

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au proces verbal de la séance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME XIII

PORTS MARITIMES

Par M. Josselin de ROHAN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, vice-présidents ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, secrétaires ; Henri Bangou, Bernard Barrauz, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuslan, Joseph Caupert, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginesy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larchet, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marqués, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 22), 2947 (tome X) et 2950 (tome VIII).

Sénat : 55 et 56 (annexe n° 20) (1992-1993).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ÉVOLUTION DU TRAFIC PORTUAIRE	7
A. L'ÉVOLUTION DU TRAFIC DANS LES PORTS FRANÇAIS EN 1991	7
1. Les résultats globaux de l'année 1991	7
2. Les premiers résultats de 1992 montrent que les grèves des dockers ont lourdement pénalisé les ports français	10
3. Le bilan des différents ports français	11
B. LA SITUATION DE L'EMPLOI DANS LES PORTS FRANÇAIS	14
C. LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT DANS LES PORTS	16
<i>a) Les investissements réalisés dans les ports autonomes</i>	16
<i>b) Les investissements réalisés dans les ports non autonomes</i>	19
<i>c) Les investissements portuaires réalisés dans le cadre des contrats de plan</i>	20
<i>d) Les investissements portuaires privés</i>	21
II. L'AMÉLIORATION DE LA FILIÈRE PORTUAIRE FRANÇAISE NÉCESSITE DE NOUVELLES MESURES	21
A. UNE FAIBLE COMPÉTITIVITÉ	22
1. Les détournements de trafic	22
<i>a) Des détournements plus difficiles à évaluer après le 1er janvier 1993</i>	22
<i>b) Les détournements de trafic en 1991</i>	23
2. Le trafic de transit en 1991	24

	<u>Pages</u>
B. L'AMÉLIORATION DE LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS SUPPOSE DE NOUVELLES RÉFORMES	26
1. Les promesses de la loi du 9 juin 1992 portant réforme du statut des dockers	26
<i>a) Une application difficile</i>	26
<i>b) Un financement incertain</i>	27
2. Les voies d'un redressement	28
<i>a) Reconquérir le trafic conteneurisé</i>	29
<i>b) Améliorer l'intermodalité</i>	31
3. De nouvelles pistes pour les ports français	37
<i>a) Développer les zones franches</i>	37
<i>b) L'assouplissement des règles du domaine public portuaire doit constituer une nouvelle étape de la modernisation de la filiale portuaire</i>	38
C. À PLUS LONG TERME, D'AUTRES RÉFORMES DEVRAIENT ÊTRE ENTREPRISES	39
CONCLUSION	41

Mesdames,

Messieurs,

Avec une baisse de 7,8 % en francs courants, les crédits proposés pour 1993 au titre des ports maritimes sont ramenés de 776 à 716 millions de francs, marquant ainsi une nouvelle étape dans le désengagement de l'Etat dans ce secteur.

Pour le projet de loi de finances pour 1993, au titre des dépenses ordinaires, les crédits de fonctionnement (titre III) baissent, de manière sensible, avec une diminution de 2% par rapport à 1992. Les interventions publiques (titre IV), représentant la subvention versée par l'Etat aux ports autonomes pour le remboursement de leurs charges d'entretien et d'exploitation, diminuent de 7,15 % en francs courants.

Mais il convient de relever le caractère incomplet de ce budget, puisque, si un nouvel article budgétaire est créé pour accueillir les crédits affectés à l'accompagnement social de la réforme du statut des dockers, il faudra attendre la loi de finances rectificative pour savoir avec certitude le montant des crédits qui y seront provisionnés. Or, personne ne sait aujourd'hui combien coûtera cette réforme, qui n'est pas encore entièrement appliquée.

Au titre des dépenses en capital, les crédits de paiement diminuent de plus de 10 % et la dotation en autorisations de programme s'effondre pour régresser de 257 à 209,5 millions de francs, soit -18,5 %. Budget après budget, l'enveloppe allouée au secteur portuaire n'a cessé de rétrécir, étant divisée par dix de 1975 à 1993 en francs constants.

Si les ports maritimes d'outre-mer sont relativement épargnés, la diminution des crédits de paiement (211 contre 240 millions de francs en 1992) et des autorisations de programme (183 contre 232 millions de francs en 1992) menace gravement les investissements de capacité et les opérations de modernisation des ports autonomes, au moment même où, après de longs conflits consécutifs à la réforme du statut des dockers, les ports français ont besoin, par un effort d'investissement supplémentaire, de retrouver le trafic détourné au profit des concurrents étrangers.

La seule mesure de ce budget favorable au renforcement de la capacité financière de sports autonomes est la réduction à 1 % l'an de la rémunération des dotations en capital décidées en 1989 pour un montant de 1,35 milliards de francs.

La rémunération au profit de l'Etat avait été initialement fixée à 3 % en 1991-1993 et 5 % au-delà.

L'économie ainsi dégagée représente 216 millions de francs pour 1992-1996, dont 27 pour la seule année 1992.

En matière d'investissements, les priorités de ce budget se limitent à l'achèvement des grosses opérations d'infrastructure engagées dans les ports autonomes et les ports d'intérêts national, comme l'extension du port rapide aval du Havre ainsi qu'au respect des contrats de plan Etat-Régions. La seule opération d'envergure nouvelle est l'engagement de la restructuration du terminal à passagers de la Joliette à Marseille.

La situation des ports français est grave. La difficile mise en oeuvre de la réforme du statut des dockers en est la cause. Celle-ci, nécessaire, n'est toutefois pas suffisante pour que la filière portuaire retrouve sa compétitivité.

I. L'ÉVOLUTION DU TRAFIC PORTUAIRE

A. L'ÉVOLUTION DU TRAFIC DANS LES PORTS FRANÇAIS EN 1991

1. Les résultats globaux de l'année 1991

Rappelons tout d'abord que sur les 67 ports que compte l'hexagone, essentiellement les six grands ports autonomes, réalisent l'essentiel des 300 millions de tonnes de trafic annuel, soit 10 millions de tonnes de plus, seulement, que le premier port européen, Rotterdam, et génèrent un chiffre d'affaires de 10 milliards de francs pour 50 000 emplois directs.

Ces chiffres sont donc quelque peu disproportionnés par rapport à la faiblesse des crédits que l'Etat accorde à ce secteur.

Depuis 1983, les tonnages progressent lentement mais de manière continue, de 0,5 à 3 % chaque année. Ces progrès apparents masquent cependant une détérioration profonde face à la concurrence des autres ports européens, au nord comme au sud. Toutes catégories de marchandises confondues, en effet, l'activité d'ensemble du système portuaire français demeure inférieure d'environ 10 % à ce qu'elle était en 1979.

Les ports français n'ont pas su capter les marchandises dont le traitement exige le plus de valeur ajoutée, comme les conteneurs, et dont le trafic a augmenté en dix ans de 37 % au Havre, mais a doublé dans les ports allemands et a triplé à Anvers !

Le trafic français capté par les ports étrangers ne cesse ainsi de progresser. En 7 ans, ces flux détournés sont passés de 14 à 21 millions de tonnes, soit l'équivalent du trafic du port de Rouen !

L'activité des ports de commerce métropolitains augmente de 2,5 % en 1991, avec un trafic total de 304,5 millions de tonnes contre 297 millions de tonnes en 1990 et 291 millions de tonnes en 1989. Les entrées augmentent fortement (+ 4,3 %), du fait de la croissance des entrées de produits pétroliers en vrac dans les ports autonomes (+ 6 %). Les sorties sont en baisse de 2,2 %.

LES DIX PREMIERS PORTS FRANÇAIS

Unité : milliers de tonnes

Rang du port	Trafic total	Total des entrées	Total des sorties	Total hors hydrocarbures	Marchandises diverses	Trafic conteneurs
1	Marseille 90 322	Marseille 73 503	Marseille 16 820	Marseille 27 578	Calais 15 207	Le Havre 8 343
2	Le Havre 54 019	Le Havre 42 614	Rouen 13 872	Dunkerque 27 031	Le Havre 11 724	Marseille 5 372
3	Dunkerque 36 560	Dunkerque 27 020	Le Havre 11 404	Le Havre 19 784	Marseille 10 639	Rouen 929
4	Nantes St-N. 24 943	Nantes St-N. 20 093	Dunkerque 9 540	Rouen 16 204	Dunkerque 7 444	Dunkerque 781
5	Rouen 22 247	Rouen 8 475	Calais 8 619	Calais 15 970	Boulogne / M. 3 455	Bordeaux 346
6	Calais 16 030	Calais 7 411	Nantes St-N. 4 850	Nantes St-N. 7 641	Cherbourg 2 422	Nantes St-N. 206
7	Bordeaux 9 647	Bordeaux 6 011	Bordeaux 3 635	Boulogne / M. 5 366	Rouen 2 251	Sète 170
8	La Rochelle 5 664	La Rochelle 3 718	Boulogne / M. 2 578	Bordeaux 4 954	Dieppe 1 725	Caen 22
9	Boulogne / M. 5 409	Sète 3 515	Bayonne 2 213	Caen 4 010	Caen 1 724	Calais 5
10	Sète 4 436	Lorient 3 098	La Rochelle 1 946	La Rochelle 3 588	Nantes St-N. 1 426	Boulogne / M. 3

