

N° 95

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

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

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN (1)
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 1988** ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XIII

PORTS MARITIMES

PAR M. CLAUDE PROUVOYEUR,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, *vice-présidents* ; Serge Mathieu, René Trégouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duroméa, Jean Faure, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, André Jarrot, Pierre Jearnbron, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyraffite, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucairet, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

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

Sénat : 92 et 93 (annexe n° 30)(1987-1988).

Lois de finances - Ports maritimes.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
CHAPITRE I : LA SITUATION DES PORTS FRANÇAIS	6
A. LE TRAFIC EN 1986	6
1) <i>Les données d'ensemble</i>	6
a) L'exercice 1986	6
b) Le premier semestre de 1987	7
2) <i>Résultats par ports autonomes</i>	7
B. LES EQUILIBRES FINANCIERS DES PORTS AUTONOMES	9
1) <i>Le bilan financier</i>	9
2) <i>Les tarifs portuaires</i>	10
3) <i>Les efforts d'investissement de l'Etat</i>	10
a) Les crédits d'entretien	11
b) Les dépenses en capital	12
CHAPITRE II : LES BASES D'UNE POLITIQUE PORTUAIRE	14
A. LES CONCLUSIONS DU RAPPORT DE M. DUPUYBAUDY	15
1) <i>L'analyse des défauts de la filière portuaire française</i>	15
a) Les transports d'approche	15
b) Les coûts de la manutention	16
c) La mauvaise coordination des intervenants portuaires	17
2) <i>Les propositions du rapport DUPUYBAUDY</i>	17
B. LES SUITES DONNEES PAR LE GOUVERNEMENT AU RAPPORT DUPUYBAUDY	18
1) <i>Les transports d'approche</i>	18
a) La route	18
b) La voie ferrée	19
c) Les voies navigables	20
2) <i>La manutention</i>	20
3) <i>La coordination des intervenants</i>	23

MESDAMES, MESSIEURS,

L'an dernier, le gouvernement avait mis en œuvre une série de mesures assorties de moyens importants en vue de rétablir la situation de notre flotte de commerce. Cette année, le gouvernement a annoncé un effort d'investissement important destiné à l'équipement des ports maritimes et du développement de la filière portuaire.

Cet effort apparaît déjà dans le projet de loi de finances pour 1988.

Les dotations en crédits de paiement des ports maritimes augmentent de près de 8 %, passant de 645,9 millions de francs en 1987 à 696,5 millions de francs pour 1988. Parallèlement, les autorisations de programme, qui préparent l'avenir, sont en augmentation de près de 21 %.

De plus, un programme exceptionnel d'investissements de 1,4 milliard de francs a été récemment lancé par le premier ministre.

Mais, le renforcement indispensable de crédits d'équipement qui, de 1981 à 1986, avaient peu à peu atteint l'étiage n'est qu'un aspect de la politique portuaire que votre Commission des Affaires économiques réclame depuis plusieurs années.

Cette politique devient d'autant plus indispensable que la notion de filière portuaire proprement française, fondée sur une intégration protectionniste de la chaîne de transport, a d'autant moins d'avenir que l'entrée en vigueur de l'acte unique européen dans cinq ans, se traduira par un marché unifié. Or, dans ce cadre, les ports français seront directement concurrencés par les ports du Benelux qui sont les plus modernes du monde.

Dans cette perspective, votre Commission analysera tout d'abord la situation des ports français (chapitre I), puis s'efforcera d'exposer les bases d'une politique portuaire (chapitre II).

CHAPITRE I

LA SITUATION DES PORTS FRANÇAIS

A. LE TRAFIC EN 1986

1) *Les données d'ensemble*

a) L'exercice 1986

Le trafic de marchandises débarquées et embarquées dans l'ensemble des ports maritimes de commerce métropolitains a progressé par rapport au bilan de l'année précédente : 281,3 MT contre 274,3 MT en 1985 (+ 2,6 %). Il est à noter que cette augmentation intervient pour la troisième année consécutive, dans un contexte où le commerce mondial maritime stagne.

Le flux de marchandises diverses, le plus porteur de valeur ajoutée, continue à progresser régulièrement : 52,9 MT contre 51,1 MT en 1985 (soit + 3,5 %). Dans cet ensemble, le trafic de conteneurs a augmenté davantage, passant de 12,8 MT à 13,4 MT (+ 4,6 %). Sur une plus longue période, de 1981 à 1986, on observe que la progression annuelle moyenne n'a été que de 1,5 %, ce qui contraste avec la progression beaucoup plus rapide des ports du Benelux.

