

N° 59

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au proces-verbal de la séance du 21 novembre 1989

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 1990 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, TRANSPORTS 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-François Pintat, vice-présidents ; MM. Maurice Bliin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; M. Roger Chinaud, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Post, MM. Henri Gretschy, Yves Guéna, Paul Lorient, Roland du Lourt, Michel Manet, Jean-Pierre Musseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 16), 922 (tome X), 925 (tome V) et T.A 181.

Sénat : 58 (1989-1990).

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	3
EXAMEN EN COMMISSION	9
AVANT-PROPOS	11
CHAPITRE PREMIER: LE TRAFIC MARITIME	13
I. L'activité dans les ports français	14
II. L'évolution des détournements de trafic	18
CHAPITRE II: UN IMPERATIF: MAINTENIR LA COMPETITIVITE DE LA FILIERE PORTUAIRE	23
I. Le défi du marché unique	23
II. L'effort de compétitivité des ports français	24
III. La situation financière des ports autonomes français	26
IV. La relance de la filière portuaire	29
V. La mise en place des conseils portuaires	32
VI. Le bilan	34
CHAPITRE III: LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LE PROJET DE BUDGET POUR 1990	37
I. Présentation des crédits	37
II. Les dépenses ordinaires	38
III. Les dépenses d'investissement	39
<i>A. L'évolution des crédits</i>	39
<i>B. Les programmes d'investissement</i>	40

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

I. PRESENTATION DES CREDITS

Le montant total des crédits (dépenses ordinaires + crédits de paiement) proposés pour les ports maritimes au titre de 1990 s'élève à 827,46 millions de francs contre 798,19 millions de francs en 1989, marquant ainsi une augmentation de 3,6 %.

Ces crédits se présentent ainsi :

a) Les dépenses ordinaires

Les crédits de fonctionnement du titre III, soit 67,60 millions de francs, progressent de 6,5 % par rapport à l'année précédente. Cette progression est essentiellement due à des opérations d'ajustement de crédits destinées simultanément à prendre en compte, en année pleine, les mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues en 1989, à couvrir les augmentations de rémunérations des divers personnels, ainsi qu'à actualiser l'évolution des moyens généraux des services. En outre, l'augmentation des crédits traduit l'accroissement des dotations affectées aux dépenses d'entretien des ports non autonomes (+ 8,6 %).

Les interventions publiques (titre IV) représentent la subvention versée par l'Etat aux ports autonomes, en application de la loi du 20 juin 1965. Avec 477,41 millions de francs, cette dotation diminue de 1,2 % en 1990, les gains de productivité tirés de l'exploitation des établissements publics portuaires (opérations de dragage) venant relayer progressivement les subventions de l'Etat.

b) Les dépenses en capital

Avec une dotation de 282,45 millions de francs, les crédits de paiement augmentent pour la troisième année consécutive (+ 12,3 % après + 47,8 % et + 47,3 % en 1988).

La dotation en autorisations de programme s'accroît également de + 2,7 % (après + 10 % en 1989 et + 21,6 % en 1988) en passant de 295,3 millions de francs en 1989 à 303,6 millions de francs en 1990.

Cette évolution traduit la poursuite de l'effort public consenti en matière d'investissements portuaires et dont l'objectif est de moderniser et de développer les équipements des ports français en fonction de la croissance des besoins du trafic et des modifications intervenues dans la taille des navires.

Les principales lignes d'actions inscrites dans le budget pour 1990 expriment une double priorité :

1. La poursuite des investissements de capacité et des opérations de modernisation dans les ports autonomes métropolitains.

- *Dunkerque* : dragage du quai de Flandre et accompagnement de l'implantation Péchiney.
- *Le Havre* : modernisation et automatisation des ouvrages mobiles.
- *Rouen* : poursuite de l'amélioration des accès nautiques, aménagement d'un quai à Grand-Couronne.
- *Bordeaux* : poursuite de l'amélioration des accès à Bassens en liaison avec l'implantation d'une nouvelle unité d'engrais.
- *Nantes-Saint-Nazaire* : poursuite des investissements pour le trafic agro-alimentaire, installations radar.
- *Marseille* : adaptation de l'infrastructure et des installations radar.

A ces opérations, s'ajoutent les investissements de capacité et de productivité dans les ports d'intérêt national, les opérations de conservation du patrimoine (remise en état de digues) et la poursuite de l'amélioration des installations des ports de pêche (Lorient et La Rochelle).

2. La poursuite de l'adaptation d'infrastructures à l'évolution du trafic et des besoins dans les ports maritimes d'outre-mer, dont la dotation en autorisations de programme est simplement reconduite, en niveau, en francs courants pour 1990 (soit 25 MF) mais diminuée de 0,7 million de francs en crédits de paiement en raison de l'adaptation des structures à l'évolution du trafic.

De manière générale, pour la période 1989-1993, l'enveloppe financière qui, pour la mise en place des nouveaux contrats de plan, sera affectée au budget de la Mer, s'élève à 476,8 millions de francs.

II. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Les crédits consacrés pour 1990, au sein du projet de budget de la Mer, aux ports maritimes progressent par rapport aux dotations inscrites pour 1989 (+ 3,6 % pour les dépenses ordinaires et les crédits de paiement, + 2,7 % pour les autorisations de programme). Cet effort s'inscrit dans le prolongement de l'action visant à améliorer depuis 1988 la compétitivité de la filière portuaire française confrontée à la concurrence directe des autres Etats membres. La perspective du grand marché unique européen de 1992 impliquerait d'accroître encore davantage les moyens consacrés à la relance de la filière portuaire sur la base d'une programmation pluriannuelle visant à valoriser l'atout que constitue pour la France l'importance de sa façade maritime.

2. A cet égard, les actions de relance de la filière portuaire, mises en oeuvre depuis 1988 et dont le but visait à préparer les ports autonomes français à l'ouverture du marché unique, semblent s'émousser.

La prise de conscience de la gravité de l'insuffisante compétitivité des infrastructures de nos grands ports avait conduit le gouvernement précédent à développer un plan de relance portuaire pour préparer nos ports autonomes au grand marché de 1992. Une dotation en capital de 1,4 milliard a été ainsi apportée aux ports autonomes. Elle était prélevée sur les recettes de privatisation. L'arrêt des privatisations a conduit le gouvernement à inscrire la dotation au projet de loi de finances rectificative pour 1988.

L'attribution en 1989 aux ports de la dotation en capital a été accompagnée de plans d'entreprises destinés à favoriser les réductions d'effectifs de dockers, à réduire les charges d'exploitation et à maintenir une politique d'investissements ciblés sur les gains de productivité. L'ensemble de ce dispositif doit être approuvé.

3. Il est souhaitable cependant de voir le gouvernement poursuivre et développer la politique portuaire indispensable au maintien de l'activité de nos ports maritimes en complétant celle-ci par des moyens favorisant les conditions de pré et post-acheminement portuaire (dessertes terrestre et fluviale). Tout renoncement à cet objectif ne pourrait que compromettre définitivement la situation financière fragile des ports autonomes et réduire à néant les efforts significatifs engagés en 1988.