MOUVEMENTS DES NAVIRES DE COMMERCE

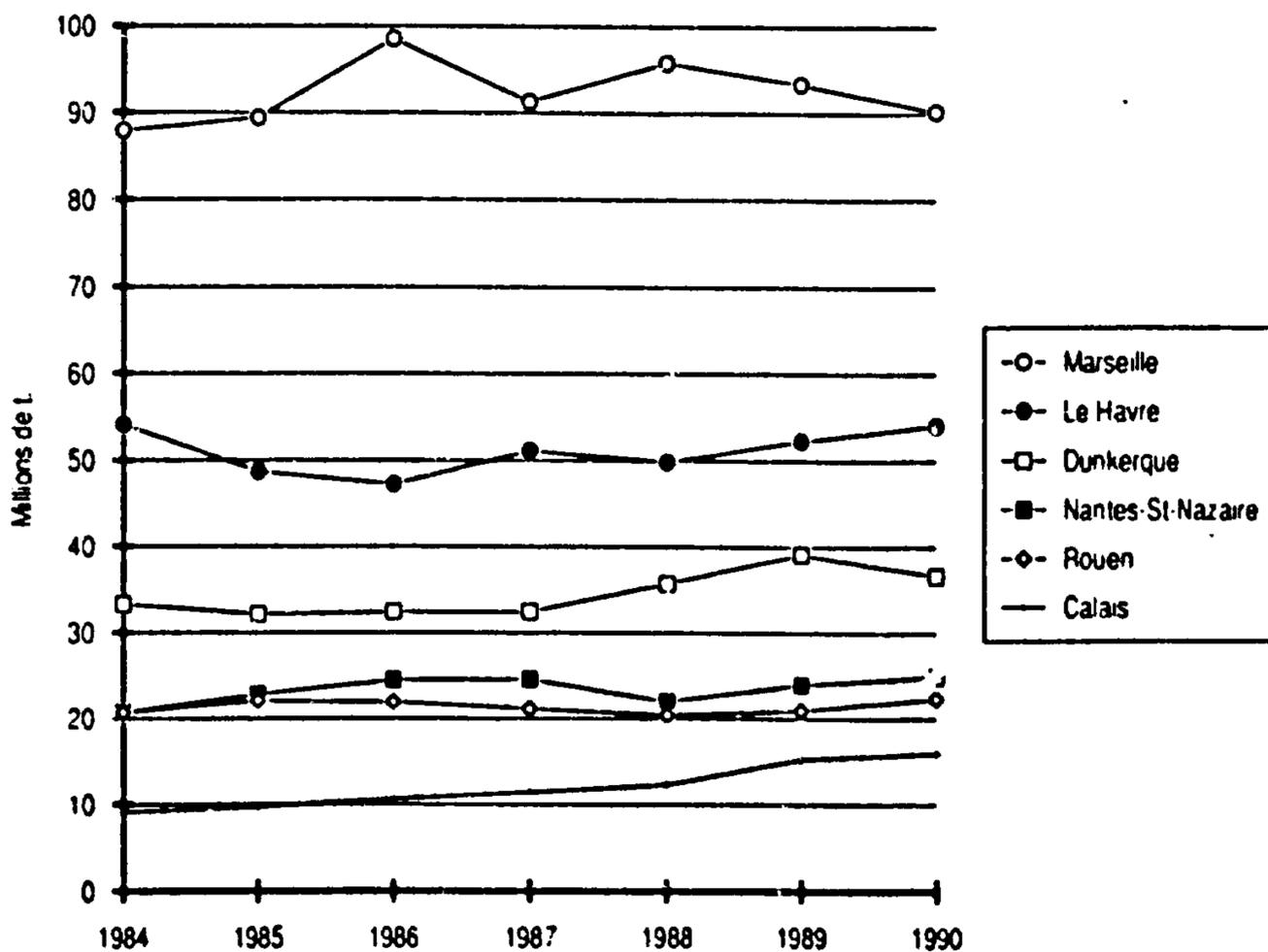
Navires en nombre	1987	1988	1989	1990
Total des entrées	74 447	71 749	75 492	74 024
Calais	13 969	12 781	14 802	14 276
Marseille	8 744	8 439	8 901	8 895
Le Havre	7 459	8 032	8 104	7 769
Boulogne-sur-mer	6 706	5 075	6 392	6 675
Dunkerque	7 027	6 284	5 980	5 396
Saint-Malo	3 015	3 280	3 312	3 356
Rouen	3 365	3 293	3 353	3 322
Cherbourg	2 426	2 622	2 621	2 761
Nantes-St-Nazaire	2 008	1 859	1 870	1 833
Autres ports	19 728	20 084	20 157	19 742

Calais reste toujours largement en tête du fait de la prise en compte des mouvements de navires transbordeurs entre la France et la Grande-Bretagne.

LES 19 PORTS FRANÇAIS DÉPASSANT LE MILLION DE TONNES

en Mt	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Marseille	88,0	89,4	98,6	91,3	95,8	93,4	90,3
Le Havre	54,0	48,7	47,2	51,1	49,9	52,2	54,0
Dunkerque	33,3	32,2	32,4	32,4	35,7	39,1	36,6
Nantes-St-Nazaire	20,7	22,9	24,5	24,6	22,0	24,0	24,9
Rouen	20,7	22,1	21,9	21,1	20,4	20,9	22,3
Calais	9,1	9,8	10,7	11,4	12,4	15,3	16,0
Bordeaux	10,0	10,6	9,2	9,4	8,9	9,1	9,6
La Rochelle-Pallice	4,1	4,9	4,7	5,4	5,4	6,2	5,7
Boulogne-sur-Mer	3,4	3,7	4,2	4,3	4,4	4,8	5,4
Sète	6,1	5,7	3,8	3,9	4,2	4,1	4,4
Caen-Ouistreham	2,0	2,4	2,4	2,6	3,3	3,4	4,0
Bayonne	3,7	3,5	3,1	3,3	3,5	3,5	3,3
Lorient	1,8	1,9	2,4	2,7	3,0	3,1	3,1
Cherbourg	2,0	2,1	2,3	2,3	2,7	2,4	2,5
Port-la-Nouvelle	1,4	1,5	1,5	1,9	1,9	2,1	2,4
Dieppe	2,1	2,4	2,2	2,0	2,0	2,1	1,9
Brest	1,9	1,9	1,8	2,0	1,8	1,6	1,9
Saint-Malo	1,6	1,6	1,5	1,7	1,7	1,7	1,8
Bastia	1,3	1,3	1,4	1,2	1,9	1,5	1,6

TRAFIC TOTAL DE MARCHANDISES DES PRINCIPAUX PORTS MÉTROPOLITAINS



L'augmentation régulière du trafic masque en fait des évolutions heurtées selon les différentes composantes du trafic. Les bons résultats de 1991 sont ainsi presque entièrement dus aux trafics d'hydrocarbures, comme le fait apparaître le tableau détaillé par catégorie de marchandises ci-après.

Evolution des trafics des ports métropolitains depuis 1984.

Unité : Million de tonnes	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Tonnage total	272,77	274,26	281,34	281,03	286,81	296,6	297,19	304,5
Variation annuelle (%)	2,33 %	0,55 %	2,58 %	- 0,11 %	2,05 %	3,41 %	0,20 %	2,46 %
Vracs liquides	152,17	151,65	160,51	156,44	155,78	153,23	152,87	158,66
Variation annuelle (%)	- 1,92 %	- 0,34 %	5,84 %	- 2,54 %	- 0,42 %	- 1,64 %	- 0,23 %	3,79 %
Vracs solides	69,75	71,53	67,92	68,6	71,9	77,44	79,32	80,15
Variation annuelle (%)	7,75 %	2,55 %	- 5,04 %	1,00 %	4,80 %	7,71 %	2,44 %	1,05 %
Marchandises diverses	50,86	51,08	52,91	56	59,13	65,94	65	65,68
Variation annuelle (%)	8,93 %	0,43 %	3,58 %	5,84 %	5,60 %	11,51 %	- 1,42 %	1,05 %
Dont conteneurs	12,78	12,84	13,44	13,61	14,85	16,86	16,18	16,24
Variation annuelle (%)	10,27 %	0,47 %	4,65 %	1,32 %	9,06 %	13,54 %	- 4,03 %	0,40 %
Tonnage débarqué	202,21	199,08	206,07	203,25	209,45	212,34	213,21	222,4
Variation annuelle (%)	2,93 %	- 1,55 %	3,51 %	- 1,37 %	3,05 %	1,38 %	0,41 %	4,31 %
Tonnage embarqué	70,56	75,18	75,27	77,78	77,36	84,26	83,98	82,1
Variation annuelle (%)	0,65 %	6,54 %	0,13 %	3,34 %	- 0,54 %	8,92 %	- 0,34 %	- 2,24 %

2. Les premiers résultats de 1992 montrent que les grèves des dockers ont lourdement pénalisé les ports français.

Les premiers mouvements de grève consécutifs à l'annonce, fin novembre 1991, du plan gouvernemental de modernisation de la filière portuaire, avec son volet de réforme de la manutention, ont commencé à peser sur les trafics des ports métropolitains en fin d'année 1991. Les marchandises diverses de la ligne régulière (hors trafic roulier), particulièrement les conteneurs, ont été les plus touchées par ces grèves.

Ces mouvements sociaux ont pesé très lourdement sur les trafics de marchandises diverses durant tout le premier semestre 1992. Presque tous les ports ont été bloqués deux jours par semaine pendant cette période, les grèves ayant été particulièrement sévères au mois de mai en réaction au vote par le Parlement du projet de loi modifiant le régime du travail dans les ports. La plupart des ports français ont ainsi subi plus de 60 jours de grève depuis le début du

conflit. Sous les effets de ces grèves, aggravés par la décision de certains armements d'appliquer en réaction des surcharges tarifaires temporaires pour les marchandises transitant par les ports français, le trafic de marchandises diverses a chuté de 13,8 % dans les ports autonomes au premier semestre 1992.