Les résultats obtenus suivant les grandes composantes du trafic font apparaître que la progression d'ensemble est due, pour l'essentiel, aux fortes hausses observées :

— sur les hydrocarbures (154 MT au lieu de 144,6 MT en 1985, soit + 6,5 %) ;

— sur les objets manufacturés, véhicules et transactions spéciales (29,7 MT au lieu de 28 MT, soit + 5,9 %).

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

En définitive, au regard des trois années précédentes, les évolutions du trafic « produits pétroliers » et « autres produits » se sont inversées :

	1983	1984	1985	1986
trafics produits pétroliers	147,7	145,9 - 1,2 %	144,6 - 0,9 %	154,0 + 6,5 %
trafics des autres produits	118,9	126,8 + 6,7 %	129,6 + 2,2 %	127,4 - 1,7 %

A l'inverse de l'exercice 1985, le trafic des six ports autonomes métropolitains progresse de 3,5 % (233,8 MT au lieu de 225,8 MT), alors que celui des autres ports métropolitains régresse de 1,9 % (47,5 MT au lieu de 48,5 MT).

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

b) Le premier semestre de 1987

Sur les six premiers mois de l'année 1987, on observe par comparaison avec la même période de 1986 un léger recul du trafic pétrolier, une stagnation des autres vracs, et la poursuite de la progression du trafic de marchandises diverses (environ + 4 %). La conjoncture internationale laisse craindre un recul du trafic pétrolier en corrélation avec la remontée du prix du baril ; compte tenu de l'importance de cette composante, le trafic d'ensemble des ports français en 1987 risque alors d'être en léger recul sur celui de 1986, le trafic des marchandises diverses devant normalement maintenir une progression modérée.

2) Résultats par ports autonomes

Les résultats des ports autonomes sont donnés dans les tableaux ci-après. Ils témoignent, à l'exception du port de Bordeaux - victime d'une baisse de son trafic d'hydrocarbure - d'une bonne répartition de l'augmentation des flux de marchandises :

1985

(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	25,1	7,5	7,1	1,1	32,2	8,5
Le Havre	39,5	30,5	9,3	2,4	48,7	33,0
Rouen	8,6	3,2	13,5	2,0	22,1	5,1
Nantes Saint-Nazaire ...	19,0	14,8	3,9	2,9	22,9	17,6
Bordeaux	7,2	5,3	3,4	1,4	10,6	6,7
Marseille	71,5	57,1	17,8	7,9	89,4	65,0
Ensemble des ports auto- nomes métropolitains ...	170,8	118,4	55,0	17,6	225,8	136,0
Autres ports de métropole	28,3	7,5	20,2	1,1	48,5	8,6
Total métropole	199,1	125,9	75,2	18,7	274,3	144,6
Ports d'Outre-Mer	3,8	1,2	1,5	0,2	5,3	1,4

1986

(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	24,6	8,3	7,8	1,4	32,4	9,7
Le Havre	38,2	30,3	9,1	2,3	47,3	32,6
Rouen	9,0	4,3	12,9	2,8	21,9	7,1
Nantes Saint-Nazaire ...	20,3	15,3	4,3	3,2	24,6	18,5
Bordeaux	5,7	3,6	3,5	0,8	9,2	4,4
Marseille	80,0	65,5	18,5	8,9	98,5	74,4
Ensemble des ports auto- nomes métropolitains ...	177,8	127,3	56,1	19,4	233,9	146,7
Autres ports de métropole	28,2	6,7	19,2	0,6	47,4	7,3
Total métropole	206,0	134,0	75,3	20,7	281,3	154,0
Ports d'Outre-Mer	3,9	1,3	1,5	0,2	5,4	1,5

B. LES EQUILIBRES FINANCIERS DES PORTS AUTONOMES

1) *Le bilan financier*

L'exercice 1985 s'était traduit par la poursuite du redressement de la situation financière des ports autonomes métropolitains.

Mais en dépit d'une légère progression du trafic en volume en 1986, on constate une certaine pause dans ce redressement, la marge nette d'autofinancement des six ports autonomes métropolitains enregistrant un certain tassement (248 MF hors remboursements anticipés opérés dans le cadre des aménagements de dette contre près de 300 MF en 1985).

Ces résultats globaux masquent une réalité assez contrastée : la poursuite de l'assainissement de la situation des ports de Marseille et de Saint- Nazaire et la dégradation relative de celle des autres ports.

Les tableaux présentés ci-dessous font apparaître ce phénomène.

