aux pays scandinaves**.

Les raisons de cette situation sont à rechercher au travers de la compétitivité des chaînes de transports passant par les ports.

Le manque de compétitivité des ports français est, à cet égard, frappant si l'on considère que la composante essentielle en est la manutention portuaire qui peut atteindre 80 % du coût de passage. Le coût de passage au port représente, quant à lui, 5 à 10 % du coût total du transport d'un conteneur de point à point et qui, outre le rapport du coût d'acheminement terrestre, peut être de 2 à 6 fois celui du coût de passage au port.

Le transport routier constitue la seconde composante de cet handicap tarifaire de la filière portuaire française, en raison des obstacles réglementaires, fiscaux, économiques et structurels bien connus.

Il convient de préciser sur ce point que des mesures d'assouplissement de la tarification routière obligatoire (TRO) favorables aux ports (comme la suppression de la TRO entre le port autonome du Havre et la région parisienne) ainsi que des dispositions favorisant les transports de conteneurs maritimes qui sont désormais soumis à une autorisation spécifique, ont été prises en conformité du nouveau schéma autoroutier, par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) du 13 avril 1987.

De ce point de vue, l'année 1987 aura sans doute été celle où la prise de conscience de la nécessité de réagir aura été la plus forte et surtout partagée par l'ensemble des composantes des communautés portuaires. Les plans "sociaux" de "conquête des trafics", des objectifs de réduction de tarifs y compris publics ont été mis en place dans les principaux ports autonomes. Ils associent les autorités portuaires, les professionnels, les ouvriers dockers et les collectivités locales. Ils comportent tous des réductions d'effectifs et des améliorations de productivité principalement par une meilleure flexibilité du travail et des compositions d'équipes plus proches de celles en pratique dans les ports concurrents de l'Europe du Nord.2.

CHAPITRE II

LA RELANCE DE LA FILIERE PORTUAIRE

Après le plan "Marine marchande" en 1986, la nécessité d'une refonte de la filière portuaire s'est imposée face à l'ampleur du phénomène des détournements de trafic et la menace que cette situation faisait planer sur nos échanges extérieurs (la filière portuaire assure 60 % en volume et 40% en valeur de notre commerce international).

Cette prise de conscience relative au renforcement de la compétitivité de nos ports s'est illustrée par la publication, en décembre 1986, du rapport confié par le secrétaire d'Etat à la mer à M. Jacques Dupuydauby.

I. LA SITUATION DES PORTS AUTONOMES FRANCAIS

Institués par loi du 21 juin 1965, les ports autonomes français, établissements publics de l'Etat, sont au nombre de sept, six en métropole (Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes, Saint-Nazaire, Bordeaux, Marseille) et un Outre-mer, le port autonome de la Guadeloupe.

La loi du 22 juillet 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a écarté des mesures de décentralisation administratives les ports autonomes et les ports d'intérêt national.

Ces derniers comprennent :

- **en métropole** : Calais, Boulogne-sur-Mer, Dieppe, Caen-Ouistreham, Cherbourg, Saint-Malo, Brest, Le Fret, Roscanvel, Concarneau, Lorient, La Rochelle, Bayonne, Port-la-Nouvelle, Sète, Toulon, Nice, Ajaccio, Bastia ;

- **outre-mer** : Fort-de-France (Martinique), Degrad-des-Cannes et Larivot (Guyane), Saint-Pierre et Miquelon (Saint-Pierre et Miquelon), Pointe-des-Galets (Réunion).

Les ports d'outre-mer visés ci-dessus, tout en continuant à relever de l'Etat, sont classés dans les **équipements déconcentrés** et sont donc gérés au niveau régional, notamment en ce qui concerne le financement des infrastructures.

Tous ces ports sont **administrés par du personnel d'Etat**.

Dans la généralité des cas, l'Etat a concédé l'exploitation des ports aux chambres de commerce et d'industrie locales, en conservant la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des infrastructures dont il assure l'entretien et le renouvellement.

Tous les ports français ne figurant pas dans la liste des ports autonomes ou des ports d'intérêt national relèvent donc, depuis cette date, de la responsabilité départementale (environ 200) ou communale (environ 300).

La répartition des compétences incombe

- aux départements, pour "créer, aménager ou exploiter" des ports de commerce et de pêche,

- aux communes, pour "créer, aménager ou exploiter" les ports exclusivement affectés à la plaisance.

Toutefois, **du point de vue financier**, l'Etat continue à participer aux travaux d'équipement d'infrastructure des ports départementaux.