Une rapide estimation permet d'évaluer à environ 800 millions de francs l'incidence de ces pertes de trafic sur la seule valeur ajoutée portuaire. En outre, les perturbations entraînent des effets directs pour la collectivité nationale (surcoûts de transport terrestre...) et des effets indirects pour les clients des ports, armateurs et chargeurs.

Globalement, le coût des grèves d'octobre 1991 à mai 1992 peut-être estimé à environ 1.500 millions de francs. Il est donc très lourd.

Les grèves n'ont cessé qu'au mois de juin, et les trafics ne sont pas revenus instantanément. Espérons que ces fuites de trafic ne sont pas définitives et que les mouvements sociaux du printemps 1992 n'ont pas donné le coup de grâce aux ports français, dont il est inutile de rappeler la fragilité à l'orée du Marché Unique !

3. Le bilan des différents ports français

Les ports autonomes réalisent environ 80 % du tonnage total des ports métropolitains, et la quasi-totalité des vracs liquides (principalement des produits pétroliers). En matière de marchandises diverses, les ports non autonomes représentent presque la moitié du tonnage, du fait de l'importance du trafic roulier avec les îles Britanniques pour les ports de la Manche, ou entre la Corse et le continent pour les ports méditerranéens.

Dans les ports autonomes métropolitains, en dépit d'une conjoncture économique morose (conflit du Golfe au premier trimestre 1991 et des grèves des dockers à la fin de l'année), le trafic global a progressé de + 3,2 % en 1991. Cette croissance du trafic est générale à tous les ports sauf à Marseille (- 1,1 %) et à Bordeaux (- 8,7 %).

Ce sont les postes "Pétrole" (+ 5,2 %) et "Vracs Solides" qui connaissent les plus fortes hausses, les "Marchandises diverses" s'étant maintenues au même niveau qu'en 1990.

La majeure partie du trafic en tonnage des ports autonomes est constituée par les vracs liquides, qui représentent environ 60 % de leur trafic total. Les autres composantes du trafic, vracs solides et marchandises diverses, représentent respectivement environ 25 % et 15 % de leur tonnage total. Les marchandises diverses sont constituées à 45 % de conteneurs, 35 % de roulier et 20 % de trafic conventionnel.

Pour les ports d'intérêt national, le trafic roulier constitue la principale composante du trafic, avec 44 % du total, les vracs solides, avec 29 %, et les vracs liquides, avec 18 %, viennent ensuite. Les autres marchandises diverses ne représentent que 7,7 % du tonnage total.

Les autres ports métropolitains ont pour trafic dominant celui des vracs solides, avec 61 % du total. Les marchandises diverses viennent ensuite, avec 35 %, dont 19 % de roulier et 16 % de conventionnel, tandis que les vracs liquides sont minoritaires, avec 4 % du total.

RÉPARTITION DES TRAFICS SELON LE STATUT DES PORTS

Unité : Millions de tonnes	P.A.	P.I.N.	Autres	Total
Vracs liquides Part du total des ports (%)	148,32 93,48 %	10,15 6,40 %	0,19 0,12 %	158,66 100,00 %
dont produits pétroliers Part du total des ports (%)	140,59 96,29 %	5,26 3,61 %	0,15 0,10 %	146,00 100,00 %
Vracs solides Part du total des ports (%)	61,35 76,54 %	16,32 20,36 %	2,49 3,11 %	80,15 100,00 %
Marchandises diverses Part du total des ports (%)	35,31 53,76 %	28,95 44,07 %	1,42 2,17 %	65,68 100,00 %
dont roulier Part du total des ports (%)	12,40 32,77 %	24,68 65,23 %	0,76 2,00 %	37,83 100,00 %
dont conteneurs Part du total des ports (%)	15,98 98,39 %	0,26 1,61 %	0,00 0,00 %	16,24 100,00 %
Total Part du total des ports (%)	244,98 80,45 %	55,42 18,20 %	4,10 1,35 %	304,50 100,00 %

EVOLUTION PAR CATÉGORIE DE PORTS

Résultats globaux en 1991.

Unité : Million de tonnes	Entrées	% 91/90	Sorties	% 91/90	Total	% 91/90
Ensemble des ports métropolitains	222,40	4,31 %	82,10	- 2,24 %	304,50	2,46 %
dont ports autonomes	186,90	5,16 %	58,09	- 3,39 %	244,98	3,00 %
dont ports d'intérêt national	32,67	0,35 %	22,75	1,22 %	55,42	0,71 %
dont autres ports	2,83	- 3,69 %	1,26	- 8,58 %	4,10	- 5,26 %
Ports d'Outre-mer	6,59	5,53 %	1,61	- 5,27 %	8,2	3,22 %

B LA SITUATION DE L'EMPLOI DANS LES PORTS FRANÇAIS

La situation de l'emploi des dockers s'est en moyenne fortement dégradée dans les ports autonomes, comme d'ailleurs dans les autres ports, de 1980 à 1986, puis s'est redressée à la suite des plans sociaux de 1987 et 1988 mis en oeuvre dans chacun des ports autonomes. Cependant, la progression de l'inemploi a repris en fonction de l'évolution des techniques de manutention et de conditionnement : on sait, en effet, qu'à trafic constant et en adaptant l'organisation du travail à l'évolution de ces techniques, la quantité de travail fournie aux dockers baisse en moyenne de près de 10 % par an ; sauf conjoncture particulièrement favorable, il apparaît dès lors que l'inemploi ne peut qu'augmenter.

Le tableau ci-apres donne l'évolution de l'effectif des dockers professionnels (cartes G) de fin 1986 à fin 1991 pour les dix plus grands Bureaux Centraux de la Main-d'Oeuvre (classés dans le tableau par ordre décroissant de nombre de dockers professionnels en 1991), ainsi que leur taux d'inemploi exprimé en pourcentage pour chaque année de 1986 à 1991 :

	Effectif		Taux d'inemploi des dockers (en %)				
	1986	1991	1986	1988	1989	1990	1991
LE HAVRE	2740	2102	29,9	11,1	10,2	18,1	16,5
MARSEILLE - EST ...	1996	1344	32,7	28,8	25,6	24,7	25,7
DUNKERQUE	1296	984	41,2	26,7	22,3	34,9	37,8
ROUEN	1515	791	38,9	44,6	50,4	49,9	46,1
MARSEILLE - OUEST	829	682	25,6	42,3	38,9	36,3	35,6
BORDEAUX	344	229	34,5	43,4	34,4	43,5	49,5
LORIENT	235	224	19,1	15,7	18,2	17,7	15,1
BOULOGNE	303	230	30,5	39,1	44,4	37,3	36,2
NANTES	273	193	41,1	33,5	28,8	36,1	43,6
SÈTE	233	190	29,8	28,1	32,5	25,3	31,1
TOTAL GÉNÉRAL PORTS FRANÇAIS ..	11248	8210	33,1	27,6	26,6	29,7	29,3

Cette évolution n'est pas propre à la France, même s'il est difficile de faire des comparaisons précises avec l'étranger, soit parce qu'il n'existe pas d'éléments statistiques comparables (la notion de taux d'inemploi n'est pas appréhendée comme dans les ports français), soit parce que les renseignements obtenus recouvrent des concepts plus ou moins différents (pour un indicateur aussi simple que l'effectif, l'appellation de docker ne recouvre pas exactement les mêmes activités d'un pays à l'autre). C'est ainsi par exemple qu'à Hambourg il n'y a pas à proprement parler de dockers, mais des travailleurs portuaires qui assurent aussi bien les travaux de manutention que d'autres travaux, comme par exemple l'entretien des outillages.

Sous ces réserves, on peut constater que partout les ports ont sensiblement réduit leurs effectifs de dockers au cours des dernières années :

- En Grande-Bretagne, l'effectif des dockers enregistrés est passé de 26000 en 1978 à 9221 en juin 1989, puis à 4487 à fin 1989, à la suite de l'abrogation par le Parlement britannique du *«National Dock Labour Scheme»*.

- A Anvers, bien que le trafic de marchandises diverses ait fortement progressé, l'effectif a dû être réduit de 12400 en 1970 à 9500 en 1980, puis à 8000 en 1988 et à 7500 environ en 1991 ; la plupart des dockers sont pratiquement des permanents d'entreprise, mais on peut néanmoins déterminer un taux d'inemploi global de l'ordre de 15 % pour l'année 1991.

- A Rotterdam, l'effectif employé effectivement dans la manutention portuaire a été quasiment divisé par deux en dix ans ; certaines entreprises se sont trouvées il y a un an en manque de main-d'oeuvre et depuis, la situation semble s'être stabilisée.

Cependant, la notion de taux d'inemploi n'a guère de sens dans ce port, les dockers y étant des salariés normaux d'entreprise.

- L'Italie comptait 22.000 dockers en 1980 et 10.000 en début d'année 1992. Il est prévu de réduire l'effectif à 4.400 à fin 1992.

- En Espagne, l'effectif des dockers est passé de 12.000 en 1983 à 9000 en 1987 ; il est d'environ 7.000 actuellement.

C. LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT DANS LES PORTS

L'étude des investissements dans les ports autonomes comme dans les ports non autonomes montre clairement le désengagement de l'Etat dans ce domaine.

a) Les investissements réalisés dans les ports autonomes

Les crédits mis en place au cours de la période 1986-1992 pour les infrastructures des ports autonomes sont les suivants (en milliers de francs) :

	État	Participation des ports autonomes	Ensemble
1986	171 618	98 103	269 721
1987	153 730	77 170	230 900
1988	167 532	88 209	255 741
1989	173 698	101 192	274 890
1990	159 980	76 620	236 600
1991	149 240	110 460	259 700
1992 (programme)	142 178	88 857	231 035

S'agissant des investissements d'infrastructure, l'effort s'est principalement porté sur le développement de la compétitivité des ports et de leurs terminaux spécialisés afin d'améliorer leur positionnement international face à la concurrence étrangère. Les investissements ont également pour objet le maintien du patrimoine existant et sa modernisation.

Il s'agit prioritairement :

- de faire face aux nombreuses opérations de grosses réparations et de restauration, indispensables dans de nombreux ports (quais, digues, écluses et ponts mobiles) ;

- de développer les opérations permettant de réaliser des économies et des gains de productivité ;

- d'adapter et de moderniser l'infrastructure de base (chenaux et quais) ;

- de financer certaines opérations de capacité, dont les plus importantes sont actuellement l'aménagement du port rapide aval du Havre, en cours d'achèvement, et la rénovation du terminal à passagers des bassins Est de Marseille.

Dans les ports autonomes, l'État participe, à raison de 80 %, aux dépenses suivantes :

- creusement des bassins,
- création et extension des chenaux d'accès maritimes et des plans d'eau des avant-ports,
- construction et extension d'ouvrages de protection contre la mer et d'écluses d'accès.

Il participe à raison de 60 % aux travaux de création, d'extension ou de renouvellement des autres ouvrages d'infrastructures et engins de radoub.

Les investissements de superstructure sont entièrement à la charge du port autonome.

L'évolution sur le long terme des investissements dans les ports autonomes métropolitains montre clairement le rôle résiduel de l'État :

- d'une part, les investissements ont fortement diminué à partir de 1983, en francs courants (- 42 % par rapport à 1982). En 1984, 677 millions de francs d'investissement étaient réalisés contre 1684 millions de francs, 1707 millions de francs et 1575 millions de francs, respectivement pour les années 1980, 1981, et 1982. Depuis 1987, on a assisté à une lente mais nette remontée

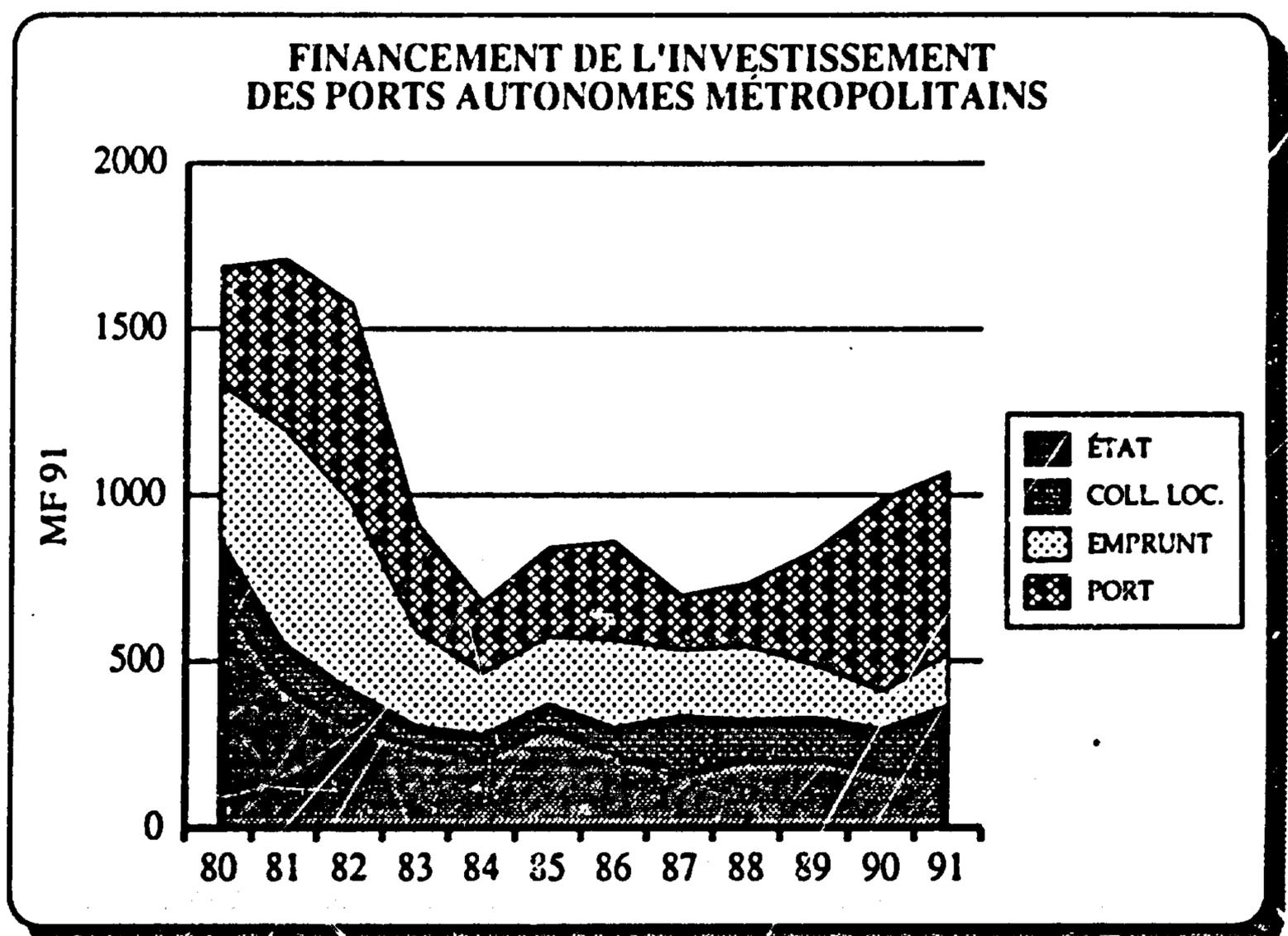
puisque les investissements sont passés de 696 millions de francs à 1066 millions de francs en 1991, soit + 34 %.

- d'autre part, les investissements sont aujourd'hui essentiellement financés par les ports (autofinancement et financements d'opérateurs privés, comme les sociétés de manutention). La part de l'Etat dans le financement, égale à 40 % en 1980 a chuté dès 1981-1982. Après un redressement sensible en 1984-1985 (30-35 %), l'Etat s'est nettement désengagé et ne représente plus aujourd'hui que 14,4 % de l'investissement. La part des collectivités locales, assez irrégulière, est demeurée inférieure à 11 % jusqu'en 1987, date à partir de laquelle leur intervention a été portée à plus de 25 %. Après une décroissance régulière jusqu'en 1990, due à la réalisation des contrats de plan, elle s'est stabilisée en 1991 à 20 %.

La part de l'autofinancement a connu une croissance importante depuis 1980 puisqu'elle est passée de 20 % à 51,3 % en 1991.

Le tableau ci-dessus détaille ces évolutions :

MF 91	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91
Etat	688,47	409,30	304,56	246,01	206,57	296,66	220,98	156,55	198,82	203,39	165,50	153,09
Coll loc	177,94	141,61	109,06	59,19	73,41	74,15	80,04	179,26	124,67	126,98	130,04	212,85
Emprunt	467,65	644,46	563,62	283,23	185,23	201,80	262,09	197,80	219,32	160,81	112,89	153,22
Port	350,46	512,37	597,95	325,73	212,27	268,04	295,44	162,88	188,58	337,27	576,75	547,00
TOTAL	1 684,50	1 707,73	1 575,19	914,17	677,47	840,66	858,55	696,49	731,39	828,45	985,17	1 066,16



b) Les investissements réalisés dans les ports non autonomes

Comme pour les investissements réalisés dans les ports autonomes, la modernisation des équipements en infrastructures a pour objet notamment d'adapter les infrastructures à la croissance et/ou 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.

Les crédits affectés au cours de la période 1986-1992 aux ports d'intérêt national sont les suivants (en milliers de francs) :

	État	Fonds de concours	Ensemble
1986	75 083	46 850	121 933
1987	87 992	349 740	437 732
1988	82 448	149 449	231 897
1989	90 104	164 934	255 038
1990	123 920	311 889	435 809
1991	76 748	148 382	225 130
1992 (programme)	84 305	195 970	280 275

Les principales opérations envisagées par ailleurs pour 1993 dans les ports autonomes d'intérêt national se situent à Lorient (Poursuite du rempiètement des quais de commerce) et à La Rochelle (Réévaluation du transfert du port de pêche à La Pallice).

c) Les investissements portuaires réalisés dans le cadre des contrats de plan

L'enveloppe financière qui, dans les contrats de Plan État-Région 1989-1993, sera affectée au titre du budget de la Mer aux grandes opérations d'équipements d'infrastructure des ports maritimes de métropole et d'Outre-mer s'élève, pour les cinq années du Plan, à 511,50 millions de francs.

Cependant, à l'issue des trois premières années (1989 à 1991) du plan, le taux d'exécution financière ne s'élève, globalement, qu'à 66,3 % de l'enveloppe prévue (528,80 millions de francs).

La plus grande partie de cette enveloppe est destinée à permettre le renforcement de la position de la France au plan européen, en améliorant la compétitivité de ses grandes plates-formes portuaires de niveau international face à la concurrence étrangère.