MARGE BRUT D'AUTOFINANCEMENT

(en millions de francs)

	Dunkerque	Le Havre	Rouen	Nantes- St-Nazaire	Bordeaux	Marseille
1985	76,5	140,8	60,57	66,22	40,3	160,06
1986	40,67	99,50	46,35	81,53	26,01	223,64

MARGE NETTE D'AUTOFINANCEMENT (après remboursement de la charge des emprunts)

	Dunkerque	Le Havre	Rouen	Nantes- St-Nazaire	Bordeaux	Marseille
1985	35,13	52	45,72	26,9	34,9	58,75
1986	-14,19	23,23	29,10	27,46	2,66	72,70

Globalement, la marge nette d'autofinancement effectivement disponible connaît un recul important du fait d'une accélération du programme de remboursements anticipés d'emprunts (107 MF en 1986).

Dans ces conditions, la poursuite de l'effort d'équipement et de modernisation de nos installations portuaires passe par une plus grande liberté tarifaire, mais également par une augmentation de la participa-

tion de l'Etat - qui en France n'est pas à la hauteur de ce qui est fait en Belgique. A titre d'illustration, on rappellera que les trois principaux ports belges - Anvers, Gand et Zeebrugge - ont reçu près de 11,6 milliards de francs, de 1980 à 1985, alors que les six ports autonomes français sont loin d'avoir été crédités de la moitié de cette somme.

2) Les tarifs portuaires

L'évolution des tarifs portuaires français a été trop longtemps encadrée par l'Etat et alignée sur les volumes d'augmentation conseillés par les directives gouvernementales ; en principe la fixation de ces tarifs fasse l'objet d'une procédure décentralisée mais certains ont justement relevé qu'elle se traduisait essentiellement par un dialogue entre les fonctionnaires, responsables de la gestion des ports, et l'Etat. Cet encadrement des tarifs se justifie d'autant moins que les ports français sont soumis à une concurrence internationale sévère.

Le tableau ci-après fait apparaître que cet encadrement des prix — qui pèse in fine sur les marges d'autofinancement — a été très préjudiciable aux intérêts des ports français :

**ÉVOLUTION DES DROITS DE PORT DANS LES PORTS FRANÇAIS ET ÉTRANGERS
APRÈS CORRECTION DES PARITÉS MONÉTAIRES
base 100 en 1979**

Port	1982	1983	1984	1985	1986	1987	87/82
	F	F	F	F	F	F	(%)
Anvers	130,08	144,04	155,60	166,50	182,40	192,79	48,21
Rotterdam	140,82	159,48	169,97	174,60	190,45	197,89	40,55
Dunkerque	142,99	158,72	166,66	173,32	182,68	187,98	31,46
Le Havre	140,13	161,77	169,86	176,65	186,37	190,10	35,65
Rouen	142,99	158,72	166,66	173,32	178,35	181,91	27,22
Nantes St-Nazaire ...	137,16	152,25	159,86	166,25	171,07	174,49	27,22
Bordeaux	147,57	171,18	188,30	195,83	207,58	211,73	43,48
Marseille	141,98	163,90	172,10	182,56	187,85	191,61	34,95

Dans ces conditions, votre Commission souhaite que la libération des prix mise en œuvre par le Gouvernement se traduise par une réelle liberté de gestion des ports dans ce domaine.

3) Les efforts d'investissement de l'Etat

Le 21 septembre, le Premier ministre a annoncé l'octroi aux ports autonomes, en 1988, d'une dotation en capital de 1,4 milliard de francs, prélevé sur les recettes des privatisations. Cet effort sans précédent est

calculé indépendamment d'une enveloppe budgétaire où les investissements - à l'exception de ceux d'entretien - sont en forte augmentation, qu'il s'agisse de crédits de paiement ou d'autorisations de programme.

Les crédits relatifs à cette enveloppe seront attribués en fonction de l'apport de chaque région pour ses infrastructures portuaires et des plans de développement à long terme qui seront présentés à cette occasion.

a) Les crédits d'entretien

Ces crédits sont destinés à rembourser aux ports autonomes les dépenses d'entretien des chenaux d'accès et avant-ports et des ouvrages de protection contre la mer, ainsi que les dépenses d'entretien et d'exploitation des écluses et ouvrages mobiles.