La situation financière des ports autonomes reste d'une grande fragilité. Les ports doivent faire face à d'importants programmes d'investissement alors même que certains de leurs trafics les plus rémunérateurs sont en diminution (charbon).

La situation du port de Dunkerque, qui doit achever un important programme d'investissement en superstructures dans le port Ouest (près de 100 M.F. par an), est à cet égard très

critique car il doit faire face à la défaillance de SECOTER (réparation navale) et à la chute de 8 % par an, à trafic constant, de ses recettes due à l'extrême concurrence que lui font les grands ports d'Europe du Nord voisins.

Le port de Rouen garde une situation satisfaisante et le port de Nantes se désendette pour faire face à des échéances plus difficiles dues à la diminution de sa garantie de recette du terminal charbonnier que lui a consenti E.D.F.

Le port de Bordeaux devra cette année faire face à la fin du moratoire qui lui a été consenti dans la période la plus critique.

Le port de Marseille, grâce à de bons résultats concernant le pétrole, dégage un autofinancement important. Ayant des investissements réduits, il en a profité pour se désendetter et réduire ses effectifs.

Les principales mesures destinées à remédier à ces difficultés visent simultanément à réduire les effectifs et l'endettement à long terme et à alléger les charges financières.

Ainsi, l'évolution respective des effectifs des ports autonomes de 1983 à 1986 est la suivante :

- Dunkerque	- 7 %
- Le Havre	- 6 %
- Rouen	- 2 %
- Nantes-Saint-Nazaire	- 1 %
- Bordeaux	- 10 %
- Marseille	- 7 %

La réduction de l'endettement global à long terme des ports autonomes a été successivement :

- de 4,193 milliards au 31 décembre 1984
- de 3,989 milliards au 31 décembre 1985
- de 3,792 milliards au 31 décembre 1986.

Enfin, la baisse des taux d'intérêts jointe aux remboursements anticipés d'emprunts à taux élevés remplacés par des emprunts moins coûteux a permis de ramener les intérêts

financiers des ports autonomes de 13,5 % des charges courantes en 1984 à 12,2 % en 1985 et 11,4 % en 1986.

S'agissant des ressources, malgré la chute du trafic pétrolier, la part des recettes tirées de ce trafic dans les ports se maintient à près d'un tiers de leur chiffre d'affaires.

L'évolution est cependant très diverse d'un port à l'autre, entre Marseille, où le pétrole représente plus de 45 % d'un chiffre d'affaires hors taxes qui connaît globalement une progression sensible, et Bordeaux où la part du pétrole recule sensiblement dans un chiffre d'affaires qui stagne par rapport à 1985.

La place occupée par les trafics pétroliers traduit la sensibilité des principaux ports français aux évolutions de la conjoncture internationale.

S'agissant des charges, le tableau qui suit retrace l'évolution des effectifs et des rémunérations au cours des cinq dernières années en ce qui concerne les ports autonomes :

	1982	1983	1984	1985	1986
Effectifs - E	7 921	7 818	7 753	7 598	7 418
Masse salariale en MF - M (salaires + charges)	1 293	1 389	1 479	1 575	1 574
Rapport M/E	0,163	0,178	0,191	0,207	0,212
Variation de M/E	12,3 %	+ 9,2 %	+ 7,3 %	+ 8,5 %	+ 2,4 %
Variation de l'indice INSEE (en masse)	+ 12,0 %	+ 9,5 %	+ 7,7 %	+ 5,8 %	+ 2,7 %
Variation de la masse salariale par agent en francs constants, en %	- 0,3%	- 0,3 %	- 0,4 %	+ 2,4 %	- 0,3 %

S'agissant des ouvriers dockers, le tableau qui suit fait apparaître l'évolution respective des effectifs, de la productivité et du taux de chômage au cours des cinq dernières années :

Une analyse plus fine montre que ces dernières années, la diminution de la quantité de travail à trafic constant est d'environ 11 %.

	1982	1983	1984	1985	1986
Effectifs (moyenne de l'année)	13 318	12 562	12 367	11 985	11 501
Variation de la productivité (1)	+ 2 %	+ 8,1 %	+ 11,9 %	+ 9 %	+ 13,8 %
Taux de chômage (2)	22,9 %	25,0 %	27,7 %	29 %	33,09 %

Ce phénomène traduit essentiellement l'évolution des techniques de manutention et de conditionnement : mécanisation, engins plus performants, utilisation accrue du conteneur.