En 1989, le Conseil national des communautés portuaires (C.N.C.P.) a rendu un avis transmis au ministre de la Mer sur le bilan des plans sociaux portuaires destinés à accompagner les réductions d'effectifs de dockers. A cette occasion, le Conseil a souligné le caractère positif de ces plans qui ont permis d'éviter le pire en ce qui concerne tant le niveau d'emploi des dockers que les coûts à la charge des employeurs. Il a préconisé une pérennité du processus de concertation engagé port par port entre les partenaires sociaux afin de procéder à une surveillance étroite de l'activité portuaire et de ses perspectives sur les effectifs en fonction de l'évolution du marché. Il convient de partager l'avis positif du C.N.C.P., en soulignant la réussite des différents plans sociaux qui se traduisent aujourd'hui par une baisse sensible du taux d'inemploi des dockers.

Il n'en demeure pas moins que, malgré les progrès accomplis en matière de productivité, les ports français restent pour le coût de manutention moins performants que certains de leurs concurrents étrangers.

L'effort de compétitivité engagé doit donc être poursuivi.

4. Enfin, eu égard à l'impact qu'elles produisent sur l'activité commerciale de nombreux ports français, il est souhaitable d'ébaucher rapidement un règlement des questions relatives à l'évolution des liaisons transmanches françaises.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 2 novembre 1989, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, votre Commission a procédé à l'examen du budget de l'équipement, logement, transports et mer (V. Mer : ports maritimes) pour 1990, sur le rapport de M. Tony Larue, Rapporteur spécial.

M. Tony Larue, Rapporteur spécial, a d'abord relevé que les crédits destinés aux ports maritimes pour 1990 s'élevaient à 827,4 millions de francs, soit une progression de 3,6 % qui doit permettre de prolonger l'action visant à améliorer la compétitivité de la filière portuaire française dans la perspective du grand marché européen de 1992.

Il a formulé un certain nombre d'observations. Il a souligné l'importance de l'effort de relance de la filière portuaire et a souhaité que les ports autonomes ayant entrepris leur modernisation et l'amélioration de leur compétitivité, cette action soit prolongée afin de renforcer la position portuaire française face à la concurrence des autres Etats-membres de la Communauté européenne.

M. Tony Larue, Rapporteur spécial, a rappelé la mise en place du Conseil national des communautés portuaires, dont il a espéré qu'il contribuerait à l'amélioration de la compétitivité de la filière portuaire et à éliminer les handicaps qui pénalisent encore les ports français.

La Commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de l'équipement, logement, transports et mer (V. Mer : ports maritimes) pour 1990.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget pour 1990 traduit la volonté de poursuivre l'effort important développé depuis quelques années en faveur de la filière portuaire française.

La dotation en capital inscrite au profit des ports français dans la loi de finances rectificative pour 1988 a été suivie d'effet. Le succès des plans d'entreprises accompagnant cette mesure a permis de réduire les effectifs des dockers, les charges d'exploitation portuaire et de maintenir une politique d'investissement dynamique dans l'ensemble des ports français.

A cet égard, votre rapporteur, au nom de la commission des Finances, ne peut que se réjouir du succès de ces actions et de la poursuite d'un dispositif d'aides dont les fondements arrêtés par le précédent gouvernement ont été honorés.

Toutefois, une interrogation subsiste. Si le projet de budget pour 1990 maintient l'effort budgétaire en direction des ports maritimes, cet effort semble s'éteindre.

Les dotations budgétaires ne croissent que de 3,6 % pour 1990, alors qu'elles augmentaient de 12 % en 1989.

Votre rapporteur tient à exprimer, au nom de la commission des Finances unanime, le souhait de voir poursuivre et développer une politique portuaire ambitieuse, indispensable à l'activité de nos ports maritimes et à notre commerce extérieur.

Sur ce point, il est nécessaire de maintenir les mesures favorisant le renforcement des activités portuaires en les associant aux conditions de pré et post acheminement portuaires, sous peine de compromettre la situation de nos zones portuaires.

Certes, la mise en place de structures de concertation inspirées par le rapport Dupuydauby devrait faciliter cette tâche.

Mais il reste à mettre en oeuvre au plus tôt les décisions concrètes qui pourront naître de cette concertation afin de permettre à nos ports, en 1992, d'affronter dans les meilleures conditions l'ouverture du marché européen.

CHAPITRE PREMIER

LE TRAFIC MARITIME

L'évolution du commerce mondial pour 1988 fait apparaître une croissance de 8,7 % en volume des échanges internationaux.

La progression du commerce mondial de produits manufacturés est évaluée à 10,1 %.

Pour les seuls pays de l'O.C.D.E., les progressions des années 1988 et 1989 en volume des échanges sont les suivantes :

(en pourcentage)

	1987	1988	1989 *
Exportations de l'O.C.D.E.	+ 5,0	+ 8,1	+ 7,1
Importations de l'O.C.D.E.	+ 6,8	+ 8,9	+ 6,3
dont énergie	+ 2,4	+ 4,2	+ 5,0

* estimation

En 1987, dernière année connue, la part du commerce extérieur français effectuée par voie maritime est estimée à 65,3 % pour les importations en tonnage (67 % en 1986) et à 40,9 % pour les exportations (40,2 % en 1986).

En dépit de l'indisponibilité des informations concernant l'année 1988, 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 (en pourcentage) :

Années	Pourcentages des tonnages	
	Importations	Exportations
1978	72,5	30,5
1979	72,6	33,4
1980	70,9	34,6
1981	69,0	38,7
1982	67,8	36,2
1983	65,4	36,7
1984	65,1	35,4
1985	63,5	36,3
1986	62,6	35,9
1987	60,7	36,7

I. L'ACTIVITE DANS LES PORTS FRANCAIS

Le trafic global de marchandises débarquées et embarquées en 1988 dans l'ensemble des ports maritimes de commerce métropolitains est, avec 286 Mt, supérieur de 2,1 % à celui de 1987 (281 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 seulement de 8,8 %. Il passe de 13,6 Mt à 14,8 Mt mais avec de sensibles variations selon les ports. C'est ainsi qu'il augmente de 16 % au Havre, de 2,8 % à Dunkerque et de 4 % à Marseille. L'examen du résultat des grandes composantes du trafic fait apparaître : une augmentation du trafic des hydrocarbures en 1988 (147,9 Mt contre 147,3 Mt en 1987), une baisse des denrées alimentaires et du fourrage débarqués (- 2,5 %), une stabilité des combustibles minéraux et des engrais débarqués. Par contre, les machines, véhicules et équipements divers manufacturés augmentent aussi bien à l'exportation (+ 12 %) qu'à l'importation (+ 10 %).

