

N° 85

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

---

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

## 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 1991* CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

---

ANNEXE N° 21

EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORT ET MER

V. - 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* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n°19), 1640 (tome V) et T.A. 389.

Sénat : 84 (1990-1991).

## SOMMAIRE

---

	<b><u>Pages</u></b>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	3
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION DES CRÉDITS</b> .....	9
<b>CHAPITRE II : LE TRAFIC MARITIME</b> .....	13
<b>I. L'ACTIVITÉ DANS LES PORTS FRANÇAIS</b> .....	14
<b>II. L'ÉVOLUTION DES DÉTOURNEMENTS DE TRAFIC</b> .....	18
<b>CHAPITRE III : LA SITUATION DE LA FILIÈRE PORTUAIRE FRANÇAISE</b> .....	21
<b>I. LA SITUATION FINANCIÈRE DES PORTS AUTONOMES</b> ....	21
<b>A. LA SITUATION FINANCIÈRE GLOBALE</b> .....	21
<b>B. LA STRUCTURE DES DIFFÉRENTS PORTS AUTONOMES</b> .....	22
<b>II. LES EFFECTIFS DES PORTS</b> .....	25
<b>CHAPITRE IV : LA COMPÉTITIVITÉ DE LA FILIÈRE PORTUAIRE FRANÇAISE</b> .....	29
<b>I. LE DÉFI DUMARCHÉ UNIQUE</b> .....	29
<b>II. LA MISE EN PLACE DES CONSEILS PORTUAIRES</b> .....	30

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. D'une manière générale, avec une augmentation globale des crédits de paiement et la quasi reconduction des crédits destinés aux équipements portuaires le budget de la Mer apparaît plus comme un budget de transition que comme un budget d'innovation.

Ce budget se situe à la charnière entre l'épuisement des effets du plan de relance de la filière portuaire mis en oeuvre en 1988 qui visait à l'amélioration de la compétitivité portuaire, particulièrement pour les trafics de marchandises diverses, et la mise en place des opérations lourdes prévues pour le budget 1992 qui s'inscriront dans la perspective de la réalisation du grand marché unique européen. Il devrait s'agir de la réalisation du port de Marseille-Est, ainsi que de l'agrandissement du port rapide du Havre.

De manière générale, sans attendre l'achèvement du grand marché unique européen, les ports français sont déjà depuis de nombreuses années en concurrence directe avec leurs concurrents des autres Etats de la Communauté.

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

2. Il convient de rappeler que le plan de relance de la filière portuaire mis en oeuvre en 1988 avait pour but de permettre aux grands ports de se désendetter et d'apporter un début de solution au difficile problème de la manutention portuaire qui conditionne la compétitivité de nos ports.

Des plans d'entreprise comportant des objectifs de gestion, des réductions d'effectifs et des prévisions d'investissement

ont été adoptés par les ports et présentés aux autorités de tutelle préalablement à l'attribution de la dotation en capital.

Aujourd'hui, le plan de relance de 1988 semble être parvenu à la limite de ses effets.

Il devient donc vivement souhaitable de voir le Gouvernement développer la politique portuaire indispensable au maintien de l'activité de nos ports maritimes en complément de celle qui tend au renforcement des moyens favorisant les conditions de pré et post-acheminement portuaire. Tout renoncement à cet objectif ne pourrait que compromettre gravement la situation financière fragile des ports autonomes.

3. Sur le plan social, le taux d'inemploi des chômeurs dockers, après s'être nettement redressé à la suite de la mise en oeuvre des plans sociaux de 1987 et de 1988 - passant de 33,1 % en 1986 à 26,6 % en 1989 -, s'est dégradé à nouveau en 1990, atteignant 30 % en moyenne au premier semestre 1990 à Rouen et à Dieppe.

Il convient de rappeler que, à la suite des plans de 1987 et 1988, qui ont permis de ramener l'effectif des dockers professionnels de 11.248 personnes en 1986 à 8.500 agents en 1989, le choix a été fait de favoriser la signature de plans de reconversion "port par port", en fonction des circonstances locales, car il s'avérait de plus en plus difficile de dégager une norme générale en matière de gains de productivité ou de résorption des sureffectifs.

C'est ainsi qu'à Rouen, où le taux d'inemploi dépasse 50 %, un plan de reconversion sociale des dockers a été signé prévoyant des primes de départ et des possibilités de formation. Depuis fin 1989, 165 dockers sont partis dans le cadre de ce plan.

Il reste que les gains de productivité sont tels, du fait notamment du développement de la technique des conteneurs, que le nombre de dockers ne pourra que diminuer au cours des années à venir. A trafic constant, il a été calculé que le progrès technique dû à l'automatisation et à l'amélioration des performances réduit, de près de 10 % des performances, la quantité de travail offerte aux dockers.

Les récents mouvements sociaux intervenus, notamment chez les dockers, conduisent à s'interroger sur la nécessité d'un plan d'accompagnement plus global qui serait destiné à soutenir les programmes d'adaptations d'effectifs décidées pour chaque place portuaire.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 23 octobre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen du budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (V. Mer : ports maritimes) pour 1991 sur le rapport de M. Tony Larue, rapporteur spécial.

M. Tony Larue, rapporteur spécial, a tout d'abord relevé que les crédits destinés aux ports maritimes pour 1991 s'élevaient à 826,4 millions contre 827,6 millions de francs en 1990, soit un quasi maintien en valeur absolue.

Il a observé que ce budget se caractérisait par une légère diminution (- 2,05 %) des interventions pour le remboursement des charges d'entretien et d'exploitation au titre de la loi du 20 juin 1965.