Cette évolution explique la diminution de la quantité de travail offerte aux ouvriers dockers, alors que le trafic total de nos ports a peu varié. Aussi, malgré une diminution sensible des effectifs le taux de chômage a crû et atteint un niveau alarmant.

II. LE RAPPORT DUPUYDAUBY

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 en ce qui concerne les prestations des différents ports que les transports de pré/post acheminement terrestre et les transports maritimes communautaires. Cette "banalisation" de l'espace économique européen va renforcer encore pour chacun des intervenants de la "filrière portuaire française" l'impératif absolu de compétitivité, d'efficacité et de qualité de service, auquel ils sont déjà soumis, sous peine de voir leur position s'effriter.

La prise de conscience de la nécessité de renforcer la compétitivité de nos ports a conduit le secrétaire d'Etat à la mer à

confier à M. Jacques Dupuydauby une mission de réflexion sur l'état et l'avenir de la filière portuaire.

L'analyse de l'Etat de la filière portuaire a conduit M. Dupuydauby à dresser un constat sévère sur les nombreuses entraves pesant sur les ports en soulignant notamment :

- Le surcoût du transport terrestre national et l'inadaptation de la tarification routière obligatoire (T.R.O.), qu'aggrave le poids excessif de la fiscalité (taxe sur le gazole, taxe sur les assurances) et l'insuffisance de l'infrastructure routière desservant les ports.

Au plan de la réglementation et des tarifs, l'objectif est de mettre les ports français à égalité de chances avec leurs concurrents étrangers, qui bénéficient des conditions des transports internationaux. Les étapes d'amélioration, pour les trois modes de transports concernés, sont progressives, certaines étant déjà intervenues au premier semestre 1987 ;

S'agissant des infrastructures, le nouveau schéma directeur routier d'avril 1987 apporte une amélioration de la desserte du Havre, de Rouen et de Nantes-Saint-Nazaire. Il importe qu'il puisse être mis en oeuvre rapidement.

- La nécessité d'une réorientation du trafic ferroviaire vers la desserte des ports et d'une association de la S.N.C.F. à la modernisation de la filière portuaire.

La desserte ferroviaire du Havre reste un problème pour les conteneurs hors normes puisque la mise au gabarit B+ des tunnels entre Rouen et Le Havre n'est pas encore acquise. Côté voie d'eau, l'infrastructure à grand gabarit doit se poursuivre, particulièrement dans le bassin de la Seine.

- Le coût excessif du passage portuaire et le manque de compétitivité des ports français qu'expliquent la dispersion des investissements et des structures portuaires et l'inadaptation des règles professionnelles mais également des pratiques commerciales.

L'amélioration de la manutention portuaire constitue un aspect essentiel du problème ainsi posé. L'approche qui a été retenue est une approche pragmatique, port par port, combinant des efforts de productivité (réduction des équipes, etc...) et une diminution des effectifs dockers. Des plans sociaux et de compétitivité ont été mis en oeuvre au Havre et à Dunkerque au printemps 1987 reposant sur des mesures d'âge. D'autres plans

sont en cours de discussion, notamment à Marseille et à Rouen, qui feront plus largement appel aux départs volontaires; l'Etat s'associe à ces plans selon les modalités les plus favorables en vigueur pour les secteurs économiquement les plus touchés (F.N.E.-congés de conversion).

Par ailleurs, l'Etat souhaite voir les opérateurs portuaires renforcer leurs terminaux, leur poids et leurs investissements dans les ports, et s'associera aux opérations d'envergure engagées en ce sens, comme la réalisation du nouveau port rapide aval du Havre pour le trafic de conteneurs.

- **Le développement de l'acheminement par voie fluviale** par un assouplissement de la tarification fluviale et une meilleure adaptation des équipements portuaires à l'accueil des marchandises acheminées par la voie d'eau.

Des assouplissements de la réglementation de ce mode de transport semblent aujourd'hui nécessaires pour assurer son maintien et les pouvoirs publics s'attachent à promouvoir ces évolutions.

Ainsi, l'admission des ports maritimes au bénéfice d'un programme dit "d'embranchements fluviaux" dont la mise en oeuvre a été confiée à l'Office national de la navigation, devrait améliorer la coordination entre les modes de transport maritime et fluvial.

Ce programme implique un engagement de leur part quant au niveau d'activité qu'ils entretiendront avec la voie d'eau, les établissements peuvent se voir allouer une aide pour le financement des superstructures nécessaires à la réalisation de cet objectif.