Ainsi globalement, l'évolution des trafics "produits pétroliers" et "autres produits" est la suivante :

Millions de tonnes	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Trafics des produits pétroliers	147,7	145,9 - 1,2%	144,6 - 0,9%	154,0 + 65,0%	147,3 - 4,4%	147,9 + 0,4%
Trafics des autres produits	118,9	126,8 + 6,7%	129,6 + 2,2%	127,4 - 1,7%	133,7 + 4,9%	138,9 + 3,9%

Sur le premier semestre 1989, les résultats provisoires des ports autonomes montrent une progression sensible de l'ensemble des trafics de 6,3 % par rapport à la même période en 1988 (119,6 Mt contre 112,5 Mt en 1988). Les marchandises diverses progressent même de 13 % sur la même période (18,2 Mt en 1989 après 16,1 Mt en 1988).

Le trafic des voyageurs avec 21,3 M de passagers est supérieur au niveau de 1987.

Les résultats des ports européens en 1988 sont contrastés : le trafic est en hausse à Rotterdam de 7,3 % alors qu'Anvers et Hambourg progressent respectivement de 6,4 % et de 3,5 %.

Trafic total des principaux ports européens étrangers

Millions de tonnes	Tonnage en 1987	Tonnage en 1988	Variation %
Rotterdam	254,3	273,0	7,3
Anvers	91,1	96,9	6,4
Hambourg	56,7	58,7	3,5
Barcelone	17,3	16,9	2,3

On note, dans les ports européens continentaux, un repli des trafics énergétiques et une progression sensible des marchandises diverses. C'est le cas à Rotterdam où la baisse du trafic porte sur les vracs liquides (- 4,5 %) alors que les vracs solides sont en forte progression (21,2 %) ainsi que les marchandises diverses (13,2 %). A Anvers, les vracs liquides (produits pétroliers) sont aussi en repli (- 2,1 %) alors que les vracs solides et les marchandises diverses progressent respectivement de 10,6 % et de 8,3 %. A Hambourg, la progression de 3,5 % du trafic s'explique par une progression de 3,3 % des marchandises diverses alors que les trafics de vracs évoluent en

hausse de 16,8 % pour les liquides et en baisse de 6,9% pour les solides.

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

Equivalents vingt pieds (E.V.P.) X1.000	1987	1988	Variation %
Dunkerque	80	79	- 1,3
Le Havre	687	789	14,8
Rouen	107	103	- 3,7
Marseille	387	391	1,0
Rotterdam	2.921	3.200	9,6
Anvers	1.437	1.470	2,3
Hambourg	1.451	1.650	13,7
Breme/Bremerhaven	1.056	1.090	3,2
Felixtowe	1.053	1.278	2,3

S'agissant de nos six ports autonomes, les données relatives à l'année 1988 sont décrites dans le tableau qui suit :

(en millions de tonnes)

Ports (classement géographique)	Réceptions		Expéditions		Total	
	Tous produits	Dont produits pétroliers	Tous produits	Dont produits pétroliers	Tous produits	Dont produits pétroliers
Dunkerque	26,0	7,9	9,7	1,7	35,7	9,6
Le Havre	38,4	29,9	11,4	2,4	49,8	32,3
Rouen	7,7	3,2	12,7	2,4	20,4	5,6
Nantes, Saint-Nazaire	17,8	14,0	4,2	2,6	22,0	16,6
Bordeaux	5,7	3,7	3,1	0,6	8,8	4,3
Marseille	81,4	66,1	14,4	5,4	95,8	71,5
Ensemble des ports autonomes	177,0	124,8	55,5	15,1	232,5	139,9
Autres ports	32,4	7,4	21,9	0,6	54,3	8,0
Total	209,4	132,2	77,4	15,7	286,8	147,9

Le trafic commercial de marchandises débarquées et embarquées (pêche et avitaillement non compris) a porté en 1988 dans les ports maritimes de commerce métropolitains sur 286,8 millions de tonnes :

- 138,9 Mt pour les marchandises autres que les produits pétroliers, soit une hausse de 3,8 % par rapport à 1987 (133,8 Mt); cette hausse est due aussi bien à la hausse des vracs liquides et solides autres que les produits pétroliers qu'à la hausse des marchandises diverses ;

- 147,9 Mt de produits pétroliers bruts et raffinés contre 147,3 Mt en 1987, soit une quasi stabilité (+ 0,4 %), légèrement au-dessus du niveau de 1986. Il est vrai que l'année 1986 a pu être considérée comme exceptionnelle pour les produits pétroliers ; ces trafics ont bénéficié de la conjonction de deux éléments favorables : baisses des cours du pétrole et du dollar.

Si le trafic de marchandises des six ports autonomes métropolitains (232,5 Mt) a crû de 1,1 % pour l'ensemble des produits, il convient de constater que ceci est dû essentiellement à la progression des marchandises diverses de 4,1 % et de plus de 5,3 % pour les autres vracs solides.

Treize autres ports métropolitains ont réalisé un trafic supérieur à 1 million de tonnes :

- Calais	12,4 Mt
- Boulogne-sur-Mer	4,4 Mt
- Dieppe	2,0 Mt
- Caen	3,3 Mt
- Cherbourg	2,7 Mt
- Saint-Malo	1,7 Mt
- Brest	1,8 Mt
- Lorient	3,0 Mt
- La Rochelle	5,4 Mt
- Bayonne	3,5 Mt
- Port-la-Nouvelle	1,9 Mt
- Sète	4,3 Mt
- Bastia	1,9 Mt

Le trafic des ports des départements d'Outre-mer a représenté 6,6 millions de tonnes en 1988 contre 286 Mt pour l'ensemble des ports métropolitains.

Le montant total des marchandises réceptionnées s'est élevé à 5.048 milliers de tonnes pour les huit ports d'Outre-mer, soit une progression de 13,2 % par rapport à 1987.

Les expéditions, au départ de ces ports, sont passées de 1.452 milliers tonnes en 1987 à 1.627 milliers de tonnes en 1988 (+ 12%). Au total, l'activité de l'ensemble des ports d'Outre-mer est passée de 5.889 milliers de tonnes en 1987 à 6.675 milliers de tonnes pour 1988 (soit + 13,3 %).

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

- en ce qui concerne les vracs énergétiques (produits pétroliers en particulier), l'expérience des années passées montre que le trafic de ces produits est très lié à la conjoncture internationale (cours du dollar et du pétrole). Il est donc très difficile de faire dans ce domaine des prévisions fiables. Il est un fait que ce phénomène doit être pris en compte pour ceux de nos ports - comme Marseille - où la part de ces trafics représente un pourcentage important des recettes portuaires ;

- 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.

On peut penser que les efforts engagés par les ports français avec les "plans de manutention", qui ont réduit les coûts de manutention, ont déjà apporté, au Havre de manière importante, à Dunkerque de manière significative, des améliorations en 1988. L'augmentation des transbordements en 1989 permet d'assurer la continuité de cette croissance.