La liste des opérations, le montant de la participation financière de l'État affectée à chacune d'elles, ainsi que les crédits budgétaires relatifs aux années 1989 à 1991 (réalisations) ainsi qu'à l'année 1992 (prévisions) sont indiqués ci-contre.

Dans le cadre de la préparation du XIème plan, les critères de contractualisation en matière portuaire devraient se situer dans la continuité du Xème plan (privilégier les opérations d'investissement d'infrastructure à caractère stratégique dans les grands ports) et à l'aval de la modernisation de la filière portuaire. L'amélioration des dessertes terrestres intéressant les ports devrait également constituer un volet important des futurs contrats de plan Etat-Régions.

d) Les investissements portuaires privés

L'Etat a toujours cherché, lorsqu'il entreprend un investissement en infrastructure portuaire, une implication des opérateurs privés afin de partager les risques et de responsabiliser le secteur privé.

Depuis 1991, le montant des investissements privés en outillage a peu évolué, à l'exception du Havre où, en juillet 1992, pour l'extension du port rapide pour les conteneurs.

Deux raisons expliquent ce climat d'attentisme :

- Les grèves des dockers ont créé un climat temporairement peu favorable à des investissements lourds.

- Le ralentissement économique et la guerre tarifaire qui s'en est suivie ont diminué, semble-t-il, de façon importante les capacités d'investissement des opérateurs, qui doivent, par ailleurs, participer au financement des plans sociaux d'adaptation de l'effectif des dockers.

II. L'AMÉLIORATION DE LA FILIÈRE PORTUAIRE FRANÇAISE NÉCESSITE DE NOUVELLES MESURES

La compétitivité des ports français demeure faible, comme le montre le bilan des détournements de trafic. Les ports français, étroitement impliqués dans les mouvements économiques communautaires, connaissent également un important trafic de transit. Une amélioration de leur compétitivité suppose trois éléments :

- un faible coût de manutention,

- une intermodalité diminuant au minimum les ruptures de charges,

- un environnement juridique permettant la réalisation des investissements dans de bonnes conditions.

Le premier élément s'est traduit par la réforme du statut des dockers, avec le vote de la loi du 9 juin 1992. La politique d'aménagement du territoire doit favoriser l'insertion des ports français dans un réseau de transports amélioré. Le projet de loi devant préciser le statut du domaine public portuaire, complément pourtant indispensable de la réforme de la manutention, n'a pas été inscrit à l'ordre du jour de la présente session parlementaire, retardant d'autant les chances d'un redressement de la filière portuaire française.

A. UNE FAIBLE COMPÉTITIVITÉ

1. Les détournements de trafic

a) Des détournements plus difficiles à évaluer après le 1er janvier 1993

Indice capital de la compétitivité des ports français, les détournements de trafic au profit des ports des autres États-membres de la Communauté Européenne risquent d'être appréhendés plus difficilement avec la mise en place du Marché Unique.

D'un point de vue français, deux indicateurs, entre autres, permettent de suivre l'évolution de la concurrence entre les ports français et les ports étrangers :

- le premier concerne les trafics expédiés par des chargeurs français ou destinés à ceux-ci et transitant par un port étranger (on les appelle couramment trafics «détournés» ou «détras»,

le second concerne le suivi des trafics de transit et de transbordement des ports français, symétriques des précédents.

La mise en place du Marché Unique imposera donc des adaptations, au demeurant limitées, de l'appareil statistique permettant de connaître les détournements de trafic, par construction inapplicables aux trafics intracommunautaires.

b) Les détournements de trafic en 1991

Les ports étrangers ont enregistré en 1991, pour le compte des chargeurs français, un trafic d'environ 21,4 millions de tonnes, en progression de 2,3 % par rapport à 1990.

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

	ANNEE							
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Importation								
sur tonnage (en %)	5,78	6,15	6,51	6,87	6,79	7,59	7,64	7,59
sur valeur (en %)	15,47	17,25	23,54	25,35	26,19	27,25	26,45	28,37
Exportation								
sur tonnage (en %)	11,07	11,07	10,84	10,36	10,17	9,54	11,04	11,42
sur valeur (en %)	14,21	15,73	17,06	16,05	17,56	18,32	20,16	20,74

Calculée sur le trafic total, la fuite de trafic apparaît beaucoup plus forte à l'export qu'à l'import. Cela s'explique par la présence d'importants volumes de produits pétroliers à l'import. Ces produits, qui représentent plus de 55 % du volume d'importation, sont pour une large part des trafics presque "captifs" des ports français ; la forte croissance constatée en 1991 sur les importations de produits pétroliers perturbe donc de façon notable les statistiques de "fuites de trafic" (diminution mécanique du taux de fuite). Hors produits pétroliers, les fuites de trafic augmentent à l'import (16,51 % en 1991, contre 16,37 % en 1990).

Les ports du Bénélux concentrent la grande majorité de ces trafics détournés (95 %). Vient ensuite l'Allemagne, avec 3,8 %, alors que l'ensemble des ports étrangers d'Europe du sud ne représentent que 1,4 % avec seulement 290.000 tonnes "détournées" dont plus de 200.000 par les ports espagnols.

A l'import comme à l'export, les régions frontalières, Nord, Picardie, Alsace, Lorraine et Champagne-Ardennes, concentrent plus de 70 % des "détras" en volume.

Les trafics des régions Nord et Lorraine sont constitués en grande partie de produits lourds (minerais, charbon, produits métallurgiques) liés à l'industrie sidérurgique. L'appellation "trafic détourné" est souvent inappropriée pour ces trafics, qui sont en fait, dans certains cas, les trafics lourds de la Lorraine notamment, des trafics attirés en toute logique économique par les ports d'Anvers ou de Rotterdam en raison de la géographie et de l'existence de voies navigables performantes desservant ces ports, le mode fluvial étant particulièrement compétitif pour ces produits.

Les trafics des régions Ile-de-France et Rhône-Alpes, malgré leur proximité géographique des ports français, font l'objet d'une vive concurrence et les ports étrangers captent des volumes importants sur ces régions (environ 25 % à l'import et 15 % à l'export).

2. Le trafic de transit en 1991

Un autre indicateur donne des indications sur la compétitivité des ports français : l'évolution du trafic de transit. Il s'agit de marchandises débarquées ou embarquées dans les ports français en provenance de pays étrangers ou leur étant destinées.

Ce trafic fait l'objet d'une enquête, menée depuis 1984 par la Direction des Ports et de la Navigation Maritime. Il a été de

36,5 millions de tonnes en 1991, 25,6 millions de tonnes hors le trafic transmanche.

Une bonne partie du trafic de transit des ports français est constituée de produits pétroliers, qui représentaient en 1991 environ 20,5 millions de tonnes, soit 54 % du total des transbordements, 57 % du total des acheminements terrestres, 56 % du total général (80 % du total général hors transmanche).

A Marseille, le trafic d'hydrocarbures bruts et semi-raffinés alimentant la Suisse et l'Allemagne par l'oléoduc sud-européen a crû de 13 % à la suite d'une régularisation de la situation de concurrence entre le Port Autonome de Marseille et le port de Trieste qui dessert également l'Allemagne par un autre pipe-line, pratique récemment condamnée par les autorités communautaires.

Le transit des vracs solides est réduit et ne concerne que le port de Marseille qui assure un trafic d'éclatement de charbon vers l'Italie d'environ 1,5 millions de tonnes. Ce trafic est en augmentation d'environ 12 %.

Le trafic de transit de marchandises diverses, qui représente la plus forte valeur ajoutée par la communauté portuaire, représente environ 14,5 millions de tonnes. Il se décompose en 3 millions de tonnes pour les conteneurs (essentiellement du transbordement maritime au Havre et à Marseille) et 11 millions de tonnes pour le trafic transmanche, en légère baisse (- 2 %).

B. L'AMÉLIORATION DE LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS SUPPOSE DE NOUVELLES RÉFORMES

1. Les promesses de la loi du 9 juin 1992 portant réforme du statut des dockers

La loi du 9 juin 1992 est la première étape d'un redressement de la compétitivité des ports français, en alignant le statut des manutentionnaires portuaires sur celui des ports étrangers concurrents.

a) Une application difficile

La date limite des négociations a été plusieurs fois repoussée. Les conflits ont été très durs, comme à Bordeaux, où les ouvriers dockers ont mis les agriculteurs céréaliers dans une situation difficile, silos et sechoirs étant pleins.

Début novembre, 23 des 25 ports de commerce français avaient conclu un accord. Sont concernés 5 800 dockers sur un effectif de presque 8 000. Ils sont 2 821 ayant choisi de partir et un peu moins de 3 000 ayant préféré rester : environ 2 350 comme salariés et 650 dans leur ancien statut d'intermittent. Si un accord est trouvé dans les derniers ports "récalcitrants", le nombre de dockers français sera, en 1993, de 4 300 : près de la moitié de la profession aura disparu, et il n'y aura plus, en tout et pour tout, qu'un millier d'intermittents, dont plus aucun dans 14 ports.

Les décrets d'application de la loi sont parus, il est vrai, rapidement, le 12 octobre 1992 (1).

(1) Décrets n° 92-1130 du 12 octobre 1992, arrêté du 25 septembre 1992 publiés au JO du 13 octobre 1992.