Cette réduction est, toutefois, compensée par la progression des crédits de fonctionnement (+ 1,63 %) et par la hausse des crédits de paiement alloués au profit des ports métropolitains (+ 3,4 %) pour le financement des investissements de capacité et des opérations de modernisation en capital.

Observant que le budget des ports maritimes apparaissait plutôt comme un budget de transition, il a souhaité que le Gouvernement développe la politique portuaire indispensable au maintien de l'activité des ports maritimes et s'engage à améliorer les conditions de desserte des établissements portuaires.

Sur le plan social, il a enfin constaté que le taux d'inemploi des dockers semblait s'aggraver à nouveau au début de 1990 et a rappelé que les gains de productivité importants résultant du recours à la technique des conteneurs nécessiteraient de prévoir des programmes d'adaptation d'effectifs pour certains ports.

En conclusion, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (V. Mer : ports maritimes) pour 1991.

## AVANT-PROPOS

Le budget des ports maritimes devrait traduire la volonté de la France de voir poursuivre et se développer une politique portuaire ambitieuse préalable indispensable à la croissance de l'activité de nos ports maritimes et de notre commerce extérieur.

A cet égard, votre rapporteur se félicite que le projet de budget pour 1991 marque le maintien de la politique d'aide à l'investissement dans les ports autonomes français.

Cet effort constitue le prolongement du plan de relance de la filière portuaire en 1988 qui a permis le succès des plans d'entreprise signés dans les ports et accompagnés de mesures de réduction des effectifs de dockers et de diminution des charges d'exploitation portuaire.

Toutefois, en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement en général et la participation de l'Etat aux dépenses d'entretien et d'exploitation des ports autonomes en particulier, le présent projet de budget témoigne aussi d'un certain amoindrissement de l'effort budgétaire en direction des ports maritimes.

Signe patent de ce manque de vitalité, les dotations budgétaires diminuent de 0,13 % en 1991 alors qu'elles augmentaient de 3,6 % en 1991.

La majoration de six millions de francs apportée par l'Assemblée nationale en seconde délibération permet de passer d'une réduction à une augmentation des crédits en valeur absolue, mais elle n'enraye pas la tendance à la stagnation que traduit la loi de finances pour 1991 pour les ports maritimes.

Il reste cependant que l'année 1991 pourrait être une année de transition puisque l'effort d'investissement qui s'est considérablement élevé ces trois dernières années et ne subit pas de freinage, devrait encore être soutenu en 1992.

L'examen du budget des ports maritimes permet de présenter la situation du trafic maritime (chapitre deuxième) et des ports autonomes français (chapitre troisième) avant d'évoquer la question de la compétitivité de la filière portuaire française (chapitre quatre).

Auparavant, une présentation des crédits s'impose (chapitre premier).

## CHAPITRE PREMIER

### PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Le montant total des crédits (dépenses ordinaires et crédits de paiement) proposés pour les ports maritimes au titre de 1991 s'élève à 826,4 millions de francs contre 827,46 millions de francs en 1990, marquant ainsi une légère diminution de 0,13 %.

Ces crédits se présentent de la manière suivante :

	1989	1990	1991	Variation 90/89 en %	Variation 91/90 en %
<b>Dépenses ordinaires</b>					
Titre III	63,43	67,60	68,70	+ 6,5	+ 1,63
Titre IV	483,41	477,41	467,60	- 1,2	- 2,05
<b>Total 1</b>	<b>546,84</b>	<b>545,01</b>	<b>536,30</b>	- 0,3	- 1,6
<b>Dépenses en capital</b>					
Titre V	251,05	282,40	290,1	+ 12,4	+ 2,73
Titre VI	0,30	0,05	0	- 83,3	-
<b>Total 2</b>	<b>251,35</b>	<b>282,45</b>	<b>290,1</b>	+ 12,3	+ 2,71
<b>Total général (1 + 2)</b>	<b>798,19</b>	<b>827,46</b>	<b>826,40</b>	+ 3,6	- 0,13
Autorisations de programme	295,35	303,60	300,10	+ 2,7	- 1,15

#### A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les crédits de fonctionnement du titre III, soit 68,70 millions de francs, progressent de 1,63 % par rapport à l'année antérieure.

Cette progression est essentiellement due à l'ajustement des crédits destinés simultanément à prendre en compte, en année pleine, les mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues en 1990, l'évolution des moyens généraux des services et

leurs frais de fonctionnement ainsi les travaux d'entretien et d'exploitation des ports non autonomes de métropole et des ports maritimes dans les D.O.M. qui augmentent de 2,4 % en 1991 (49,2 millions de francs).

Ces dépenses enregistrent également les effets de la politique de globalisation des crédits de fonctionnement engagée par chaque ministère et qui conduit en l'espèce à regrouper certains crédits en dehors de l'action "ports maritimes".

Les interventions publiques (titre IV) représentent la subvention versée par l'Etat aux ports autonomes pour le remboursement de leurs charges d'entretien et d'exploitation, en application de la loi du 20 juin 1965. Avec 467,6 millions de francs en 1991, cette dotation diminue de 9 millions de francs, soit une baisse de 2,05 % en francs courants et de 5 % en francs constants.

La dotation de l'Etat est consacrée pour environ 60 % aux dragages d'entretien et pour 25 % aux écluses et ouvrages mobiles, deux catégories de dépenses sur lesquelles devront être dégagés des gains de productivité importants.