La poursuite de ces efforts conditionne néanmoins le trafic des années ultérieures.

II. L'EVOLUTION DES DETOURNEMENTS 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 pour 1988, ni a fortiori pour 1989.

L'analyse des résultats de 1987 et les indications disponibles pour 1988, dans l'attente de résultats, inévitablement moins précis, permettent toutefois d'évaluer l'importance des détournements de trafic subis par nos ports.

A partir des résultats connus de 1987, on constate que les ports étrangers ont enregistré, en 1987, pour le compte des chargeurs nationaux, un trafic d'environ 17 Mt (hors gazoduc). Les ports belges ont assuré 59 % à l'importation et 87 % à l'exportation ; les ports hollandais respectivement 36 % et 7 %.

Les parts de marché des ports étrangers, rapportées à notre commerce extérieur, ont évolué comme suit :

en % °	1982	1983	1984	1985	1986	1987
import en tonnage	5,42	5,91	6,78	6,15	6,51	7,02
en valeur	13,41	14,48	15,47	17,25	23,54	25,35
export en tonnage	9,53	9,23	11,07	11,07	10,74	10,36
en valeur	12,41	12,02	14,21	15,73	17,06	16,05

Il s'agit de rapports D/T et T/T en

I. importations et exportations hors trafic maritime

II. detours de trafic hors communautaire

On constate donc une évolution favorable à l'exportation, en part de marché, depuis 1984, alors qu'à l'importation, la dégradation est constante.

Selon les premières estimations faites en 1988 par le port autonome de Dunkerque qui a exploité directement une bande magnétique des douanes en ne retenant du "trafic détourné" que celui

qui transite par les ports du Bénélux, en négligeant donc les détournements par les ports allemands, italiens et ceux de la Péninsule ibérique - ce qui exclut toute comparaison avec des données antérieures à 1987 - les résultats globaux seraient les suivants :

en milliers de tonnes	1987	1988	%
Import	12 336	12.281	- 4,3
Export	6 082	6.456	+ 6,1
Total	18 918	18.737	- 0,9

La réduction enregistrée à l'exportation depuis 1985 n'aurait donc cessé. Une augmentation des détournements serait aussi constatée pour les marchandises diverses, qui apportent le plus de valeur ajoutée (de 12.682 milliers de tonnes en 1987, 13.137 milliers de tonnes en 1988, soit + 3,6 %).

Il convient d'attendre néanmoins les résultats des études en cours à l'Observatoire économique et statistique des transports (O.E.S.T.) pour confirmer ces premiers résultats et faire une analyse plus fine.

De toutes façons, la suppression des frontières intracommunautaires en 1992, l'intégration croissante des hinterlands portuaires rendront de moins en moins pertinente l'analyse de la compétitivité des ports français vis-à-vis de leurs concurrents européens sur le seul critère des détournements de trafic.

Il convient de rappeler à cet égard 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 et qui sont destinées (ou en provenance) des pays étrangers. Or, ce trafic est important : une enquête menée en 1986 par le Centre d'études techniques de l'équipement Nord-Picardie (CETE) dans les ports du détroit du Pas-de-Calais montrait que plus de 54 % des véhicules commerciaux accompagnés embarqués ont pour provenance un pays étranger (Italie 25 % ; Bénélux 11 % ; Espagne-Portugal 7 % ; Allemagne 5 % ; autres 6 %).

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
Marchandises diverses	18,3	17,6	17,6	17,8	17,1
Vracs solides	24,1	22,7	22,5	22,9	21,7
Vracs liquides	45,2	46,0	45,7	44,6	44,9

En trafic conteneur, compté en E.V.P. (équivalent 20 pieds), 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
14,1	13,0	11,7	11,7	10,8	10,5	10,9	11,2

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

CHAPITRE II

UN IMPERATIF : MAINTENIR LA COMPETITIVITE DE LA FILIERE PORTUAIRE

I. LE DEFI DU MARCHE UNIQUE

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

L'essentiel de leur trafic est en effet en provenance ou à destination d'Etats 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.

Pour leur part, les ports français subissent par rapport à leurs voisins des handicaps liés aux différences de tarification et de fiscalité du transport terrestre, selon qu'il franchit ou non une frontière intérieure à la C.E.E. et aux différences de pratiques douanières entre les ports de divers pays.

Selon l'évolution des textes qui les concernent, les handicaps seront aggravés ou au contraire se trouveront atténués, voire supprimés. Si l'accroissement progressif des contingents communautaires en transport routier, tendant vers une liberté totale, s'accompagne d'une harmonisation de la tarification (y compris la fiscalité) entre trafic intérieur à la France et trafic intracommunautaire, les handicaps actuels des ports français tendront à disparaître. Au contraire, si l'évolution du régime intracommunautaire transfrontière ne s'accompagne pas d'une évolution dans le même sens du régime applicable en trafic interne à la France pour les marchandises importées ou exportées par les ports nationaux, le handicap de ces derniers se trouvera aggravé.

Un autre handicap possible au regard du grand marché intérieur résulte de la suppression des frontières fiscales. Aujourd'hui, le régime de perception de la T.V.A. dans le pays de consommation fait que des différences de taux de T.V.A. entre les divers Etats membres n'ont aucun effet sur le choix du port. Si les propositions actuelles de la Commission aboutissent, la T.V.A. sera perçue sur les marchandises importées des pays tiers dans le pays du port. Si le taux de la T.V.A. est plus élevé en France que dans un pays voisin, l'avantage résultant de la moindre avance de trésorerie qu'aura à faire l'importateur en passant par ce pays voisin se traduira par des pertes de trafic pour nos ports.

Les plans d'entreprise adoptés fin 1987 par les conseils d'administration des ports autonomes ont permis d'améliorer la compétitivité de la filière portuaire française dans tous les domaines qui relèvent des décisions des professions portuaires elles-mêmes. Ces mesures étaient nécessaires indépendamment de la perspective de développement du grand marché intérieur.

II. L'EFFORT DE LA COMPETITIVITE DES PORTS FRANCAIS

La compétitivité des ports français par rapport à leurs principaux concurrents étrangers doit s'apprécier au travers de la compétitivité des chaînes de transport passant par les ports.

A cet égard, le transport terrestre d'acheminement constitue une composante croissante de la compétitivité des filières portuaires : alors que le coût de passage au port représente 5 à 10 % du coût total du transport d'un conteneur de point à point, le rapport du coût d'acheminement terrestre peut être de 2 à 6 fois celui du coût de passage au port, tandis. Or la tendance est à l'unitarisation des marchandises et à la notion de "service intégré".

De ce point de vue, les ports français sont handicapés par un coût de transport d'acheminement très souvent nettement supérieur à celui de leurs concurrents de l'Europe du nord.

S'agissant du transport routier, les différentes causes (réglementaires, fiscales, économiques, structure et état du réseau routier) sont largement connues.