Le premier port maritime à bénéficier de ces dispositions devrait être celui de Rouen, pour une opération destinée à permettre le transbordement direct entre navires de mer et unités fluviales. D'autres ports se sont également montrés intéressés, parmi lesquels ceux du Havre (installation d'outillage spécialisé pour le trafic fluvial) et de Dunkerque (construction d'un poste de chargement pour bateaux de navigation intérieure).

- **La nécessité de concentrer les efforts d'investissement de l'Etat** sur les grands ensembles portuaires et de développer les investissements privés dans les autres ports.

Sur cette proposition de M. Dupuydauby, le Gouvernement a exprimé sa réserve en indiquant que s'il ne méconnaissait pas l'intérêt pour l'Etat de renforcer le système portuaire français par une politique d'investissement sélective, il lui incombait néanmoins de tenir compte des préoccupations locales en matière d'aménagement du territoire et des situations existantes.

Interrogé sur ce point, le secrétaire d'Etat à la mer a précisé qu'il ne lui paraissait pas opportun de suivre la proposition du rapport Dupuydauby de limiter à trois le nombre des ensembles portuaires de la compétence de l'Etat.

Le rapport de M. Dupuydauby, en dépit des réactions parfois vives enregistrées lors de sa parution, a le mérite de constituer une bonne synthèse des problèmes rencontrés par la filière portuaire française et une intéressante base de réflexion.

Ainsi, la proposition de M. Dupuydauby de créer une instance nationale de concertation sur la filière portuaire française s'est rapidement concrétisée.

Le projet de création du "Conseil national des communautés portuaires", après avoir reçu l'accord des ministres appelés à le contresigner, a été examiné dans le courant de l'été par le Conseil d'Etat et s'est concrétisé à l'automne par un décret interministériel du 17 septembre 1987. Le décret nommant son président est intervenu le même jour. Les arrêtés nommant les autres membres devraient intervenir très prochainement, ce qui permettra au Conseil de tenir sa première séance cet automne.

Le rôle du Conseil national des communautés portuaires sera d'être un lieu d'échange, d'information et de réflexion permettant de mieux définir et d'inspirer les actions à mener à court, moyen et long terme ; il lui reviendra évidemment d'émettre avis et propositions et de contribuer à faire mieux prendre conscience au pays de l'existence et de l'importance des communautés portuaires en tant que telles.

Compte tenu de la diversité des partenaires, la structure du conseil est à la fois légère, souple et limitée en nombre. Outre son président, le C.N.C.P. comprend 51 membres regroupant l'ensemble des partenaires :

- cinq représentants de l'Etat et six représentants des collectivités locales,

- huit représentants des ports dont six représentants des ports autonomes,

- dix représentants des organisations syndicales les plus représentatives des personnels portuaires et des transports, dont deux représentants des ouvriers dockers,

- vingt-deux personnalités représentatives des intérêts des entreprises et professions intervenant dans les ports, la navigation maritime, les transports et le commerce international.

Un montant de 200.000 F est inscrit au budget du secrétariat d'Etat à la mer pour l'année 1988 afin de permettre le fonctionnement du conseil.

L'annonce du plan de relance de la filière portuaire est également, en grande partie, à mettre à l'actif du mouvement de réflexion de grande ampleur qui s'est amorcé à la suite de la publication du rapport Dupuydauby.

III. LE PLAN DE RELANCE

Les investissements portuaires dans les principaux ports français -ports autonomes et ports d'intérêt général- restent, selon les textes, de la responsabilité financière de l'Etat pour une part importante.

Pour les ports autonomes (Dunkerque, Rouen, Le Havre, Nantes, Saint-Nazaire, Bordeaux, Marseille), l'Etat est responsable des travaux d'infrastructures et doit, en outre, assurer l'entretien des chenaux extérieurs. En ce qui concerne les ports d'intérêt national, les chambres de commerce et d'industrie, concessionnaires de l'exploitation, sont appelées à participer financièrement, par voie de fonds de concours, à la réalisation des travaux relatifs aux infrastructures et supporter totalement les dépenses se rapportant aux superstructures et à l'outillage.