## **B. LES DÉPENSES EN CAPITAL**

Avec une dotation de 290,1 millions de francs, les crédits de paiement augmentent de 2,71 % pour 1991 contre + 12,3 % en 1990. La dotation en autorisations de programme diminue de 1,15 % (après + 2,7 % en 1989) en passant de 303,6 millions de francs en 1990 à 300,10 millions de francs en 1991.

Cette évolution traduit un certain ralentissement de l'effort public consenti en matière d'investissements, de modernisation et de développement des équipements portuaires.

Ces dépenses concernent au titre V, les investissements de capacité et les opérations de modernisation des ports maritimes français dont les dotations en crédits de paiement passent de 282,4 millions de francs en 1990 à 290,1 millions de francs pour 1991 et les autorisations de programme de 303,6 millions de francs en 1990 à 300,1 millions de francs pour 1991.

Les crédits alloués au profit des ports métropolitains en hausse de 3,4 % (265 millions de francs en crédits de paiement et 274,5 millions de francs en autorisations de programme) permettent le financement des opérations suivantes :

- Dunkerque : dragage du quai de Flandre ;
- Le Havre : modernisation et automatisation des ouvrages mobiles ;
- Rouen : poursuite de l'amélioration des accès nautiques ;
- Bordeaux : approfondissement des accès ;
- Nantes et Marseille : adaptation des infrastructures et installation radar.

A ces opérations, s'ajoutent les investissements de capacité et de productivité des ports d'intérêt national (Caen et Lorient), les opérations de conservation du patrimoine (Sète) et l'amélioration des installations de ports de pêche (poursuite du transfert du port de pêche de La Rochelle).

S'agissant des ports maritimes d'outre-mer, la dotation en autorisations de programme est légèrement diminuée (24 millions de francs) et les crédits de paiement s'élèvent à 23 millions de francs.

## CHAPITRE II

### LE TRAFIC MARITIME

L'évolution du commerce mondial pour 1989 fait apparaître une croissance de 7 % en volume des échanges internationaux.

La progression du commerce mondial de produits manufacturés est évaluée à 8 % après élimination de l'effet des évolutions de prix.

En 1988, la part du commerce extérieur français effectuée par voie maritime est estimée à 61 % pour les importations en tonnage et 34 % pour les exportations.

En raison de la moindre valeur à l'unité des marchandises transportées, s'agissant en particulier des vrac industriels, la part du commerce extérieur français par voie maritime équivaut en valeur à 23 % des importations et à 26 % des exportations.

La part du commerce extérieur de la France métropolitaine transitant par les ports maritimes de commerce métropolitains au cours de ces dernières années est évaluée comme suit :

Années	Pourcentages des tonnages	
	Importations	Exportations
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	63,5	36,3
1986	62,6	35,9
1987	60,7	36,7
1988	61,0	34,0

## I. L'ACTIVITÉ DANS LES PORTS FRANÇAIS

Le trafic global de marchandises débarquées et embarquées en 1989 dans l'ensemble des ports maritimes de commerce métropolitains est, avec 292,2 Mt, supérieur de 3,5 % à celui de 1988 (282,4 Mt).

Le trafic de marchandises diverses, qui est celui qui apporte le plus de valeur ajoutée à nos ports, continue de progresser avec un taux (+ 5,7 %) supérieur à celui de l'an dernier (+ 4,5 %).

Dans cet ensemble, le trafic des conteneurs en tonnage progresse de 13,42 %. Il passe de 14,8 Mt à 16,8 Mt, mais avec de sensibles variations selon les ports. C'est ainsi qu'il augmente surtout de 17 % au Havre et de 23 % à Marseille.

L'examen du résultat des grandes composantes du trafic fait apparaître : une augmentation du trafic des hydrocarbures en 1989, une progression des combustibles minéraux et des engrais débarqués et un accroissement des sorties de marchandises en vrac solides principalement constituées par des céréales.

Globalement, l'évolution du trafic des ports métropolitains est la suivante :

(en millions de tonnes)

	1988	1989	Evolution en %
Vracs liquides	155,6	153,0	- 1,6
Vracs solides	69,2	74,8	+ 8,2
Marchandises diverses	57,7	64,3	+ 11,46
dont conteneurs	14,8	16,8	+ 13,42
<b>TOTAL</b>	<b>281,13</b>	<b>297,11</b>	<b>+ 5,68</b>

On ajoutera que le trafic des voyageurs avec 23,2 millions de passagers est supérieur de 14,7 au niveau de 1988.

Les résultats des ports européens en 1989 sont contrastés : le trafic est en hausse à Rotterdam de 7,1 % alors qu'Anvers et Hambourg diminuent leur niveau de trafic respectivement de 1,51 % et de 1,53 %.

**Trafic total des principaux ports européens étrangers**

(en millions de tonneaux)

Millions de tonnes	Tonnage en 1987	Tonnage en 1988	Tonnage en 1989	Variation %
Rotterdam	254,3	273,0	292,1	+ 7,1
Anvers	91,1	96,9	95,4	- 1,55
Hambourg	56,7	58,7	57,8	- 1,53
Barcelone	17,3	16,9	18,1	+ 1,01

Le marché porteur est manifestement celui des marchandises diverses et plus particulièrement celui des conteneurs comme indiqué ci-dessous.