Cependant, ils n'autorisent aucune liberté dans le choix du personnel : un navire gréé ne pourra donc pas charger ou décharger en utilisant ses marins, alors que cette souplesse existe dans de nombreux autres pays de la Communauté européenne. Les professionnels continuent de le déplorer (1).

b) Un financement incertain

Initialement, le départ volontaire de près de la moitié des dockers devait revenir à 2 milliards de francs, dont 700 millions pris en charge par l'Etat. Mais officiellement, et hors le cas particulier de Marseille, qui, à lui seul, alourdira la facture finale d'au moins 500 millions de francs, les calculs à ce jour s'élèvent à 2,2 milliards, dont 1,2 pour l'Etat.

Cette derive s'explique essentiellement par les surcoûts apparus dans les derniers ports à avoir signé un plan social. Ainsi, la "prime de reconversion" pour les partants volontaires est fixée à 200 000 francs au minimum, mais est deux fois plus élevée dans bien des cas. Les dernières propositions, à Marseille, atteignent 500 000 francs. Dans un port, l'âge donnant droit à la retraite aurait été fixé, de manière discrète, à 46 ans ! (2)

Autrement dit, certains ont profité de la faiblesse de l'Etat...

Mais une question importante n'a pas encore trouvée de réponse certaine : qui va payer, et, précisément, combien ?

L'Etat lui-même doit étaler ses efforts budgétaires jusqu'en...2003 !

(1) Conférence de presse du Conseil des chargeurs maritimes français du 22 octobre 1992

(2) Les ouvriers âgés de 47 ans au 1er janvier 1993 pourront disposer d'un congé de conversion prolongé, - période tampon - de trois ans au terme de laquelle ceux qui n'auront pas retrouvé un emploi pourront, à 50 ans, faire valoir leurs droits à la pré-retraite. Le coût du plan social est estimé à un peu plus d'un milliard de francs, dont la moitié à la charge de l'Etat. Le port du Havre apporterait 250 millions de francs directement et financerait de façon indirecte la somme restante pendant 6 à 7 ans grâce à une revalorisation des taxes d'outillage payées par les manutentionnaires (55 francs par conteneur et 6 francs par tonne de marchandise conventionnelle). Les fonds ainsi collectés, estimés à 40 millions de francs dès la première année, paieront les emprunts.

Les quelque deux cents entreprises spécialisées dans la manutention portuaire n'ont réalisé l'an dernier qu'un chiffre d'affaires de 3 milliards de francs environ. Il est clair qu'elles ne pourront participer que de façon limitée au financement de cette réforme.

Quant aux collectivités locales, elles trouvent abusif de payer, alors qu'elles n'ont pas eu leur mot à dire dans la réforme ; c'est ce qui explique les réticences de certains président de conseil régional.

Bref, le coût final de la réforme des dockers reste incertain, et son financement n'apparaît pas du tout assuré.

Toutefois, cette réforme, courageuse, malgré son coût, est décisive pour permettre aux ports français de retrouver des gains de productivités grâce à la flexibilité de la nouvelle organisation du travail. Ainsi, les autorités portuaires du Havre espèrent pouvoir de nouveau concurrencer Anvers et Rotterdam, dès avril 1993, grâce à la baisse des coûts de manutention de 20 % sur les conteneurs et de 50 % sur le reste.

2. Les voies d'un redressement

L'effort de la collectivité publique ne peut se limiter à la réforme du statut des dockers et doit se concentrer sur deux domaines essentiels : la reconquête du trafic conteneurisé et l'amélioration de l'intermodalité, c'est-à-dire des conditions de la rupture de charges d'une part à l'intérieur des ports, et d'autre part, entre les ports et les autres voies de desserte, routière, fluviale, ou ferroviaire.

a) Reconquerir le trafic conteneurisé

● Comme l'a constaté le Conseil Economique et Social dans son rapport sur la France dans l'Europe des transports (13 mai 1992) :

« Les ports français ont une part importante de leur trafic liée au transport de produits pétroliers et de matières premières en général, nécessitant peu de valeur ajoutée. Ils ne sont que faiblement développés pour ce qui concerne le trafic de conteneurs dont l'importance économique va croissant mais qui demande une structure logistique et commerciale particulièrement développée.

« L'insuffisance de notre présence sur ce créneau à forte valeur ajoutée, en pleine croissance, représente, si l'on n'y prend garde dès maintenant, une faiblesse importante des ports français, s'ajoutant aux problèmes d'organisation que connaît la profession de la manutention portuaire. De plus, il est communément admis que l'effet de taille entraîne la mise en place de dessertes régulières des grands ports par voies terrestre et maritime, ce qui ne peut que créer une attractivité supplémentaire pour les plus grands d'entre eux à l'échelle de l'Europe, voire des perspectives de position dominante. »

Le créneau "conteneur" est d'autant plus important que la conférence européenne des ministres des transports a adopté en novembre 1991 un projet de résolution sur les dimensions des unités de chargement.

● On peut citer en faveur de cette stratégie le bilan très favorable du port rapide aval du Havre.

La réalisation du port rapide aval du Havre a pour but de reconquérir des parts de marché dans le trafic des conteneurs et d'améliorer la gestion des terminaux portuaires. Elle permettra de réduire la durée des escales des navires porte-conteneurs.

Ces nouveaux postes, implantés dans l'avant-port et directement accessibles sans avoir à passer une écluse, offrent des conditions optimales d'accueil des navires porte-conteneurs de 4400 équivalents vingt pieds (E.V.P.) de la quatrième génération.

Le nouveau port a été réalisé en deux phases : 1987-1989 (1100 mètres de longueur de quai supplémentaire) et 1991-1993 (450 mètres de quai supplémentaire et un niveau bassin).

Alors que le trafic conteneurisé a stagné de 1981 à 1986, sauf à Rotterdam et à Anvers, la progression du trafic des conteneurs et des marchandises diverses a été exceptionnelle au Havre et a doublé en 1988 (+ 55 %) sur trois ans, et l'activité de transbordement des conteneurs. Des gains significatifs de parts de marché sur le «range» Nord-européen, en particulier sur Anvers et Rotterdam ont été obtenus.

En 1990, s'est produit un tassement (- 5 %) ; mais, en 1991, la reprise globale du trafic s'est manifestée, avec + 7 %.

Le premier semestre 1992 est marqué par l'incidence des grèves dans la manutention qui ont entraîné une baisse temporaire du trafic de conteneurs, très "volatile", de 25 %.

Ces résultats n'ont été obtenus que par une forte implication des opérateurs privés.

L'opérateur de chacun des deux terminaux a pris à sa charge l'aménagement des superstructures (réalisation des terre-pleins et des bâtiments, ainsi que de l'outillage de parc et des portiques à conteneurs).

Cet engagement des professionnels portuaires privés est une novation pour le secteur des conteneurs dans les ports français et une puissante incitation pour développer le trafic. Les investissements privés sont en proportion avec ceux de l'État, puisqu'ils ont représenté 213 millions de francs sur 798 millions de francs pour la première phase et 54 millions de francs sur 236 millions de francs pour la seconde phase.

● Dans le secteur du transport maritime par conteneurs, extrêmement concurrentiel, on assiste toutefois à une crise de surcapacité :

- de la flotte de porte-conteneurs, due au lancement de gros navires pour faire des économies d'échelle, alors que l'économie mondiale s'est ralentie ;

- des terminaux portuaires : très importants investissements (quais et portiques) dans les ports du Bénélux.

L'ensemble des acteurs se livrent à une guerre des prix. La situation financière du secteur privé de la manutention semble donc délicate.

b) Améliorer l'intermodalité

Selon le rapport du Conseil économique et social précité en effet :

- C'est dans ce secteur tout à fait fondamental où les clients armateurs ou chargeurs exigent tout à la fois une qualité de service et une rapidité d'exécution irréprochables, une fiabilité parfaite et un prix compétitif que les efforts d'adaptation consentis par l'ensemble des communautés portuaires pour faire face aux nouvelles exigences du commerce mondial et à l'évolution du transport, ont été les plus conséquents. Sous la pression des armateurs eux-mêmes à la recherche d'économies pour compenser la dégringolade des taux de frêt consécutive à la surcapacité et aux exigences des chargeurs, les manutentionnaires et les autorités portuaires ont été amenés à investir massivement et à rechercher, partout où cela a été possible, les gains de productivité permis par la technologie, quitte à modifier en profondeur l'organisation et les techniques de travail pour conserver ou attirer des clients.

Cet effort est poursuivi dans deux directions : l'amélioration de l'informatisation portuaire, d'une part, l'amélioration de la desserte portuaire, d'autre part.

- L'amélioration de l'informatisation portuaire

Des flux d'informations accompagnent les transports de marchandises, en particulier des marchandises conteneurisées.

Le système SOFI des douanes (Système d'Ordinateur pour le Fret International) pour le dédouanement automatique des marchandises a été la première réalisation informatique de ce type.

Il permet l'automatisation en temps réel du dédouanement des marchandises. Il est installé depuis 1982 à Dunkerque, à Rouen et au Havre et a été installé à Marseille et Nantes-Saint-Nazaire fin 1988.

La communauté portuaire de Marseille, pour sa part, a mis en place en juin 1989 le système «PROTIS», qui a complété le système «ESCALE» du port autonome, ce dernier assurant déjà la gestion informatisée des escales de navires en liaison avec les cosignataires et certains industriels. Ce système PROTIS permet le traitement à l'exportation des marchandises en liaison avec la douane.

D'autres grands ports ont des projets moins élaborés, notamment Bordeaux et Nantes-Saint-Nazaire.