Or, les investissements de l'Etat sont en décroissance sensible depuis plusieurs années. La prise de conscience récente de la gravité de cette insuffisance sur la compétitivité des infrastructures de nos grands ports a conduit le Gouvernement à annoncer, le 21 septembre dernier, l'apport d'une dotation en capital de 1,4 milliard de francs prélevés sur les recettes de la privatisation aux ports autonomes afin de consolider leur structure financière. Cet apport permettra un désendettement du tiers des emprunts à long terme des ports autonomes (4 milliards de francs), dont le service absorbait en moyenne 25 % de leur chiffre d'affaires. Le Gouvernement devra faire en sorte que chacun des ports autonomes s'engage, en contrepartie de cet apport, sur un programme précis d'investissement et d'action commerciale.

La clé de répartition sera fonction de l'importance des engagements financiers respectifs des ports. La disposition des fonds devrait être rapide, probablement dès le début de l'année 1988.

CHAPITRE III

LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LE PROJET DE BUDGET POUR 1988

I. PRESENTATION DES CREDITS

Le montant total des crédits proposés pour les ports maritimes au titre de 1988 s'élève à 696,53 millions de francs contre 645,99 millions de francs en 1987, marquant ainsi une progression de 7,8 %.

Ils se présentent de la manière suivante :

(en millions de francs)

	1986	1987	1988	Variation 88/87 %
<u>1. Dépenses ordinaires</u>				
Titre III	57,12	58,00	59,04	2,41
Titre IV	483,41	483,41	483,41	
Total 1	<u>540,53</u>	<u>541,41</u>	<u>542,45</u>	+ 0,18
<u>2. Dépenses en capital</u>				
Titre V	93,56	102,08	153,85	+ 50,71
Titre VI	3,75	2,50	0,23	- 90,08
Total 2	<u>97,31</u>	<u>104,58</u>	<u>154,08</u>	+ 47,30
Total général (1 + 2)	637,84	645,99	696,53	+ 7,8
Autorisations de programme	34,09	207,43	252,35	+ 21,6

II. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les crédits de fonctionnement du titre III, soit 59,04 millions de francs, progressent de 2,41 % par rapport à l'année précédente. Cette progression est essentiellement due à des opérations d'ajustement de crédits destinés à couvrir les augmentations de rémunérations des divers personnels ainsi que l'évolution des moyens généraux des services (+ 1,2 million de francs).

La dotation du chapitre 34-95, article 40 sur lequel s'imputent les dépenses informatiques, bureautiques et télématiques relatives aux ports maritimes s'élève à 2,55 millions de francs (LFI) en 1987.

Cette dotation permet, en premier lieu, d'assurer la maintenance et le fonctionnement des systèmes existants tant au niveau de l'administration centrale (centre de calcul du Service technique central des Ports maritimes, base des données portuaires, bureautique, etc...) qu'au niveau des services maritimes (statistiques portuaires, gestion du domaine maritime, etc...)

Par ailleurs, l'informatisation de l'administration centrale et des services maritimes est poursuivie par des acquisitions d'équipements permettant de remplacer des matériels obsolètes (notamment pour le centre de calcul et pour les statistiques portuaires), soit d'acquérir du matériel nouveau (en particulier pour améliorer les conditions de réalisation des diverses missions des services maritimes).

La reconduction en francs courants demandée pour 1988 de la dotation de 1987 permettra de poursuivre ces actions en mettant l'accent, tout particulièrement, sur l'accélération du remplacement du parc micro-informatique vieillissant par des configurations matériels + logiciels plus performantes et sur le renforcement des équipements, notamment pour rendre plus efficaces les actions relatives aux dragages, à la gestion du domaine public maritime, à l'actualisation de la documentation et à la bureautisation.

Les interventions publiques (titre IV) représentent la subvention versée par l'Etat aux ports autonomes, en application de la loi du 20 juin 1965. Avec 483,41 millions de francs, cette

dotation inscrite au chapitre 44-34 est maintenue en francs courants pour la quatrième année consécutive.

Conformément aux dispositions de la loi sur l'autonomie des ports paritimes, les crédits inscrits en 1986 et 1987 permettent de rembourser aux ports autonomes les dépenses d'entretien des chenaux d'accès, de la profondeur des avant-ports et des ouvrages de protection contre la mer et les dépenses d'entretien et d'exploitation des écluses d'accès.

Ils contribuent également au remboursement d'une partie des emprunts antérieurs à l'autonomie et au remboursement des dépenses des établissements publics portuaires au titre des missions de services annexes ou de services d'Etat dont ils ont la charge.

III. LES DEPENSES EN CAPITAL

A. L'EVOLUTION DES CREDITS

Avec une dotation de 154,08 millions de francs, les crédits de paiement augmentent fortement par rapport à 1987 (+ 47,8 %).