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

La répartition opérée en 1987 est la suivante (en MF) :

— Dunkerque	103,6
— Le Havre	80,3
— Rouen	91,5
— Nantes-St-Nazaire	84,2
— Bordeaux	90,5
— Marseille	23,1
— La Guadeloupe	3,0
Somme à valoir	0,9

Dotation 1987	}	477,1 MF
(après gel des crédits)		

La dotation 1988 s'élève à 483,4 MF. Les mesures prévues concernent essentiellement les dragages d'entretien (modernisation et adaptation du parc des dragues, optimisation des campagnes au moyen d'une meilleure connaissance des phénomènes hydrosédimentaires et d'une mise en position automatique des engins...) et les ouvrages mobiles (automatisation des commandes, entretien assisté par ordinateur...), qui constituent les deux principaux postes de dépenses (respectivement 61 % et 23 % environ de la dotation).

b) Les dépenses en capital

La comparaison des dotations en capital de l'Etat aux ports autonomes est donnée par le tableau ci-joint :

(Unité : Milliers de francs)

	1987		1988 (Prévisions)	
	Dotation L.F.I.		Dotation L.F.I.	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
1	6	7	10	11
Ch. 55-30 article 10	1 610	2 080	1 600	1 800
article 30	175 820	85 000	225 750	136 050
article 70	30 000	15 000	25 000	16 000
TOTAL 53-30	207 430	102 080	252 350	153 850
Ch. 63-30 article 10	—	2 300	—	160
article 20	—	200	—	70
TOTAL 63-30	—	2 500	—	230
ENSEMBLE	207 430	104 580	252 350	154 080

(1) Crédits ouverts au 25 juillet 1987.

Les principales opérations d'infrastructure envisagées en 1988 sont les suivantes :

- *Dunkerque* : Allongement du quai à conteneurs ;
 - *Le Havre* : Aménagement d'un terminal rapide pour les navires conteneurs et mixtes (2ème tranche) ;
 - *Rouen* : Poursuite de l'amélioration des accès nautiques, pour les exportations de céréales et de marchandises diverses ;
 - *Nantes-St-Nazaire* : Aménagement d'un poste à quai à Montoir pour le trafic agro-alimentaire ;
 - *Bordeaux* : • poursuite de l'amélioration des accès à Bassens ;
• Restructuration des quais de Bassens ;
 - *Calais* : Extension du port à l'Est (2ème tranche) ;
- DOM-TOM* :
- *Fort-de-France* : Aménagement pour la croisière ;

- *Réunion* : Enrochement de la jetée au nouveau port ;
- *Saint-Pierre-et-Miquelon* : Quai de pêche.

Les autres opérations prévues concernent la conservation du patrimoine (remise en état des digues, grosses réparations d'ouvrages mobiles et restauration des profondeurs) ainsi que la réalisation d'investissements permettant de générer des économies d'entretien ou d'exploitation notamment par automatisation des ouvrages mobiles ou l'amélioration du système d'exploitation des dragues.

CHAPITRE II

LES BASES D'UNE POLITIQUE PORTUAIRE

L'insuffisance d'une politique portuaire d'ensemble, dénoncée depuis longtemps par votre Commission des Affaires économiques et du Plan, se matérialise, en négatif, par l'importance des détournements de trafic. Ces détournements recouvrent les importations et les exportations acheminées par voie maritime et qui ne transitent pas par les ports français.

En pourcentage du tonnage de notre commerce extérieur, ces détournements prennent, chaque année, une importance croissante, comme en témoigne le tableau suivant :

(Tonnages en millions de tonnes)

ANNÉES	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Importations.....	7,6	9,3	8,1	9,2	11,4	9,3	9,5	9,4	9,4	10,0	10,7
% des importations par voie maritime, hors pro- duits pétroliers.....	11,4 %	13,1 %	10,6 %	10,7 %	11,6 %	11,2 %	12,3 %	12,7 %	13,0 %	13,5 %	14,4 %
Exportations.....	3,3	4,4	4,9	4,9	4,5	5,4	4,7	4,9	6,1	6,6	6,2
% des exportations par voie maritime.....	9,7 %	11,3 %	11,1 %	9,6 %	8,8 %	9,5 %	9,6 %	9,2 %	11,1 %	11,1 %	10,8 %
TOTAL.....	10,9	13,7	13,0	14,1	15,9	14,7	14,2	14,3	15,4	16,6	16,9
% du trafic par voie mari- time, hors importations de produits pétroliers...	10,9 %	12,4 %	10,8 %	10,3 %	10,6 %	10,5 %	11,2 %	11,1 %	12,1 %	12,4 %	12,7 %

Dans une économie où le poids des services est appelé à peser de plus en plus lourd dans les échanges internationaux, cette situation n'était plus admissible. C'est pourquoi le Gouvernement a confié à M. DUPUYBAUDY une mission de réflexion d'ensemble, qui a abouti à la remise d'un rapport au mois de décembre de l'année dernière. Les conclusions de ce rapport et les suites que le Gouvernement envisage de donner à celles-ci sont exposées ci-dessous.