L'ouverture des systèmes informatiques portuaires et la normalisation des échanges informatisés de données commerciales sont un des enjeux majeurs de la compétitivité des places portuaires européennes.

Grâce aux nouvelles technologies de l'information, les ports peuvent développer une meilleure intégration des maillons maritimes et terrestres dans les chaînes de transports. Il s'agit, dès lors, d'organiser les conditions d'accueil sur le port des différents modes de transports terrestres, rail, route et voie d'eau, non seulement en terme d'infrastructures, mais aussi en terme de traitement de l'information, permettant une accélération et une plus grande fiabilité de ce traitement, donc une baisse des coûts et une valorisation des ruptures de charge.

L'ouverture du système portuaire a pour enjeu l'élargissement du domaine d'influence du port, allant rechercher, à l'intérieur des terres, du fret dont l'acheminement est suivi par un système d'information portuaire étendu à l'ensemble de la chaîne de transport.

- L'amélioration des liaisons avec l'hinterland.

La politique d'aménagement du territoire doit mieux intégrer la filière portuaire.

Un port n'est rien sans son «*hinterland*», arrière-pays d'un port. Et, réciproquement, chaque port est un véritable pôle d'aménagement du territoire à partir duquel doivent se développer des échanges inter-régionaux. Des solidarités entre ports permettent de développer le cabotage maritime, représentant ainsi une alternative aux engorgements des grands axes autoroutiers, et notamment de contribuer sur la façade ouest au désenclavement de l'arc atlantique.

Le rapport précité du Conseil Economique et Social a montré que les ports français faisaient partie intégrante de la politique d'aménagement du territoire et que les infrastructures routières, ferroviaire et fluviale étaient indispensables pour irriguer les «*hinterland*».

Selon l'assemblée consultative,

« Dans ce contexte, les ports du Havre-Vallée de Seine et de Dunkerque ont, à notre avis, un rôle important à jouer face à leurs concurrents du Benelux et d'Allemagne. Mais ils ne pourront valoriser leur situation privilégiée à l'entrée du couloir de la Manche que s'ils sont rattachés à des transports terrestres performants, en mesure d'irriguer les zones de forte activité économique d'Europe.

« De même, Marseille-Fos, principal port du bassin méditerranéen, fortement tourné vers le fret pétrolier, doit développer son activité conteneur, d'une part, et doit, d'autre part, être doté d'infrastructures terrestres lui permettant d'irriguer plus facilement le nord de l'Europe et l'Italie, afin de jouer un rôle européen important et de rééquilibrer la masse du transport maritime vers le Sud de l'Europe.

« Toutes les réflexions autour du thème des infrastructures de transports insistent sur l'imperieuse nécessité de bien raccorder les grandes plates-formes intercontinentales à l'hinterland européen

« Ainsi, le développement de l'activité des ports maritimes français est-il conditionné par la qualité des différents modes de transport terrestres qui y sont rattachés. La situation actuelle ne saurait que s'aggraver en l'absence de la réalisation des liaisons complémentaires nécessaires à chaque mode et sans l'exploitation des complémentarités intermodales.

« Enfin, il convient de ne pas oublier les ports fluviaux français dont les deux plus importants, Paris et Strasbourg, ont une activité non négligeable. Leur pérennité est largement conditionnée par la qualité du réseau fluvial français ainsi que par la qualité de leur desserte terrestre et l'évolution de l'intermodalité qui leur est attachée. »

Les décisions relatives aux infrastructures fluviale, routière ou ferroviaire, ont ainsi un impact direct sur la compétitivité des ports français :

● la desserte fluviale apparaît comme un handicap majeur pour les ports français et explique, *a contrario*, le développement de ports comme Rotterdam ou Anvers, desservis sur des milliers de kilomètres par des infrastructures fluviales modernes et compétitives.

Le rapport du Conseil Economique et Social cite comme handicaps les points suivants :

- La voie fluviale française est mal aménagée en tirant d'air, pour permettre le transport d'un volume important de conteneurs. Ce marché offre des perspectives d'avenir telles que la France ne peut pas en être absente ;

- L'absence, pour Dunkerque, d'un tirant d'air suffisant sous les ponts du canal Dunkerque-Valenciennes, la liaison Seine-Nord et une meilleure liaison avec le réseau belge ;

- La traversée de Lille est au gabarit Freycinet ;

- Pour Rouen et Le Havre, l'hinterland s'arrête à Paris et la sinuosité de la Seine est un facteur pénalisant pour le transport fluvial ;

- Bordeaux et Nantes ne disposent pas d'hinterland fluvial ;

- L'hinterland fluvial à grand gabarit de Marseille-Fos s'arrête à Châlons-sur-Saône ;

- Les faibles capacités en matière de transbordement.

● La desserte routière des ports français est considérée comme insuffisante, même si le nouveau schéma directeur routier national adopté le 1er avril 1992 répond en grande partie à ces préoccupations ;

- La situation est difficile pour les ports de la Basse-Seine, bien reliés à Paris par autoroute ou voie rapide, leurs liaisons routières avec le reste de la France butent, soit sur les «embarras» de la région parisienne, qui fait écran par sa masse où converge notre actuel réseau d'autoroutes, soit sur l'insuffisance des caractéristiques des routes nationales contournant la capitale.

Il manque en particulier aux ports les liaisons transversales vers l'Est et le Nord-Est à partir du Havre et de Rouen (liaison Amiens-Saint-Quentin, prévue au plan transmanche, RN 31 Rouen-Compiègne-Reims) et la rocade de Dunkerque, qui doit relier ce port au futur débouché du tunnel sous la Manche, mais aussi améliorer les liaisons vers la frontière belge.

- Le Port Autonome de Dunkerque bénéficie depuis le mois de juin 1992 d'une continuité autoroutière directe jusqu'à la vallée du Rhône, en évitant la région parisienne. Cependant, il est clair que cette nouvelle liaison autoroutière constituera aussi pour les

ports du Bénélux un axe de pénétration majeur vers la Bourgogne et Rhône-Alpe, évitant Paris, alors que les trafics des ports de la Base-Seine, enjeu stratégique majeur, contineuront à «buter» sur la région parisienne pour desservir ces régions.

- La desserte routière de Marseille mérite d'être prise en considération pour valoriser sa position de leader des ports français :

- en doublant l'axe rhodanien Nord-Sud par l'A 51 Sisteron-Grenoble et plus à l'Ouest par Béziers-Clermont-Ferrand ;

- en prévoyant une liaison directe vers le Nord-Est (Italie du Nord) et en renforçant l'axe Espagne Italie du Nord (Barcelone-Milan). Ainsi, les études préliminaires devraient-elles prendre en compte une liaison Marseille-Turin via Sisteron et Briançon.

L'intérêt d'une nouvelle percée alpine, pour le port de Marseille, serait de valoriser la position du premier port français dans une perspective à plus long terme en réalisant une liaison directe vers le Nord-Est qui élargirait son hinterland vers l'Italie du Nord (Piémont Lombardie) et renforcerait ainsi sa position stratégique sur l'axe Espagne-Italie du Nord (Barcelone-Milan) et au-delà vers l'Europe centrale.

Enfin, les volets routiers des contrats de plan Etat-régions ne devraient pas oublier la desserte des autres Ports (Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux, La Rochelle) et leur raccordement au réseau autoroutier principal.

● **La desserte ferroviaire des ports français.**

Outre l'électrification, la disparition des distorsions tarifaires et le développement du transport combiné grâce au nouveau plan de transport maritime de la Compagnie Nouvelle de Conteneurs (octobre 1990).

Une attention particulière doit être portée à la mise au gabarit international des axes ferroviaires desservant les ports permettant notamment d'offrir une compétitivité suffisante au trafic des conteneurs de 40 pieds, voire au-delà, à 120 km/h et plus.

Outre, de la mise au gabarit B des grands axes, largement avancée, comme l'axe Le Havre-Paris dont le contrat de plan Etat-Région signé en février 1989 prévoit le passage au gabarit B en 1994 et au B+ en 1996, votre rapporteur estime souhaitable d'accélérer la mise au gabarit B+ des grandes lignes ferroviaires Marseille-Lyon-Paris-Bordeaux et Dunkerque-Modane, sans oublier les passages frontaliers.

La technique du train complet hyperlourd devrait se développer dans l'avenir, notamment au départ de la Lorraine, parallèlement aux projets d'autoroutes ferroviaires.

Le contournement de la région parisienne sursaturée devrait être réalisé afin de permettre des liaisons plus directes améliorant le transit des flux des trafics portuaires.

Enfin, la mise en service des réseaux TGV serait susceptible de dégager quelques sillons pour permettre la circulation de trains de marchandises à vitesse accélérée, à l'avantage des ports français.

Cependant, si la réalisation de ces différents programmes valorise, à n'en pas douter, la position privilégiée de nos ports dans les couloirs Manche-Atlantique et en Méditerranée, il ne faut pas perdre de vue qu'elle favorisera aussi les accès aux ports du Benelux qui détiennent déjà de fortes parts du marché.

3. De nouvelles pistes pour les ports français

a) Développer les zones franches

Les facilités douanières offertes dans les ports font partie des éléments de la concurrence qui les opposent et il convient de veiller à ce que des distorsions ne se créent pas du fait de procédures ou de pratiques différentes.

Les zones franches et entrepôts francs, tant en France que dans les autres ports de la Communauté européenne, sont régis par le règlement n° 2503/88 du 25 juillet 1988, qui fixe les règles applicables au régime de l'entrepôt douanier, et par le règlement d'application n° 2561/90 du 30 juillet 1991.