Le nouveau schéma autoroutier présenté au Comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) du 13 avril 1987, et adopté par le décret n° 88-263 du 18 mars 1988, prévoit de densifier les liaisons transversales dont manquaient les ports français pour leur desserte. A titre d'exemple, la situation des ports de la Basse-Seine est révélatrice. Bien reliés à la capitale par autoroute ou voies rapides, ils restent isolés avec le reste de la France en buttant sur les embarras de la région parisienne qui font un écran où converge le réseau routier national.

Ce schéma devrait répondre aux préoccupations évoquées. Ainsi, le plan routier transmanche, destiné à accueillir le lien fixe en 1993 entre la France et l'Angleterre se traduit par l'aménagement de la RN 1 dans le Nord et le Pas-de-Calais, de la RN 28 dans la Somme et la Seine-Maritime. En outre, la liaison autoroutière A 26 (Calais-Reims) est en voie d'achèvement. Les travaux du Pont de Normandie engagés dès 1988 et la voie nouvelle entre le pont et l'autoroute A 13 désenclaveront le port du Havre.

En outre, la suppression de la T.R.O. au 1er janvier 1989 et son remplacement par une tarification de référence permettant de négocier le prix de transport en fonction des conditions d'exploitation du véhicule routier, est une mesure positive.

S'agissant du transport par fer, la collaboration des ports et de la S.N.C.F. ou de la Compagnie nouvelle de conteneurs (C.N.C.) devrait tendre à assurer un tarif au kilomètre équivalent vers les ports français et les ports de l'Europe du Nord. Il reste que les tarifs du chemin de fer sont pour de nombreuses régions (Est de la France en particulier) nettement influencés par les tarifs concurrentiels de la voie navigable (axe rhénan) ou du transport routier international.

Les mesures nouvelles prises par la C.N.C. et intervenues début 1987 ont permis aux ports français, et notamment Le Havre, de retrouver pour les conteneurs 20' une bonne part de leur compétitivité en matière de desserte-fer, mais ce n'est pas encore le cas pour les conteneurs 40'. Il est cependant acquis que la voie ferrée Paris/Le Havre sera progressivement mise au gabarit B+, seule capable de laisser passer à vitesse normale, sur wagons normaux, les grands conteneurs de 9'6 de haut. Par ailleurs, la mise au gabarit B+ de la ligne Paris-Dijon-Lyon-Marseille/Fos est achevée. Cette mesure place Marseille au débouché du premier axe "hors normes" de France.

S'agissant du transport par voie navigable, l'écart est immense entre le réseau situé derrière Anvers et Rotterdam et celui situé derrière les ports français. De plus, la réglementation commerciale et les pratiques considérées comme archaïques jouent également en défaveur des ports français. Sur ce point, la décision prise en 1989 de réaliser l'aménagement de la déviation de Macon permettant ainsi d'allonger de 60 kms la voie navigable Rhône-Saône, est positive. Cet investissement vient s'ajouter à la décision prise en fin d'année 1988, d'ouvrir une ligne fluviale régulière de conteneurs entre Chalon-sur-Saône et Fos. Il reste cependant, qu'un effort important reste à faire dans ce domaine pour les ports de la Basse-Seine.

Pour ce qui concerne le coût de passage au port lui-même, le manque de compétitivité des ports français reste particulièrement évident pour la composante essentielle qu'est la manutention portuaire, laquelle peut atteindre 80 % du coût de passage.

III. LA SITUATION FINANCIERE DES PORTS AUTONOMES FRANCAIS

La situation financière des ports autonomes s'est améliorée en 1988, grâce aux efforts engagés depuis 1986 dans le sens d'une plus grande rigueur de gestion et aux mesures transitoires prises en 1988 (dotation en capital).

Les ports doivent néanmoins faire face à d'importants programmes d'investissement alors même que certains de leurs trafics les plus rémunérateurs stagnent (+ 0,4 % pour le pétrole).

Les trafics porteurs sont les exportations de céréales, les importations de produits de substitutions aux céréales et les

marchandises diverses (+ 5,7 % en 1988) dont le trafic conteneurisé (+ 8,8 %). Malgré un trafic en augmentation de 1,2 % en 1988, le chiffre d'affaires total (production vendue) a baissé de 2,2 millions de francs, alors que dans le même temps, les droits de ports et de taxes d'outillage ont diminué de 3 %, les recettes provenant des travaux pour les tiers progressé de 6 à 10 %.

La compression des charges de personnels a contribué à améliorer de 6,6 % l'excédent d'exploitation (886 millions de francs en 1988). La marge brute d'autofinancement progresse et la dette globale passe de 3.597 millions de francs en 1987 à 2.112 millions de francs en 1988.

L'analyse de la situation financière de chacun des principaux ports autonomes fait ressortir néanmoins certaines disparités de situation en 1988.

Avec une reprise du trafic (+ 10 %) et grâce à l'élimination des charges SECOTER la situation financière de Dunkerque se redresse notablement. Son chiffre d'affaires (377 millions de francs) croît de 7 %, son excédent brut d'exploitation de 13 % en raison des compressions de frais de personnel. La marge brute d'autofinancement augmente de 70,3 millions de francs.

Au Havre, malgré une chute de trafic de 2,6 %, le chiffre d'affaires (651 millions de francs) est stable grâce au trafic conteneur et céréalier. La valeur ajoutée et l'excédent brut d'exploitation augmentent de 3 % (respectivement 596 millions de francs et 228 millions de francs).

A Rouen, malgré une chute de trafic de 3 % (baisse des hydrocarbures et des céréales qui entraîne une perte de recettes de 5 millions de francs), la production vendue augmente de 2 % (281 millions de francs) grâce au développement des travaux pour les tiers. La compression des frais de personnel (de 3 %) entraîne une progression de l'E.B.E. (77 millions de francs) qui ne se répercute que partiellement sur la M.B.A. (47 millions de francs) en raison de la baisse des produits financiers. La marge nette d'autofinancement baisse de 4 millions de francs. Le résultat de l'exercice est négatif (- 19,7 millions de francs) en raison notamment du Plan Docker qui pèse sur celui-ci pour 7,5 millions de francs. Cependant, le port commence à recueillir les fruits de son plan d'entreprise et la plupart des ratios d'exploitation devraient s'améliorer à l'avenir.

A Nantes-Saint-Nazaire avec un trafic en chute de 7,3 %, la production vendue baisse de 6 % (316 millions de francs). Les soldes intermédiaires de gestion se détériorent ; la valeur ajoutée (299 millions de francs) baisse de 5 % et l'E.B.E. de 13 %. La M.B.A. s'établit à 72 millions de francs (- 17 %). Les ratios se dégradent sauf

celui de frais financiers/chiffre d'affaires hors taxes qui s'améliore sous l'effet du désendettement notable du port.