A. LES CONCLUSIONS DU RAPPORT DE M. DUPUYBAUDY

1) *L'analyse des défauts de la filière portuaire française*

Après avoir relevé que l'entrée en vigueur de l'Acte Unique Européen d'ici cinq ans excluait que la constitution d'une filière portuaire française reposât sur des bases protectionnistes, le rapport DUPUY-BAUDY a mis en évidence plusieurs facteurs de détérioration de la compétitivité de nos ports : la mauvaise organisation des transports d'approche, les coûts de la manutention et le mauvaise coordination des intervenants de la filière portuaire.

a) Les transports d'approche

• *Le surcoût du transport terrestre national*

En matière de transports routiers, le rapport de M. DUPUY-BAUDY expose qu'il existe un surcoût -qui peut être de l'ordre de 40 %-imputable aux transports routiers. Ce surcoût résulte notamment de la tarification routière obligatoire (T.R.O.), constitue une protection et n'incite pas nos transporteurs aux efforts de compétitivité nécessaires.

Ce surcoût est également aggravé par une fiscalité que ne supportent pas, ou supportent dans une moindre mesure, les transporteurs étrangers :

— prix excessif du gasole aggravé en France par le poids important de la taxe sur les produits pétroliers ;

— non déductibilité de la taxe sur les assurances qui est particulièrement élevée en France (35 %) au regard des taxes acquittées en Belgique et en Hollande ;

— et caractère pénalisant de l'assiette de la taxe professionnelle.

Par ailleurs, le rapport relève que l'infrastructure routière de desserte des ports est notoirement insuffisante. Cette situation est aggravée par la mauvaise organisation de la situation portuaire locale, mais également par une série de réglementations administratives et sociales qui font que les conditions d'accueil des transporteurs routiers dans les ports français, sont l'objet de très nombreuses critiques.

Sur ce point, le rapport de M. DUPUYBAUDY met également en cause la mauvaise organisation logistique du transport routier fran-

çais qui fait que trop souvent les transporteurs manquent de fret d'aller ou de retour lorsqu'ils vont dans nos ports.

- *Le transport ferroviaire*

S'agissant du transport ferroviaire, le rapport de M. DUPUY-BAUDY, tout en notant que la S.N.C.F. n'a pas pour objectif principal d'accroître la compétitivité de la filière portuaire, met en cause la non péréquation des distances sur les lignes transversales qui constituent un surcoût pour l'évacuation des marchandises en provenance des zones périphériques du territoire et la dégressivité des tarifs en fonction de la distance, qui représente un avantage relatif pour les ports nord-européens par rapport aux ports français plus proches.

- *Le transport par voie navigable*

Dans ce domaine, le rapport met en cause le très grand sous-développement de l'infrastructure -par exemple, il y a 600 Km de voies navigables à grand gabarit entre Le Havre et Rouen et 6.000 Km entre Anvers et Rotterdam. De la même façon, l'ancienneté de la réglementation (le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure datent, sur ce point, d'un « acte dit Loi du 23 mars 1941 ») et l'archaïsme des pratiques commerciales, qui reposent sur l'attribution des frets « au tour de bête » ainsi que la vétusté de la flotte sont également responsables de l'inadaptation du transport par voie navigable aux besoins de nos grands ports.

b) Les coûts de la manutention

Tout en relevant que les dockers sont loin d'être les seuls à porter la responsabilité d'une situation qui a été aggravée par l'ensemble des intervenants portuaires, le rapport note que les extensions données par convention ou par usage à la loi de 1947 aboutissent à des surcoûts excessifs en matière sociale. Par exemple, sur la base d'un salaire brut des dockers par jour d'activité, dans les ports français, qui est déjà un peu supérieur à celui d'Anvers, des charges sociales de 150 % s'appliquent en France, alors qu'elles ne sont que de 90 % en Belgique. De telle sorte que le prix de revient horaire du docker s'établit, en France, entre 150 et 220 francs et, en Belgique, entre 120 et 150 francs.

Le rapport met aussi en cause les recrutements qui ont eu lieu entre 1982 et 1983 et qui ont été à l'encontre de la diminution des sur-effectifs que les ports autonomes s'efforçaient de mener par le biais du départ en préretraite des personnels concernés.

c) La mauvaise coordination des intervenants portuaires

Après avoir exposé que les ports autonomes ne bénéficient, en fait, que d'une autonomie de moindre degré, le rapport met en évidence l'absence de concertation des différents intervenants de la filière portuaire, qu'il s'agisse des douanes, des manutentionnaires ou des armateurs.

A titre d'illustration, il oppose l'opérateur unique, auquel les transporteurs peuvent s'adresser dans les ports du Benelux à la vingtaine d'intervenants auxquels ils sont confrontés dans les ports français.