**Trafic de conteneurs des principaux ports européens**

(en millions de tonnes)

	1988	1989	Variation %
Le Havre	7,58	8,89	+ 17,36
Marseille	4,38	5,37	22,69
Rotterdam	34,5	38,4	+ 11,2
Anvers	14,6	15,0	+ 3,0
Hambourg	16,0	17,0	+ 6,26
Barcelone	4,3	4,8	+ 11,9

Les données relatives aux ports français en 1989 sont décrites dans le tableau qui suit :

Ports (classement géographique)	Trafic en 1988	Trafic total en 1989	Evolution en %
Dunkerque	35,7	39,1	9,77
Le Havre	49,8	52,2	4,72
Rouen	20,4	20,9	2,49
Nantes, Saint Nazaire	22,0	24,0	8,93
Bordeaux	8,8	9,1	3,38
Marseille	95,7	93,4	- 2,44
Ensemble des ports autonomes	232,6	238,8	+ 2,7
Autres ports	49,9	53,4	+ 7,06
<b>Total</b>	<b>282,4</b>	<b>292,2</b>	<b>+ 3,47</b>

En 1989, malgré des conditions climatiques clémentes, la demande en produits pétroliers bruts et raffinés s'est poursuivie. On a donc pu constater une croissance des entrées, mais aussi une relative stagnation des sorties.

La sidérurgie a connu une reprise à partir de 1988, ce qui s'est traduit par une augmentation des entrées de minerais de fer et de charbon, marchandises importées en vrac solide. En 1989, la sécheresse ayant diminué le potentiel hydroélectrique, EDF a repris ses importations de charbon et de fioul pour alimenter les centrales thermiques. La forte demande interne, qui est à l'origine de la reprise de la sidérurgie, a provoqué la diminution des sorties de produits

sidérurgiques, la production des industries implantées en zone portuaire ayant été orientée vers l'Europe, donc acheminée par voie terrestre.

Les sorties de marchandises en vrac solide sont principalement constituées par des céréales. La campagne a été bonne et les tonnages en progression.

• En ce qui concerne les autres ports métropolitains, treize d'entre eux ont réalisé un trafic supérieur à 1 million de tonnes en 1989 :

(en millions de tonnes)

	1988	1989
Calais	12,4	15,3
Boulogne-sur-Mer	4,4	4,83
Dieppe	2,0	2,0
Caen	3,3	3,38
Cherbourg	2,7	2,4
Saint-Malo	1,7	1,7
Brest	1,8	1,6
Lorient	3,0	3,1
La Rochelle	5,4	6,17
Bayonne	3,5	3,51
Port-la Nouvelle	1,9	2,1
Sète	4,3	4,1
Bastia	1,9	1,52

Les perspectives pour l'avenir peuvent être examinées suivant les grandes catégories de marchandises :

- en ce qui concerne les vrac énergétiques, l'expérience des années passées montre que le trafic de ces produits est très lié à la conjoncture internationale. Il est donc très difficile de faire dans ce domaine des prévisions fiables, largement conditionnées au demeurant sur l'évolution de la crise du Golfe ;

- la politique énergétique de la France (centrales nucléaires) a conduit depuis déjà plusieurs années à une réduction des importations de charbon ;

- de même, le trafic de céréales au port de Rouen est lié à l'importance de la campagne.

L'enjeu se situe donc autour des marchandises diverses pour lesquelles l'ensemble des ports européens sont concurrents sur un marché de plus en plus intégré. Ce n'est donc pas tant l'importance globale des échanges mondiaux qui devraient encore s'accroître dans les années à venir que la répartition du trafic dans les ports concurrents qui détermine le trafic de chacun d'eux.

## II. L'ÉVOLUTION DES DÉTOURNEMENTS DE TRAFIC

L'évaluation "statistique" des détournements de trafic de marchandises par les ports étrangers repose sur les statistiques du commerce extérieur de la France qui permettaient, entre autres et jusqu'en 1987, 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.

Or, depuis l'introduction du document administratif unique (DAU) au 1er janvier 1988, le pays de dernière provenance et le pays de première destination ne font plus partie des informations saisies en ce qui concerne les trafics intracommunautaires. De plus, il apparaît que ces informations sont parfois très insuffisantes, y compris pour les pays situés en dehors de la Communauté.

Cette défaillance et ce nouvel état des saisies douanières se traduisent par une perte de qualité des informations à terme. A ce jour, du fait des corrections à apporter pour reconstituer ou évaluer les détournements de trafic, ni les douanes, ni l'Observatoire économique et statistique des transports (O.E.S.T.) n'ont pu produire de résultats que pour 1988.

A partir des résultats connus de 1988, on constate que les ports étrangers ont enregistré, en 1987, pour le compte des chargeurs nationaux, un trafic d'environ 17,3 Mt (hors gazoduc). Les ports belges ont assuré 55 % à l'importation et 84 % à l'exportation ; les ports hollandais respectivement 39 % et 10 %.

Les parts de trafic détournées, rapportées à l'ensemble du trafic maritime français, ont évolué comme suit :

en % *	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
import							
en tonnage	5,42	5,91	5,78	6,15	6,51	7,02	6,79
en valeur	13,44	14,48	15,47	17,25	23,54	25,35	26,19
export							
en tonnage	9,55	9,23	11,07	11,07	10,84	10,36	10,17
en valeur	12,41	12,02	14,21	15,73	17,06	16,05	17,56

\* Il s'agit du rapport  $D/(C + D)$  avec  
 C : importations (ou exportations) par voie maritime  
 D : détournements de trafic hors oleoduc

Si l'on considère les tonnages, l'année 1988 a vu se confirmer les tendances des années récentes, avec un recul des détournements de transport à l'exportation depuis 1986, et une stabilisation de ces derniers à l'exportation. Les ports français semblent donc regagner certaines parts de marché. L'examen des données en valeur conduit à relativiser ces motifs de satisfaction. Il convient toutefois de noter que l'analyse en valeur est parfois d'une certaine complexité s'agissant notamment du fret détourné par transport aérien du fait des différences d'appréciation statistique.