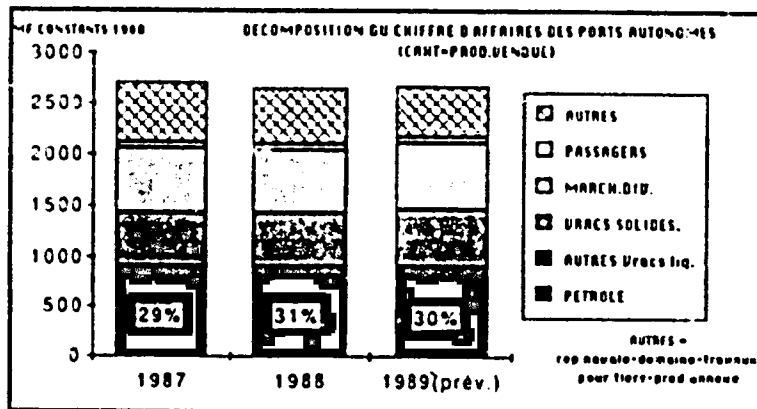
Au port autonome de Bordeaux malgré un trafic en diminution de 6 %, le chiffre d'affaires hors taxes se maintient grâce à une meilleure rentabilité du domaine portuaire. La rigueur de gestion entraîne une amélioration des soldes intermédiaires. L'E.B.E. (39 millions de francs) croît de 50 % et la M.B.A. se situe à 26,6 millions de francs.

Marseille continue d'assainir sa situation financière. L'augmentation de trafic de 4,9 % aurait entraîné une progression proportionnelle du chiffre d'affaires hors taxes si celui-ci n'avait pas été diminué des ristournes destinées à financer la part du P.A.M. dans le Plan Docker (43,6 millions de francs). L'E.B.E. (294 millions de francs) augmente de 10 %. L'augmentation de la M.B.A. (201 millions de francs) est due pour les 3/4 au cycle d'exploitation. Par ailleurs, le port autonome a autofinancé 94 % des investissements qui sont à sa charge et l'autofinancement représente plus des 2/3 de l'investissement total contre un peu moins du tiers en 1987.

Si l'on tient compte de la structure des recettes d'exploitation, on observe une grande stabilité dans la décomposition du chiffre d'affaires des ports autonomes en 1987 et 1988 et, selon les prévisions, en 1989.

En 1988, les recettes de pétrole augmentent de 2,3 % en valeur absolue et de 2 points en valeur relative. Elles s'établissent à 820 millions de francs.

Si l'on examine, pour chaque port, la part relative du pétrole dans le chiffre d'affaires total, on enregistre de sensibles différences. A Marseille, elle est de 49 %, au Havre de 28 % et à Dunkerque seulement de 14 %.



Enfin l'évolution des effectifs des ports autonomes entre la fin 1986 et la fin 1988 fait apparaître la situation suivante :

- Dunkerque	- 21,6 %
- Le Havre	- 21,5 %
- Rouen	- 26,1 %
- Nantes-Saint-Nazaire	- 18,0 %
- Bordeaux	- 33,1 %
- Marseille	- 25,7 %

IV. LA RELANCE DE LA FILIERE PORTUAIRE

Le plan de relance de la filière portuaire mis en oeuvre en 1988 avait pour but de préparer les ports autonomes à l'ouverture du grand marché européen de 1992, notamment en apportant un début de solution au difficile problème de la manutention portuaire qui conditionne la compétitivité portuaire particulièrement pour les trafics de marchandises diverses, qui ont un développement très concurrentiel.

Des plans d'entreprise ont été adoptés par les ports et présentaient trois aspects :

- participation des ports autonomes aux plans sociaux dockers ;

- la détermination d'objectifs de gestion et de réduction des charges d'exploitation ;

- une politique d'investissement ciblée sur les gains de productivité plutôt que sur la création de capacités nouvelles.

1. Les plans sociaux

Ces plans de compétitivité ont été négociés en 1987 et en 1988 dans les principaux ports, pour permettre le départ d'un certain nombre de dockers dans des conditions honorables, essentiellement par des mesures d'âge ou à défaut sur la base du volontariat et d'une prime au départ. Au total, neuf plans ont été signés dans chacun des ports autonomes et dans les trois ports non autonomes de Boulogne, Dieppe et Bayonne où l'emploi était particulièrement important.

Dans le cadre de ces plans sociaux qui ont permis de faire partir 2.300 dockers sur un effectif total de 11.248 à fin 1986, des gains de compétitivité ont pu être obtenus dans les ports français, résultant pour une part de la diminution du taux d'emploi des dockers et donc de charges salariales fixes, et pour une autre part, de la renégociation de l'organisation du travail qui a permis de réduire la composition des équipes.

Les résultats de ces plans sociaux ont été analysés en détail dans le rapport demandé par le Ministre chargé de la mer à M. Brossier, directeur des ports et de la navigation maritimes, rapport rendu public en janvier 1989.

Du point de vue du taux d'emploi 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 ; pour le premier semestre de 1989, il n'est plus que de 24,1 %. Mais si, comme l'indique le rapport précité, "le pire a été, du moins momentanément, évité", l'effort entrepris doit être poursuivi. Les progrès techniques - conteneurisation, augmentation des performances des engins, automatisation - jouent à cet égard un effet aggravant en réduisant la quantité de travail offerte aux dockers à trafic constant, à hauteur de près de 10 % par an.

L'amélioration du taux d'emploi s'est traduite depuis 1988 par une progression de la rémunération moyenne des dockers (+ 13 % en deux ans). Ce phénomène est particulièrement net pour les dockers du port du Havre dont les rémunérations ont augmenté de 28 %.

Il apparaît par ailleurs dans le rapport précité que la diminution des coûts de manutention s'est 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 peut être estimée 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 au Havre d'abaisser d'environ 100 francs en moyenne le prix de manutention d'un conteneur et de reprendre ainsi certains trafics conteneurisés à Anvers et Rotterdam ; de fait, le trafic de marchandises diverses a augmenté de façon remarquable au Havre ces deux dernières années, avec + 15 % en 1987 et + 17 % en 1988.

Tous les ports qui ont fait l'objet de plans sociaux ont pu réduire plus ou moins leurs prix de manutention.

En outre, ces plans sociaux ont produit un effet mécanique sur la baisse du chômage des dockers et amélioré par voie de conséquence la situation financière de la CAINAGOD, un moment lourdement compromise.

2. l'attribution d'une dotation en capital aux ports autonomes métropolitains

Parallèlement au plan de relance, les ports autonomes métropolitains se sont vu attribuer une dotation en capital d'un montant de 1,3 milliards de francs, prise sur le fonds de recettes des privatisations et destinée tant à réduire leur endettement vis-à-vis du F.D.E.S. qu'à financer les plans sociaux mis en oeuvre dans les ports.

Cette dotation a été répartie entre les six ports autonomes de la façon suivante :

- Dunkerque	287,73 MF
- Le Havre	434,73 MF
- Rouen	96,75 MF
- Nantes	122,03 MF
- Bordeaux	137,12 MF
- Marseille	278,64 MF

En outre, le port de Bordeaux a bénéficié d'un abandon de créances de 22,5 millions de francs.