2) *Les propositions du rapport DUPUYBAUDY*

Sur quatre points, les transports, l'organisation des ports, la manutention et la coordination des intervenants, le rapport DUPUYBAUDY avance des propositions :

• *Les transports :*

— Rendre leur liberté aux transporteurs terrestres intervenant sur les ports :

- . suppression de la T.R.O. pour transports internationaux ;
- . remise en cause des pratiques restrictives.

— Faire mieux coïncider les infrastructures routières aux besoins de l'économie portuaire.

— Associer la S.N.C.F. à la modernisation de la filière ferroviaire.

— Mieux utiliser les voies d'eau.

• *L'organisation des ports :*

- Concentrer les efforts sur trois grands ports.
- Développer les investissements privés dans les ports.
- Responsabiliser les dirigeants des ports.

• *La manutention :*

- Examiner le problème des effectifs port par port.
- Engager dans cette approche une opération d'ajustement des effectifs.

• *La coordination des intervenants :*

- Uniformiser les modes de cotation.
- Supprimer le monopole de cotation.
- Développer les zones franches et les zones douanières attractives de façon significative.
- Inciter à un regroupement des professions portuaires.

**B. LES SUITES DONNEES PAR LE GOUVERNEMENT
AU RAPPORT DUPUYBAUDY**

1) *Les transports d'approche*

a) La route

L'infrastructure routière de desserte des ports français est souvent jugée comme insuffisante et les autorités portuaires ont souvent regretté que la desserte des ports français n'ait pas suffisamment été considérée comme un des objectifs prioritaires du schéma directeur des autoroutes.

— *Les infrastructures*

Le projet de schéma directeur routier national adopté par le comité interministériel pour l'aménagement du territoire du 13 avril 1987 répond en grande partie aux préoccupations évoquées ci-dessus, prioritaires sur le plan de la desserte des ports, et souligne en outre la nécessité de nouveaux grands axes transverseaux comme par exemple Bordeaux-Brive-Clermont-Ferrand, ou Nantes Tours-Orléans-Troyes, Le Havre-Rennes-Nantes, Rouen-Le Mans-Tours.

Dans l'immédiat, l'année 1986 a vu l'achèvement de certains travaux d'amélioration et la poursuite de divers programmes destinés à améliorer la desserte routière des ports comme la poursuite de l'autoroute A51 qui relie Marseille-Fos aux régions alpines et qui a atteint Manosque en décembre 1986 ; les travaux de dérivation de l'A 56 Fos-Miramas à la hauteur d'Istres en direction de Salon (A7) ; les travaux de l'autoroute A 26 vers Calais ; enfin, de nombreux aménagements de routes nationales contribuent à l'amélioration de la desserte routière comme par exemple l'aménagement de la R.N. 28 Rouen-Neuchatel, la déviation de Poix (RN 29), la déviation de Brionne (RN 138), la déviation de Clermont (RN 31), le contournement de Gravelly (RN 154).

— *La tarification*

La tarification routière obligatoire (T.R.O.) contribue incontestablement à la détérioration de la compétitivité portuaire française.

Le Secrétariat d'Etat chargé de la mer et le ministère des transports ont adopté en la matière une démarche pragmatique en mettant en place des mesures spécifiques pour les trafics les plus sensibles, ceci dans un souci de ne pas désorganiser brutalement les système de transports routiers français : c'est ainsi, par exemple, qu'un accord a pu s'établir entre les professionnels et les autorités portuaires du Havre et le Comité national routier (C.N.R.) pour supprimer la T.R.O. pour le transport de marchandises d'outre-mer entre Paris et Le Havre à partir du 1^{er} avril 1987.

Il convient de souligner que dans de nombreux ports l'accueil des transports routiers a fait l'objet d'importants aménagement récents et ces accords ont donc trouvé une contrepartie dans des engagements d'amélioration des conditions de réception des véhicules dans ces ports.

Il reste que, dans la perspective du nouvel espace intérieur européen dès 1993, il conviendra d'accélérer ce processus de libéralisation des tarifs de pré et post acheminement portuaire pour mettre les ports français à égalité avec leurs concurrents étrangers, notamment ceux du Benelux, qui bénéficient de transports d'approche à bas prix et sans contrainte d'aucune sorte.

En ce qui concerne les conteneurs, un assouplissement souhaité de la réglementation a été concrétisé par l'arrêté du 27 mars 1987, pris en application de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, et relatif à la délivrance d'autorisation pour le transport routier intérieur de conteneurs maritimes.

b) La voie ferrée

Si certaines améliorations du réseau ont favorisé les ports ces dernières années comme par exemple l'amélioration de la voie ferrée reliant Bordeaux au Verdon, le raccordement effectif au réseau électrifié du port autonome de Nantes Saint-Nazaire, une question reste en suspens : de même, la mise au gabarit des tunnels ferroviaires pour permettre le passage sur des wagons normaux des conteneurs hors normes à destination du Havre.