Il reste que l'essentiel du recul des détournements de transports porte sur les marchandises à faible valeur ajoutée (charbons, produits pétroliers), tandis que leur progrès sur les marchandises à forte valeur ajoutée se confirme.

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

A cet égard, il convient de rappeler que les douanes ne saisissent pas le trafic de transit –qui compense le trafic détourné. Il s'agit des marchandises débarquées ou embarquées dans les ports français, en provenance de pays étrangers ou leur étant destinées.

En s'intéressant aux statistiques portuaires, qui reprennent l'intégralité des trafics débarqués et embarqués, et non pas seulement les chiffres du commerce extérieur (douanes), la part de marché des six ports autonomes par rapport à l'ensemble des ports de l'Europe du Nord, a évolué comme suit :

%	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Marchandises diverses	18,3	17,6	17,6	17,8	17,7	18,2
Vracs solides	24,1	22,7	22,5	22,9	26,9	28,1
Vracs liquides	45,2	46,0	45,7	44,6	47,1	45,5

En trafic conteneur, la part des trois ports autonomes (Le Havre, Dunkerque et Rouen) sur l'ensemble du rang de l'Europe du Nord, a évolué comme suit :

(en pourcentage)

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
14,1	13,0	11,7	11,7	10,8	10,5	10,9	10,3	10,5

Une telle situation devrait inciter les pouvoirs publics à poursuivre les efforts engagés depuis quelques années en direction des ports maritimes français afin d'améliorer leur compétitivité.

## CHAPITRE III

### LA SITUATION DE LA FILIÈRE PORTUAIRE FRANÇAISE

#### I. LA SITUATION FINANCIÈRE DES PORTS AUTONOMES

##### A. LA SITUATION FINANCIÈRE GLOBALE DES PORTS AUTONOMES

La situation financière des ports autonomes métropolitains s'est améliorée en 1989, grâce aux trafics de vracs, à la croissance du produit des marchandises diverses et à la poursuite des efforts de rigueur dans la gestion. Cette amélioration est toutefois partiellement conjoncturelle, notamment sur le charbon et le trafic de marchandises diverses reste un secteur fragile.

Avec une augmentation de trafic de 2,7 %, le chiffre d'affaires (2 809 millions de francs en 1989) croît de 2 %. Hors ristournes commerciales (- 50,3 millions de francs en 1989) pratiquées à Marseille dans le cadre du plan de conquête des trafics, la production vendue augmenterait de 6 % en francs courants.

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

Par ailleurs, le redressement de la capacité d'autonifancement (ou marge brute d'autofinancement) provient de l'amélioration générale du trafic et du chiffre d'affaires et de la réduction des charges financières (environ 82 millions de francs) due à l'attribution de la dotation en capital. La marge brute d'autofinancement croît de 28 %, s'établissant à 762 millions de francs.

Dans ces conditions, les ports autonomes ont pu globalement financer leur investissement (777 millions de francs) à hauteur de 43 % tout en ménageant un accroissement de leur fonds de roulement de 160 millions de francs ; l'Etat a par ailleurs financé

24,5 % de l'investissement, les collectivités locales 15,3 %, l'emprunt représentant 17 % du total.

## **B. LA SITUATION DES DIFFÉRENTS PORTS AUTONOMES**

• **A Dunkerque**, le port autonome a engagé une politique de rigueur qui porte progressivement ses fruits, grâce à l'élimination des pertes résultant de la faillite de la Société SECOTER dont le port possédait 40 % du capital et garantissait 80 % des emprunts. La production vendue du port atteint 428 millions de francs. Mais cette forte progression est due essentiellement aux ventes de sable qui représentent presque 10 % du chiffre d'affaires. En effet, malgré une augmentation de trafic de 9,8 % les recettes de droit de port et des taxes d'outillage sont quasiment stationnaires, les droits de port ayant subi une hausse moyenne de 2,14 % et les tarifs d'outillage de 2,8 %. Le chiffre d'affaires strictement lié au trafic baisse de 2,3 % en francs constants. Grâce à la diminution de 1,5 % des charges de personnel, l'excédent brut d'exploitation croît de 7 % en francs courants. La capacité d'autofinancement croît de 30 millions de francs ; cette augmentation est due principalement à l'amélioration du cycle financier provoquée par la dotation en capital. Le port a pu financer 43 % de ses investissements tout en ménageant une augmentation de son fonds de roulement. Les ratios s'améliorent et les prévisions financières du plan d'entreprise semblent respectées.

• **Le port du Havre** se caractérise par le développement puis la stagnation de 1981 à 1986 du trafic conteneurisé, alors que les grands ports concurrents (Rotterdam et Anvers) connaissaient une expansion soutenue et développaient leur réseau de lignes régulières.

Toutefois, depuis 1987, le trafic de conteneurs connaît une expansion rapide avec une croissance de + 14 % en 1987, + 12 % en 1988 et + 17 % en 1989. Le premier semestre 1990 marque un retour à la stabilité.

Par ailleurs, des efforts de compétitivité ont été entrepris dès 1986 avec un plan de diminution des effectifs de dockers et le projet de port rapide aval. Les départs ont concerné 581 dockers (dont 488 départs à 50 ans ou FNE à 55 ans). Le coût est estimé à 535 millions de francs.

La croissance du trafic a ensuite posé le problème d'embauche d'apprentis dockers, accompagnée de gains de compétitivité. L'évolution du Havre est donc très différente de celle des autres ports.