La mise en oeuvre du plan financier s'est traduite par la signature d'un avenant aux contrats entre les ports et le F.D.E.S. par lesquels les ports bénéficiaient d'un différé d'amortissement en capital d'un an à compter du 31 décembre 1987.

L'arrêt des privatisations a conduit le gouvernement à inscrire la dotation au projet de loi de finances rectificative pour 1988, que le Parlement a votée.

La dotation a porté rémunération aux taux suivants :

- 1 % en 1989 et 1990,
- 3 % sur les trois années suivantes,
- 5 % au-delà.

En 1989, il a été procédé au déblocage des fonds avec simultanément le 17 janvier 1989, un remboursement par les ports du capital emprunté au F.D.E.S., soit 57 millions de francs. Le solde du prêt F.D.E.S., soit environ 1,2 milliard de francs, étant réglé le 1er avril 1989.

V. 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 (fraix 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 vœu 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.

Enfin, le 20 juin 1989, le C.N.C.P. a examiné un pré-rapport de la commission "ports et négoce".

Deux autres réunions sont déjà prévues au dernier trimestre 1989, pour examiner un avis définitif sur les rapports des commissions "ports et négoce" d'une part, "douanes et échanges automatiques de données" d'autre part.

Deux autres rapports sont susceptibles d'être achevés d'ici à la fin de l'année : le rapport sur les "transports terrestres" d'une part, celui sur la "manutention" d'autre part.

VI. LE BILAN

La prise de conscience de la nécessité de réagir, partagée par pratiquement l'ensemble des communautés portuaires, a débouché sur des "plans sociaux" et des "plans de conquête des trafics" qui ont été mis en place dans tous les ports autonomes et trois ports d'intérêt national. Ils associent les autorités portuaires, les professionnels, les ouvriers dockers et les collectivités locales. Ils comportent tous des réductions d'effectifs et des améliorations de productivité principalement par une meilleure flexibilité du travail et des compositions d'équipes plus proche de celles en pratique dans les ports concurrents de l'Europe du Nord.

Même si tous les effets ne sont pas immédiats, car il est beaucoup plus long de prendre ou de reprendre des parts de marché que d'en perdre, l'évolution constatée en 1989 est encourageante. Dans les ports pour lesquels on dispose d'un certain recul quant à l'application des plans de manutention, l'amélioration est importante. Pour la première fois depuis 1982, le taux d'inemploi pour l'ensemble des ports français s'améliore en passant de 33,1 % en 1986, à 34,2 % en 1987, à 27,2 % en 1988 et à 24,1 % pour le premier semestre 1989, tandis que le trafic des marchandises diverses augmente de 5,7 % en 1988 contre 4,5 % en 1987.

Beaucoup d'indicateurs, comme par exemple l'évolution des détournements de trafic ou même l'évolution des trafics conteneurisés où les ports français sont mieux placés que dans les secteurs de manutention traditionnelle (le port du Havre a connu en 1988 un taux de croissance du trafic conteneurisé de + 16 %, qui le place, dans ce domaine, dans le peloton de tête des ports européens), incitent à de profondes et rapides restructurations d'autant plus que les ports de l'Europe du Nord accentuent eux aussi leurs efforts dans la compétition à venir des ports et hinterlands transnationaux.

Aussi les efforts accomplis doivent-ils être poursuivis, ils ne deviendront pleinement efficaces que si la baisse des coûts profite bien à la clientèle finale, c'est-à-dire à ceux des usagers de nos ports qui sont en mesure de faire pleinement jouer la concurrence entre les différents ports européens.

Au total, la réussite des plans sociaux, la recapitalisation des ports français et l'institution du Conseil national des communautés portuaires devront contribuer activement au maintien de la compétitivité de la filière portuaire en 1990 et à l'élimination des nombreux handicaps qui pénalisent les ports français. Mais cela implique tout à la fois que les travaux de réflexions et de propositions de l'organisme consultatif ne servent pas d'exutoire à la passivité des acteurs publics et qu'ils soient guidés par le souci du pragmatisme et de l'efficacité. Le chemin qui nous sépare de l'échéance européenne de 1992 est très court et le temps presse.

CHAPITRE III

LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LE PROJET DE BUDGET POUR 1990

I. PRESENTATION DES CREDITS

Le montant total des crédits (dépenses ordinaires + crédits de paiement) proposés pour les ports maritimes au titre de 1990 s'élève à 827,46 millions de francs contre 798,19 millions de francs en 1989, marquant ainsi une progression de 3,6 %.

Ils se présentent de la manière suivante :

(millions de francs)

	1988	1989	1990	Variation 89/88 %	Variation 90/89 %
Dépenses ordinaires					
Titre III	59,04	63,43	67,60	+ 7,4	+ 6,5
Titre IV	483,41	483,41	477,41		- 1,2
Total 1	542,45	546,84	545,01	+ 0,8	- 0,3
Dépenses en capital					
Titre V	169,85	251,05	282,40	+ 47,8	+ 12,4
Titre VI	0,23	0,30	0,05	+ 30,4	- 83,3
Total 2	170,08	231,35	282,45	+ 47,7	+ 12,3
Total général (1 + 2)	712,53	798,19	827,46	+ 12	+ 3,6
Autorisations de programme	268,35	295,35	303,60	+ 10	+ 2,7

II. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les crédits de fonctionnement du titre III, soit 67,60 millions de francs, progressent de 6,5 % par rapport à l'année précédente. Cette progression est essentiellement due à des opérations d'ajustement de crédits destinées simultanément à prendre en compte, en année pleine, les mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues en 1989, à couvrir les augmentations de rémunérations des divers personnels, ainsi qu'à actualiser l'évolution des moyens généraux des services et les travaux d'entretien et d'exploitation des ports non autonomes qui augmentent de 8,2 % en 1990 (48 millions de francs).

Les dotations allouées aux actions informatiques et bureautiques, dans le budget pour 1990 s'élèvent à 2,47 millions de francs.

Ces dotations sont destinées à assurer la maintenance et le fonctionnement des systèmes existants tant au niveau de l'administration centrale (centre de calcul du service technique central des ports maritimes, base des données portuaires, bureautique, etc...) qu'au niveau des services maritimes (statistiques portuaires, gestion du domaine public maritime, etc...).

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

En 1989, la répartition de la dotation par port autonome est la suivante (en MF) :

- Dunkerque	103,8
- Le Havre	79,6
- Rouen	94,1
- Nantes-Saint-Nazaire	87,1
- Bordeaux	93,5
- Marseille	21,5
- La Guadeloupe	3,0
- Somme à valoir	0,8
Dotation 1989	483,4

La participation de l'Etat aux dépenses d'entretien et d'exploitation des ports autonomes maritimes, inscrite au chapitre 44-34 s'élèvera pour 1990 à 477,4 millions de francs, soit une faible diminution de 1,2 % qui confirme le développement des gains de productivité tirés de l'exploitation des établissements publics portuaires venant relayer progressivement les subventions de l'Etat.

III. LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT

L'investissement portuaire a profité de la certaine reprise en 1987-1988.

Dans le même temps, la tendance à l'accroissement de la taille des navires s'est ralenti et la croissance du trafic sur dix années stagne, aussi les investissements de capacité ont-ils fortement diminué. L'effort doit porter aujourd'hui davantage sur la compétitivité de la place portuaire que sur les investissements d'infrastructure. C'est d'ailleurs l'objectif principal qui apparaît dans les plans d'entreprise élaborés par les ports autonomes.

Il s'agit prioritairement :

- d'adapter et de moderniser l'outil existant (chenaux et quais),
- de développer les opérations permettant de réaliser des économies et des gains de productivité,
- de financer certaines opérations de capacité, dont la plus importante a été l'aménagement du Port Rapide Aval du Havre, réalisé sur 1987-1988-1989 et qui a mobilisé près du tiers des crédits budgétaires consacrés aux ports,
- de faire face aux nombreuses opérations de grosses réparations indispensables dans de nombreux ports, et qui mobilisent chaque année 20 à 30 millions de francs.

A. L'EVOLUTION DES CREDITS

Avec une dotation de 282,45 millions de francs en 1990, les crédits de paiement augmentent pour la troisième année consécutive (+ 12 % en 1990, après + 47,8 % en 1989 et + 47,3 % en 1988).

La dotation en autorisations de programme progresse également (+ 2,7 % après + 10 % en 1989), en passant de 295,3 millions de francs en 1989 à 309,6 millions de francs en 1990.

Cette évolution traduit la poursuite de l'effort public consenti en matière d'investissements portuaires et la volonté de moderniser et de développer les équipements des ports français en fonction de la croissance des besoins du trafic et des modifications intervenues dans la taille des navires.

B. LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT

Les principales lignes d'actions inscrites dans le budget pour 1990 expriment une double priorité :

1. La poursuite des investissements de capacité et des opérations de modernisation dans les ports autonomes métropolitains.

Les crédits alloués aux ports métropolitains atteignent en 1990, 258 millions de francs en crédits de paiement et 277 millions de francs en autorisations de programme. Ils permettront le financement des opérations suivantes :

- Dunkerque : dragage du quai de Flandre et accompagnement de l'implantation Péchiney;
- Le Havre : modernisation et automatisation des ouvrages mobiles;
- Rouen : poursuite de l'amélioration des accès nautiques, aménagement d'un quai à Grand-Couronne;
- Bordeaux : poursuite de l'amélioration des accès à Bassens en liaison avec l'implantation d'une unité d'engrais;
- Nantes et Marseille: adaptation des infrastructures et installation radar.

Aux opérations consacrées aux ports autonomes s'ajoutent les investissements de capacité et de productivité dans les ports d'intérêt national (3ème tranche d'aménagement du port extérieur de Dieppe), les opérations de conservation du patrimoine (remise en état de digues à Sète) et la poursuite de l'amélioration des installations des ports de pêche (Lorient, La Rochelle).

2. La poursuite de l'adaptation d'infrastructures à l'évolution du trafic et des besoins dans les ports maritimes d'outre-mer.

S'agissant des ports outre-mer, la dotation en autorisations de programme est reconduite (25 millions de francs) et les crédits de paiement sont ajustés à l'adaptation des structures, à l'évolution du trafic et des besoins (22,4 millions de francs).

Au titre VI, les dotations en crédits de paiement enregistrent une baisse sensible (- 83,3 %). Les crédits alloués à ce titre comportent uniquement la reconduction des services votés pour la poursuite des opérations lancées au titre des lois de finances antérieures.

Par ailleurs, pour la période 1989-1993, l'enveloppe financière qui, dans les contrats de Plan Etat-Régions, sera affectée au titre du budget de la Mer aux opérations d'équipement des ports maritimes s'élève à 476,8 millions de francs. Pour 1990, la participation financière de l'Etat serait de 146 millions de francs.

Différents départements ministériels participent, aux côtés du ministère des Transports et de la Mer au soutien et à l'animation de la filière portuaire.

Ainsi, au travers du ministère du Travail, s'est poursuivie en 1987 et au début de 1988, l'élaboration de "plans de manutention" destinés à améliorer la compétitivité de la manutention portuaire parallèlement à une réduction des effectifs rendue nécessaire par la mécanisation des tâches. Ces plans concernent aujourd'hui tous les ports autonomes et trois ports métropolitains.

Les ministères de la Mer et du Travail ont participé à ce montage juridique et financier à partir des initiatives prises localement.

Une mesure spécifique est intervenue pour le port de Dunkerque où la participation de l'Etat (25 MF) provient pour 10 millions de francs du ministère du Travail et 15 millions de francs au titre du ministère de la Mer.

Les engagements de l'Etat (Travail) au titre des procédures de droit commun (préretraites et congés de conversion) dans les ports métropolitains (avec ou sans plans sociaux) s'élèvent à environ 200 millions de francs en 1987 et 30 millions de francs en 1988.

Par ailleurs, l'Etat (ministère du Travail) a contribué aux mesures de réduction de la dette de la CAINAGOJ fin 1987 à hauteur de 105,8 millions de francs (40 MF Etat/Mer) et participe aux projet de réforme du financement des cotisations sociales en préparation pour 1990. En outre, le ministère du Travail est associé depuis 1989, au projet de refonte du code des ports maritimes.

Au titre du ministère des Transports (transports terrestres/Direction des Routes), il convient de mentionner le décret pris le 6 mai 1988 qui porte au 1er janvier 1989 la suppression de la TRO.

Un décret de mars 1988 prend en considération le schéma directeur routier qui avait été présenté au CIAT d'avril 1987.

Aux termes du décret n° 87-761 du 16 septembre 1987, le Conseil national des communautés portuaires donne son avis sur toutes les questions intéressant directement ou indirectement les ports maritimes, les activités portuaires, les transports terrestres et maritimes à destination ou en provenance des ports qui lui sont soumises par le Ministre chargé des ports maritimes et par le Ministre chargé des transports.

Il convient également de mentionner la prise en compte de la problématique des grands conteneurs maritimes et de leur compatibilité avec les règles d'encombrement en vigueur pour le transport routier et ferroviaire.

Enfin, les ministères de l'Intérieur, de l'Environnement, de la Justice et de l'Industrie participent au groupe de travail mis en place en 1987 pour la refonte du Règlement national pour le transport et la manutention des matières dangereuses dans les ports maritimes, la police des ports, les effets attachés aux lois de décentralisation, et la préparation du projet de loi concernant le code des ports maritimes.

Réunie le 2 novembre 1989, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la Commission des Finances a examiné les crédits du ministère de l'Équipement, Logement, Transports et Mer.- V Mer : Ports maritimes pour 1990

La Commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de ces crédits.