Cette question est essentielle pour le port du Havre à l'heure où l'introduction des conteneurs hors normes en provenance des Etats-Unis ou d'Extrême-Orient menace de prendre une part plus importante dans le trafic maritime des conteneurs favorisant alors considérablement les ports de l'Europe du Nord.

La collaboration avec l'S.N.C.F. s'est concrétisée dans de nombreux cas par la mise en place de services spéciaux dans certains ports, l'étude de trains hyper lourds pour le port de Dunkerque (acheminement de minerais sur la Sarre), l'extension des destinations des trains-blocs, comme par exemple Rouen-Vénissieux, Dunkerque-Strasbourg ou la mise en service d'une liaison à grande vitesse (Lille-Avignon-Marseille à 160 km/h) pour les marchandises.

c) Les voies navigables

Le handicap par rapport aux concurrents de l'Europe du Nord est très important au niveau des infrastructures. A ce titre, pour les ports de la Basse-Seine sont prioritaires les aménagements poursuivant l'aménagement à grand gabarit de la Seine : aménagement de la petite Seine jusqu'à Nogent et vallée de l'Aisne (Compiègne-Soisson-Reims), en attendant l'aménagement des grandes liaisons inter-bassins.

Parmi les réalisations récemment achevées, on peut citer :

- le programme d'amélioration du canal du Rhône à Sète mené conjointement avec la région et notamment la déviation de Frontignan ;
- le canal à grand gabarit Rhône-Fos-Port-de-Bouc ;
- le raccordement du port ouest de Dunkerque au port est et au réseau des voies navigables du nord, effectif depuis cette année.

2) *La manutention*

Sur cette question, capitale pour la productivité et pour l'image de marque de nos ports, votre rapporteur souhaite reproduire, dans son intégralité, la réponse qui lui a été adressée par le Secrétariat d'Etat à la mer :

« La compétitivité des ports français repose en grande partie sur les conditions dans lesquelles s'effectue la manutention. Il faut souligner en effet que le coût de manutention pour les marchandises diverses représente plus de 50 % de l'ensemble du coût d'utilisation du système portuaire, et atteint parfois 70 à 80 %.

L'examen de la situation actuelle en matière de manutention portuaire peut être envisagé sous deux aspects. Le premier concerne l'équipement technique qui, depuis quelques années dans ce secteur d'activité, a réalisé des progrès sensibles, notamment grâce à l'introduction de nouvelles techniques de transport maritime (navires rouliers), de mécanisation et de conditionnement (conteneurisation). Le second

aspect concerne la main d'œuvre docker qui effectue l'essentiel des opérations de manutention dans les ports français.

S'agissant de l'équipement technique dans le domaine de la manutention portuaire, il convient de noter que les ports français se sont attachés à profiter des progrès technologiques réalisés en la matière, ce qui a permis d'accroître de façon importante la productivité des ports. C'est ainsi qu'au cours de ces dix dernières années, les tonnages manipulés par docker ont augmenté de près de 80 %. L'effort d'équipement a porté ses fruits et les ports français ne connaissent pas de handicap notable par rapport à leurs concurrents étrangers de ce point de vue.

Pour ce qui concerne le deuxième aspect des choses, c'est-à-dire celui de la main d'œuvre docker, on peut observer que si l'adaptation des ouvriers dockers aux nouvelles techniques de manutention s'est effectuée sans difficulté, en contrepartie, le travail offert à cette catégorie de travailleurs a diminué de façon significative ces dernières années : le nombre total de vacations travaillées a en effet baissé de plus de 30 % entre 1981 et 1986, si bien qu'en dépit d'une réduction importante des effectifs (le nombre moyen de dockers professionnels est en effet passé de 14.033 en 1981 à 11.501 en 1986), le taux de chômage a fortement progressé au cours de ces dernières années, passant de 23 % à 33 % en 5 ans.

A partir d'une analyse des statistiques portuaires, on peut d'ailleurs observer que du fait de l'évolution des techniques de manutention et de conditionnement, la diminution de la quantité de travail offerte aux dockers est actuellement de l'ordre de 11 % par an.

De surcroît, la réduction du nombre de vacations travaillées est plus faible qu'elle ne devrait l'être, car dans de nombreux cas la modernisation des outils de manutention, l'automatisation de certains processus, auraient dû permettre de réduire les équipes de travail, ce qui est loin d'avoir toujours été le cas. (...)