En 1989, le port a connu une augmentation de trafic de 5 % pour une hausse des tarifs de 2,4 %. La production vendue croît de

10,45 % et se situe à 719 millions de francs. Cette progression est due notamment à l'augmentation des recettes d'outillage (+ 13,8 %), l'évolution des droits de port étant plus modérée (+ 3 %). Grâce à la quasi-stagnation des frais de personnel, l'excédent brut d'exploitation progresse de 18 %. L'augmentation de la marge brute d'autofinancement est due pour 33 millions de francs au cycle d'exploitation et pour 29,5 millions de francs aux effets de la dotation en capital. La marge nette d'autofinancement disponible pour l'investissement se situe à 133 millions de francs et le port a autofinancé ses investissements à hauteur de 33 % avec un recours à l'emprunt de 60 millions de francs et une augmentation de son fonds de roulement de 37 millions de francs.

• **Le port de Rouen** a un trafic de conteneurs non négligeable, mais très en deçà de celui du Havre et de Marseille. Le port est tourné vers l'Afrique francophone et les Antilles. La croissance économique très réduite de cette zone entraîne une stagnation du trafic et donc par des pertes de part de marché par rapport aux autres ports d'Europe du Nord.

Les actions engagées à Rouen pour les conteneurs prennent pour hypothèse la stabilité du trafic et ont un triple but :

- concentrer le trafic de conteneurs sur un terminal spécialisé, réaliser ainsi des économies d'échelle pour les opérateurs qui sont amenés à se regrouper et permettre une baisse du coût de passage portuaire ;

- réutiliser les espaces libérés au profit des trafics de produits forestiers, pour lesquels le port doit faire face à la concurrence d'Anvers qui a réalisé des investissements pour prendre une part dumarché parisien ;

- améliorer la rentabilité des terminaux pour l'établissement public.

En 1989, le port subit les conséquences de l'endettement provoqué par le nouveau plan docker. Face à un important programme d'investissement, la situation financière du port reste fragile. Malgré un trafic en hausse de 2,3 % et une augmentation des droits de port de 3 %, la production vendue baisse de 2 % pour s'élever à 285,5 millions de francs. En effet, les recettes de droits de port augmentent de 1 % et les taxes d'outillages baissent de 7 %. Ce recul est pour partie imputable au démarrage tardif de la campagne céréalière. Les autres recettes ne connaissent pas d'évolution significative. Grâce à la compression des charges externes, la valeur ajoutée stagne, mais l'excédent brut d'exploitation progresse de 17 % par suite de la réduction des charges de personnel due à la compression des effectifs. Sous l'effet de l'endettement du port depuis 1987, la charge des remboursements en capital augmente de

9 millions de francs et par conséquent la marge nette d'autofinancement ne s'accroît que de 9 millions de francs. Dans ces conditions, le port a pu, en 1989, autofinancer ses investissements à hauteur de 33 %, tout en ménageant une augmentation de son fonds de roulement de 10,6 millions de francs. Il a emprunté 68 millions de francs, dont 18 millions de francs au titre du plan docker, qui pèsent par ailleurs sur ses résultats.

• A Nantes Saint-Nazaire, l'année 1989 marque un redressement sensible de la situation du port.

Avec un trafic en augmentation de 9 % et un relèvement des tarifs des droits de port et taxes d'outillage de 3 %, la production vendue progresse de 7 %, s'établissant à 337,8 millions de francs. Le port a bénéficié comme le Havre de la forte reprise purement conjoncturelle des importations de charbon. Grâce à la compression des charges de personnel dont l'évolution est inférieure à l'inflation (+ 1,5 %), l'excédent brut d'exploitation enregistre la forte progression de 10,6 %. Le port a pu autofinancer ses investissements à hauteur de 25 % avec un très faible recours à l'emprunt, tout en ménageant une augmentation de son fonds de roulement de 62,2 millions de francs. Grâce à une vigoureuse politique de désendettement menée ces dernières années (renégociation massive d'emprunts et remboursements d'emprunts anticipés), la dette passe de 688 millions de francs en 1984 à 316 millions de francs fin 1989.

• S'agissant du port autonome de Bordeaux, la situation financière continue de s'améliorer grâce à des efforts soutenus pour limiter les charges. Avec un trafic en augmentation de 3,4 % et un relèvement des droits de port de 2,2 % et des taxes d'outillage de 1,8 %, la production vendue baisse toutefois de 4,3 % (185,3 millions de francs). C'est la chute des travaux pour tiers qui est à l'origine de cette régression car le chiffre d'affaires strictement lié au trafic s'accroît pour la première fois depuis 1985. L'augmentation des charges de personnel s'avère inférieure à l'inflation et, ainsi, l'excédent brut d'exploitation progresse de 12 %. L'attribution de la dotation en capital a provoqué une diminution nette des charges financières de 7,6 millions de francs et en raison de l'amélioration des soldes intermédiaires de gestion la marge brute d'autofinancement s'accroît de 14,5 millions de francs. Par ailleurs, il faut signaler la remarquable gestion de la dette qui, sous l'effet d'une vigoureuse politique de désendettement, passe de 37 millions de francs fin 1980 à 11,2 millions de francs fin 1989. Le port n'emprunte pas depuis 1983, sauf quelques emprunts liés à la renégociation de sa dette, et il a procédé à de nombreux remboursements anticipés autofinancés.