Ces règlements définissent une franchise au sens douanier communautaire, sans rapport toutefois avec la notion de «port franc» qui est à la base de certaines zones d'activités internationales totalement dérogatoires sur le plan douanier, fiscal, voire social, par rapport aux textes communautaires, en raison de son antériorité par rapport au traité de Rome.

Ces textes reprennent l'essentiel des facilités offertes aux opérateurs par les douanes françaises, qui avaient proposé en 1984 une procédure dérogatoire pour les magasins francs, beaucoup plus souple et mieux adaptée aux besoins des opérateurs portuaires que les régimes classiques d'entrepôt. Cette procédure a été conçue comme un support de la politique commerciale des ports français, favorisant les activités de transit international et de redistribution.

Les zones franches et entrepôts francs qui ont été créés selon cette procédure concernent aujourd'hui quatorze sites portuaires en France (Le Havre, Marseille, Dunkerque, Bayonne, Brest, Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux, Sète, Boulogne, Cherbourg, Pointe-à-Pitre, Saint-Denis de la Réunion, etc.). L'entreposeur peut être une personne publique ou privée (Port autonome, Chambre de commerce et d'industrie, autorité douanière ou opérateur privé).

Selon les règlements communautaires, les nouvelles facilités qui peuvent désormais être offertes aux entrepositaires dans des conditions réglementaires harmonisées sont les suivantes :

- durée de séjour des marchandises en magasins illimitée, sauf dans le cas des entrepôts publics ou la marchandise est placée sous la responsabilité de l'entrepositaire ou dans le cas de

denrées périssables ou dangereuses (durée fixée par l'autorité douanière, pouvant être prolongée) ;

- formalités d'entrée et de sortie allégées ;

- cautionnement en principe au prorata des taxes à percevoir sur les marchandises et à la charge partagée de l'entreposeur et de l'entrepositaire.

L'utilisation de ces facilités à une plus grande échelle est toutefois subordonnée à un assouplissement des règles de la domanialité publique dans les ports français.

b) L'assouplissement des règles du domaine public portuaire doit constituer une nouvelle étape de la modernisation de la filière portuaire

Les ports maritimes ne sont pas seulement un lieu d'exercice d'un service public, mais également des pôles de développement économique où les entreprises privées doivent trouver leur place, notamment au travers de l'investissement productif.

Les investisseurs privés sur le domaine public portuaire peuvent actuellement se voir proposer l'une des trois formules juridiques rappelées ci-après, selon l'importance de l'investissement, son usage possible ou non pour les tiers et le lien plus ou moins direct qu'il entretient avec le chargement et le déchargement de navires :

- la concession d'outillage public, dont les cahiers des charges sont calqués sur un cahier-type datant de 1915, pour les investissements importants concourant directement au service public. Elle permet à l'investisseur privé de créer des installations sur le domaine public et de les exploiter, tous les usagers du port ayant accès à ces installations. En fin de concession, les installations font retour au concédant, qui a la charge d'assurer la continuité du service public ;

- l'autorisation d'outillage privé avec obligation de service public pour des investissements comprenant des installations de chargement et de déchargement principalement à usage privatif, mais qui peuvent être utilisées occasionnellement par d'autres usagers du port (le cahier des charges fixe les droits de ces usagers). L'équipement demeure privatif et ne fait pas retour à l'Etat en fin d'autorisation ;

- l'autorisation d'occupation temporaire à usage privatif, dans les autres cas et quand l'investisseur a besoin d'un local ou d'un terrain à proximité des quais pour y exercer son activité. C'est le droit commun des installations autorisées sur le domaine public. D'une durée limitée, l'autorisation ne donne pas, actuellement, à son titulaire de véritables droits de propriété sur ses installations.

Dans le cadre du plan gouvernemental de modernisation de la filière portuaire de novembre 1991, un projet de loi issu d'un groupe de travail présidé par M. Max Querrien, Conseiller d'Etat, permettrait aux investisseurs privés de détenir des droits réels immobiliers sur les installations qu'ils ont réalisées sur le domaine public maritime afin de pouvoir bénéficier de garanties en cas d'évolution de l'entreprise (cession, retrait ...). Cette possibilité permettrait également pour des ouvrages à caractère public de pouvoir bénéficier de financements d'origine privée, grâce aux droits qui seraient ainsi reconnus.

Votre rapporteur regrette le retard pris dans la présentation de cette réforme au Parlement.

C. A PLUS LONG TERME, D'AUTRES RÉFORMES DEVRAIENT ÊTRE ENTREPRISES

• A brève échéance, c'est l'ensemble de l'organisation portuaire française qui devra être repensée.

Le désengagement continu de l'Etat témoigne d'une situation difficile des finances publiques qui risque d'être durable. L'autonomie des ports est, en outre, plus formelle que réelle, l'emprise directe ou indirect du pouvoir central demeurant très forte.

Le temps est sans doute venu d'envisager d'autres structures impliquant davantage les collectivités locales et les grands investisseurs publics ou privés dans le financement et la gestion des ports. La loi du 25 juin 1965 qui régit les ports autonomes devrait être révisée et l'organisation de nos ports s'inspirer des formules qui ont fait l'efficacité de nos concurrents étrangers, sans pour autant les démarquer totalement.

L'autonomie et la souplesse de gestion ne sauraient être le seul privilège des ports ayant cette dénomination. Elle pourrait être étendue aux autres catégories portuaires. Il n'en demeure pas moins qu'une réflexion s'impose sur les vocations et potentialités respectives de nos ports. Ce n'est pas le vocable qui crée la situation, mais au

contraire la situation qui fait le vocable. En d'autres termes, un port est d'intérêt national quand le trafic qu'il génère lui vaut cette appellation. Il ne saurait raisonnablement y prétendre si le montant des marchandises qui transite par ces quais est durablement faible. Une saine politique d'aménagement du territoire devrait établir une hiérarchie entre les ports. Il est clair, dans ces conditions, que ceux qui auront su regrouper leurs efforts, améliorer leur gestion et prouver qu'ils étaient performants devraient, en priorité, bénéficier pour leurs investissements des concours publics.

La spécialisation de certains ports mériterait d'être encouragée et les investissements non rentables de certains autres découragés. Le Plan demeurerait l'instrument de contrat pluriannuel entre les communautés portuaires nouvellement établies et les pouvoirs publics.

Ainsi ne subsisterait-il que deux groupes : les ports autonomes et les ports départementaux, l'autonomie étant définie comme un mode de gestion et non comme une rente de situation à laquelle seraient attachés des droits immuables.

● Enfin, les professionnels doivent se réorganiser profondément et assurer la transparence de leurs tarifs. La vérité des prix de la manutention n'existe pas encore. La filière portuaire, qui compte pas moins de 21 professions, doit être, selon le président du Conseil national des Communautés portuaires M. Dupuydauby, rationalisée.

Il y a trop d'intermédiaires, source de dysfonctionnements, de détournements, de gâchis financier, ce qui handicape les ports français dans la recherche de leur compétitivité.

Le mouvement de concentration des manutentionnaires (269 entreprises en 1987 contre 233 en 1991) s'est poursuivi en 1991-1992 avec, notamment, la prise de contrôle de la société Delams pour le groupe Bolloré.

Même si les trois premières sociétés réalisent plus de la moitié du chiffre d'affaires de la profession, estimée à 3 milliards de francs (20 % pour la C.G.M., 20 % pour SAGA et 15 % pour S.D.V.), l'intégration est, dans les ports concurrents, encore plus poussée. En effet, à Rotterdam près de 90 % du trafic conteneurs est traité par une seule entreprise et à Anvers deux sociétés regroupées réalisant 4,5 % de la manutention des marchandises diverses du port -ce qui représente plus de la totalité du trafic équivalent du Havre !

Les entreprises manutentionnaires devraient donc se regrouper et se restructurer dans son proche avenir.

*

* *

Nos ports, et singulièrement les plus grands d'entre eux, sont des instruments remarquables du développement économique d'une façade maritime ou d'un groupe de régions. Pour remplir cette fonction, il importe de renforcer leur symbiose avec l'arrière-pays, voire les pays voisins, de multiplier les solidarités avec l'environnement industriel, agricole, tertiaire, de les désenclaver et de les intégrer à l'économie nationale.

Mais parce qu'ils sont en concurrence, bien souvent acharnée, avec les ports voisins, les freins à leur compétitivité doivent être levés et leur attractivité renforcée, grâce à la qualité et à l'étendue des services qu'ils sont susceptibles d'offrir.

Nos ports peuvent représenter un atout capital pour notre pays, pour peu que celui-ci accepte de ne pas avoir une vision exclusivement continentale de son avenir.

Ils représentent un bon instrument de mesure de notre capacité à nous ouvrir sur le grand large et à tirer profit des échanges internationaux. Mais ils témoignent aussi de notre plus ou moins grande aptitude et d'une plus ou moins forte volonté de relever les défis d'une économie de concurrence.

En définitive, un pays à les ports qu'il mérite.

L'enjeu vaut qu'on s'y intéresse.

*

* *

Lors de l'examen par la Commission des Affaires économiques et du Plan des crédits relatifs aux Ports maritimes figurant au projet de loi de finances pour 1993, le rapporteur pour avis a estimé, à titre personnel, que ces crédits auraient pu faire l'objet d'un avis défavorable.

Toutefois, la commission a pris la décision de principe de ne pas exprimer d'avis sur les crédits budgétaires inscrits dans la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1993, compte tenu des conditions particulières de sa discussion.