La dotations en autorisations de programme marque également un très net redressement (+ 21,6 %) en passant de 207,4 millions de francs en 1987 à 252,3 millions de francs en 1988.

La réalisation d'investissements portuaires a pour objectif de moderniser et de développer les équipements des ports français en fonction de la croissance et de l'évolution des besoins du trafic et des modifications intervenues dans la taille des navires.

En outre, le patrimoine considérable des ports doit subir d'importants travaux de restauration ou de remodelage pour les adapter aux besoins du trafic.

S'agissant plus particulièrement des ports non autonomes d'intérêt national, il s'agit notamment d'adapter ces infrastructures à la croissance et aux modifications de la structure du trafic ainsi qu'à l'évolution des caractéristiques techniques du transport maritime.

Parallèlement, de nombreuses opérations de remise en état sont entreprises afin de retrouver ou de maintenir en bonnes conditions d'utilisation des ouvrages indispensables à l'exploitation portuaire.

Il est prévu d'affecter en 1987 au titre des investissements portuaires dans les ports de commerce et de pêche en métropole et Outre-Mer (chapitre 53-30, articles 30, 50 et 70 et reliquats F.S.G.T.) environ 114 millions de francs aux ports non autonomes d'intérêt national.

Les besoins d'investissement en infrastructure des ports autonomes seront du même ordre qu'en 1987 et s'élèveront à 230 millions de francs dont 150 millions de francs Etat.

B. LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT

L'évolution des programmes d'investissement traduit l'effort public consenti en direction des équipements portuaires afin de renforcer leur compétitivité face à la concurrence étrangère. Les principales lignes d'actions inscrites dans le budget pour 1988 expriment une double priorité :

1. Le renforcement des équipements des ports de commerce et de pêche métropolitains pour lesquels la dotation budgétaire passe de 175,8 millions de francs en 1987 à 225,7 millions de francs en 1988, soit une augmentation de + 28,4 % en autorisations de programme. Dans le même temps, les crédits de paiement marquent également une sensible augmentation (+ 60 %) en passant de 85 millions de francs en 1987 à 136 millions de francs en 1988.

Le programme d'équipements correspondant à ces dotations devrait comporter :

- la réalisation d'investissements de capacité et de modernisation concernant les secteurs jugés prioritaires au regard de la politique nationale (réception de vracs solides par grands navires, marchandises diverses sous conditionnement moderne à conteneurs et trafic Ro-Ro).

Dans cette perspective, il est envisagé, en particulier :

- . de réaliser au Havre la deuxième tranche des travaux d'aménagement d'un terminal rapide pour les navires à conteneurs et mixtes,
 - . de continuer l'amélioration des accès nautiques à Rouen, pour les exportations de céréales et de marchandises diverses, et à Bordeaux pour la desserte du secteur de Bassens,
 - . d'aménager à Nantes-Saint-Nazaire un poste à quai à Montoir pour le trafic agro-alimentaire,
 - . de poursuivre l'extension du port à l'est de Calais et d'engager l'approfondissement des quais à Concarneau.
- la poursuite de la mise en place à Bordeaux d'une opération de restructuration des installations anciennes de Bassens** afin de réduire les coûts d'exploitation en regroupant les trafics sur un nombre plus limité de sites,
- la conservation du patrimoine**, principalement par la remise en état des digues endommagées par les tempêtes, et les grosses réparations de certains ouvrages mobiles,
- la réalisation d'investissements** permettant de dégager des économies d'entretien ou d'exploitation, notamment par automatisation des ouvrages ou amélioration du système d'exploitation des dragues.

2. Le maintien au niveau des investissements portuaires Outre-Mer dont la dotation s'élève à 25 millions de francs en autorisations de programme pour 1988.

*

* *

Au cours de l'examen, en seconde délibération, des crédits consacrés au budget des "ports maritimes" pour 1988, l'Assemblée nationale a, sur proposition du Gouvernement, adopté un amendement qui majore de 16 millions de francs, en A.P. et en C.P., les dotations destinées à renforcer les investissements de l'Etat en matière d'infrastructures portuaires (chapitre 53-30 : Ports maritimes - Protection du littoral).

Au cours de sa séance du 27 octobre 1987, la Commission a procédé sur le rapport de M. Tony Larue, rapporteur spécial, à l'examen des crédits des Ports maritimes (budget de la Mer).

La Commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits des Ports maritimes inscrits dans le projet de budget de la Mer pour 1988.