• **Le port autonome de Marseille**, malgré un net recul des recettes de pétrole en 1989, du fait de la réouverture du pipe line qui dessert la région de Karlsruhe à partir de Trieste et de la très vive concurrence qu'il induit, garde une situation financière solide. Avec un trafic en baisse de 2,46 % en raison de la chute du pétrole et avec un gel des tarifs, la production vendue augmente de 0,87 % pour atteindre 853 millions de francs. Cette baisse est imputable essentiellement à deux facteurs : d'une part, l'augmentation de 7 millions de francs des ristournes au titre du plan de conquête des trafics et la chute des recettes de pétrole (42,7 millions de francs). La baisse des recettes pétrolières, entraînée par les mesures tarifaires adoptées par la concurrence, est d'ailleurs partiellement compensée par l'essor des recettes de marchandises, de vracs solides et des autres vracs liquides.

La valeur ajoutée s'est dégradée sous l'effet notamment des charges supplémentaires dues à la sous-traitance. Aussi, compte tenu de l'augmentation des impôts et à charges de personnel sensiblement constantes, l'excédent brut d'exploitation accuse-t-il un recul de 9 %.

La marge nette d'autofinancement, grâce à la dotation en capital de 15,4 millions de francs, s'établit à 154,78 millions de francs et progresse de 41 %. Elle a permis au port d'autofinancer ses investissements, il est vrai relativement peu importants, à hauteur de 93 %, sans recours à l'emprunt et avec une augmentation de son fonds de roulement.

## II. LES EFFECTIFS DES PORTS

L'effectif des dockers professionnels dans l'ensemble des ports français n'a cessé de décroître depuis 1980, d'abord grâce aux conventions de préretraite du FNE qui ont permis de faire partir les dockers à l'âge de 55 ans à partir de 1982, ensuite par le moyen de plans sociaux mis en oeuvre en 1987 et 1988 dans les six ports autonomes et dans trois ports non autonomes ; l'effectif au 31 décembre a évolué comme suit :

1980	14 229
1982	12 712
1984	12 156
1986	11 248
1988	8 816
1989	8 635

Malgré la diminution de l'effectif, le taux d'inemploi s'est fortement dégradé de 1980 à 1986 ; la tendance a pu être inversée grâce aux plans sociaux de 1987 et de 1988.

Du point de vue du taux d'inemploi des dockers, la situation s'est nettement redressée : de 33,1 % en 1986, il est passé à 32,2 % en 1987, puis à 27,6 % en 1988 et à 26,6 % en 1989. Mais depuis plusieurs mois, la situation a recommencé à se dégrader, et pour le premier semestre de 1989, le taux d'inemploi est remonté à 29,2 %. Comme l'indiquait le rapport précité, l'effort entrepris doit être poursuivi, car les progrès techniques (développement des conteneurs, augmentation des performances des engins, automatisation) jouent un effet aggravant en réduisant la quantité de travail offerte aux dockers à trafic constant, à hauteur de près de 10 % par an.

Il apparaît par ailleurs, dans le rapport précité, que la diminution des coûts de manutention a été répercutée sur les prix supportés par les armements ou les chargeurs : la réduction des coûts des facteurs de production résultant des différents plans sociaux est évidemment variable d'un port à l'autre ; elle a pu être chiffrée de 5 % à 11 % du chiffre d'affaires de la manutention selon les cas et résulte surtout d'ajustements dans la composition des équipes.

A titre d'exemple, il a été possible d'abaisser au Havre d'environ 100 francs en moyenne le prix de manutention d'un conteneur et de reprendre ainsi certains trafics sur Anvers et Rotterdam ; de fait, le trafic de marchandises diverses a augmenté de façon remarquable au Havre, avec + 15 % en 1987 et + 17 % en 1988, au point qu'il a fallu recruter 200 apprentis dockers en 1989, avec en contrepartie, de la part des dockers, la promesse de nouveaux gains de productivité.

Tous les ports qui ont fait l'objet de plans sociaux ont pu réduire plus ou moins leurs prix de manutention et on peut souligner notamment qu'à Marseille-Est la réduction moyenne, compte tenu d'une restructuration des tarifs effectuée par ailleurs et d'efforts commerciaux, a été de 17 %.

Après les plans de 1987 et de 1988, il s'est avéré beaucoup plus difficile de continuer à résorber les sureffectifs et à améliorer la productivité. Cependant, de nouvelles actions ont pu être entreprises, toujours dans le cadre d'une politique de « port par port ».

C'est ainsi qu'au Havre, comme signalé précédemment, 200 apprentis dockers ont été recrutés en 1989, avec une promesse de titularisation à fin 1992, sous réserve que pour les conteneurs la compétitivité du port sera mise à parité de Anvers et de Rotterdam ; une nouvelle étape a été franchie en juin 1990, avec la titularisation des douze apprentis dockers qui avaient été nommés en 1983, et

différents accords sur l'organisation du travail conduisant à des progrès significatifs.

A Rouen, où le taux d'inemploi dépasse 50 %, un autre plan a été monté, visant à inciter des dockers à quitter la profession et à se reconvertir, à l'aide d'une prime et de possibilités de formation, et à récupérer certains travaux, pour ceux qui restent, grâce à de nouveaux accords sur l'organisation du travail (préparation d'unités de charge par exemple). Depuis fin 1989, 165 dockers sont partis dans le cadre de ce plan.

## CHAPITRE IV

### LA COMPÉTITIVITÉ DE LA FILIÈRE PORTUAIRE FRANÇAISE

#### I. LE DÉFI DU MARCHÉ UNIQUE

Sans attendre l'achèvement du grand marché européen, les ports français sont déjà en concurrence directe avec leurs concurrents des autres États membres.

L'essentiel de leur trafic est en effet en provenance ou à destination d'États tiers, vis-à-vis desquels le marché unique existe déjà très largement.

Le choix par les opérateurs du commerce extérieur, du port de passage, à l'exportation comme à l'importation, s'effectue essentiellement à partir de critères économiques (coût du passage, prix du transport, qualité des infrastructures de l'interface portuaire), sans considération des préoccupations liées au passage d'une frontière interne à la Communauté. Dès lors, les habitudes de passage par un port national sont appelées à évoluer en fonction de la propre évolution des critères économiques.

L'ouverture du grand marché intérieur devrait, à cet égard, accentuer la concurrence entre les ports européens. La recherche d'une meilleure compétitivité de la filière portuaire française constitue, dans un tel contexte, un impératif. Le coût de passage par un port représentant le plus souvent une faible part du prix du transport de bout en bout d'une marchandise, toute modification affectant les autres éléments de ce prix, peut donc avoir des conséquences déterminantes sur le choix du port de passage.

## II. LA MISE EN PLACE DES CONSEILS PORTUAIRES

Répondant à une proposition du rapport **Dupuydauby** sur la filière portuaire française, l'année 1988 a vu la mise en place du **Conseil national des communautés portuaires (C.N.C.P.)**. Aux termes du décret constitutif du 16 septembre 1987, le C.N.C.P. est un organisme consultatif, dont le champ d'attribution s'étend à toutes les questions intéressant directement ou indirectement les ports maritimes. Le Conseil national a compétence pour étudier et proposer toutes mesures de nature à favoriser l'activité des ports français et améliorer leur compétitivité.

**Son président** est nommé par décret, pour une période de trois ans renouvelable, sur proposition conjointe du ministre chargé des ports maritimes et du ministre chargé des transports. **M. Dupuydauby** est le premier président de cet organisme.

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.

Le secrétariat du C.N.C.P. est assuré par les services chargés des ports maritimes ainsi que le prévoit le décret constitutif.

Les commissions, au nombre de huit, sont composées chacune d'une quarantaine de membres et font appel à des personnalités extérieures au conseil :

- commission transports terrestres,
- commission manutention,
- commission Europe,
- commission échanges de données - procédures douanières et interfaces portuaires,

- commission rôle et place des ports non autonomes dans la collectivité portuaire nationale,
- commission ports de commerce et négoce,
- commission analyse de trafics,
- commission emploi portuaire et qualifications de demain.

Une dotation de 200.000 F, identique à celle de 1989, est prévue au budget du ministère chargé de la mer pour l'année 1990, pour permettre de faire face aux charges de fonctionnement du conseil. Cette dotation est répartie à parité entre le chapitre 34-90 article 40 (frais de déplacement) et le chapitre 34-98 article 40 (fonctionnement courant).

Le 18 octobre 1988, séance au cours de laquelle a été reçu M. Mellick, ministre délégué, chargé de la mer, le ministre a demandé à M. Brossier, directeur des ports et de la navigation maritimes, d'établir un bilan complet des plans de compétitivité des ports, afin d'en apprécier l'efficacité. Ce rapport devant être soumis au Conseil pour avis avant de le rendre public.

En 1989, le C.N.C.P. s'est réuni à trois reprises :

- le 24 janvier 1989 pour examiner l'état d'avancement des travaux des commissions et plus particulièrement un premier rapport partiel de la commission "manutention" sur le bilan des plans de compétitivité des ports français ;
- le 2 mars 1989, en séance exceptionnelle, et sur saisie du ministre de la mer, pour donner un avis sur le rapport de M. Brossier.

Dans son avis, qui a été transmis au ministre, le C.N.C.P. a estimé que le rapport qui lui avait été soumis, décrivait avec objectivité la situation passée et présente dans les ports français. Le Conseil, avec le rapporteur, a admis que ces plans sociaux avaient permis d'éviter le pire en ce qui concerne tant le niveau de l'emploi des dockers que les coûts à la charge des employeurs. Prenant acte que l'approche du problème, port par port, avait commencé à porter ses fruits, le C.N.C.P. a estimé qu'il appartenait à chaque communauté portuaire, suivant un processus de concertation dûment mis au point en son sein et de façon permanente, de procéder à une surveillance étroite de l'activité portuaire et de ses perspectives, afin de déterminer les effectifs et l'organisation souhaitable. Le conseil a demandé que ce soit en fonction des données du marché, tant locales qu'internationales, que chaque communauté fixe ses propres objectifs, notamment sur le plan de la gestion des ressources humaines. Il a en

outre formulé le voeu que, quelles que soient les difficultés de la conjoncture, l'Etat veille scrupuleusement à ce que la solidarité nationale s'exerce en faveur des ouvriers dockers de façon au moins égale à ce qui est fait pour les autres catégories sociales de la nation.

Durant le premier semestre de l'année 1990, les travaux du Conseil et ceux des Commissions se sont poursuivis : le Conseil s'est réuni à deux reprises, le 20 février 1990 et le 22 mars 1990.

Ont été soumis à ces occasions au Conseil :

- en première lecture : le rapport établi par le groupe de travail sur la manutention, intitulé «la compétitivité des ports français et son impact sur la marchandise» ;

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

En outre, le Conseil, en sa séance du 22 mars 1990 a entendu M. Beaufils présenter le rapport d'information sur les ports qu'il a élaboré dans le cadre des travaux de la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale. Ce document, qui a donné lieu à un large débat, a suscité un vif intérêt parmi les participants.

**Au cours de sa séance du mardi 23 octobre 1990, la commission des Finances a décidé de demander au Sénat d'adopter les crédits du budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (V. Mer : ports maritimes) pour 1991.**