Finalement, la situation actuelle met en évidence des sureffectifs importants. Ceux-ci ont été évalués à 4.000, pour une population d'environ 11.000 dockers, dans le rapport de M. DUPUYBAUDY, sur la filière portuaire :

— 2000 correspondent à un sureffectif apparent tel qu'il ressort d'un taux de chômage beaucoup trop élevé, 33 % en 1986,

— et 2000 correspondent à un sureffectif caché dans des équipes de travail surdimensionnées.

Pour remédier à cette situation, diverses mesures d'ordre social ont été prises par le passé, et de nouvelles mesures sont prises actuellement pour mieux adapter les effectifs aux besoins immédiats.

Ces mesures ont essentiellement consisté par le passé à favoriser les départs volontaires en préretraite des ouvriers dockers âgés de plus de 55 ans. Cinq conventions d'allocations spéciales du fonds national pour l'emploi ont été passées de 1982 à 1986 et ont permis de faire partir à fin 1986 au total 3.500 dockers intermittents et permanents (dont un peu moins de 3.000 dockers intermittents) ; malheureusement l'effet en a été atténué par près de 1.600 réembauches de dockers intermittents, dont la quasi totalité sont intervenues en 1982 à 1983.

Depuis le début de l'année 1986, il est apparu qu'il fallait mettre en œuvre d'autres mesures que les seules préretraites du Fonds national de l'emploi pour résorber les sureffectifs et assainir la situation dans la manutention portuaire. D'autre part, le Gouvernement a considéré qu'il convenait d'aboutir, dans la concertation avec les partenaires sociaux, pour éviter des conflits préjudiciables à un nécessaire redressement.

C'est dans cet esprit que des plans sociaux ont été négociés au Havre et à Dunkerque, avec l'aide de l'Etat.

Au Havre, le plan signé fin 1986 va permettre de faire partir 650 dockers sur un effectif total d'environ 2.900. Cinq cents d'entre eux cesseront leur activité à partir de 50 ans, et seront pris en charge par le groupement des employeurs de main-d'œuvre ; lorsqu'ils atteindront 55 ans, ils bénéficieront alors des préretraites avec allocations du Fonds national de l'emploi ; d'autres, âgés de moins de 48 ans, bénéficieront de congés de conversion.(...)

Parallèlement, la négociation a permis de revoir l'organisation du travail, de réduire certaines équipes, notamment pour ce qui concerne les conteneurs, et donc d'améliorer la compétitivité.

A Dunkerque un plan dit de « conquête des trafics », signé en 1987, va permettre de faire partir 326 dockers, 40 en reconversion d'activité et 286 en cessation d'activité à partir de 50 ans et 6 mois ; dans ce port, les mécanismes utilisés reposent sur des congés conversion et l'utilisation de l'assurance chômage à partir de 55 ans et 3 mois.

Ici également, la négociation entre les partenaires sociaux a permis d'obtenir diverses améliorations dans les conditions d'exercice de la manutention.

D'autres plans sont en cours de négociation dans d'autres ports, et la volonté du Gouvernement est de faciliter leur aboutissement pour arriver à réduire significativement les effectifs, et par là-même, à réduire les charges écrasantes qui pèsent aujourd'hui sur la manutention.

C'est dans cette optique que de façon plus limitée l'Etat a donné son accord pour que des conventions de préretraite soient signées en

1987 au niveau local, dans les ports où la situation le justifie ; de telles conventions ont déjà été signées dans plusieurs ports, permettant de continuer à faire partir en préretraite des dockers à 55 ans ; mais alors que de 1982 à 1986 les conventions étaient signées au niveau national, par l'intermédiaire de la caisse nationale de garantie des ouvriers dockers, provoquant une dette de cette caisse envers le F.N.E. d'environ 180 millions de francs, les entreprises de manutention se refusant de payer à cette caisse le supplément de cotisation nécessaire, les conventions sont désormais signées au niveau local avec la caisse de congés payés représentant l'ensemble des entreprises de manutention du port considéré. De façon très générale, il paraît nécessaire de faire évoluer le système pour mieux responsabiliser les échelons locaux.

En définitive, le Gouvernement considère que l'amélioration de la compétitivité de la manutention portuaire passe d'abord et avant tout par une réduction des effectifs de dockers et une renégociation de l'organisation du travail, au moyen de plans établis dans la concertation au niveau local. »

3) *La coordination des intervenants*

Un renforcement de la solidarité entre chargeurs et opérateurs portuaires passe par une meilleure information réciproque des différents partenaires concernés afin de déterminer, au cas par cas, les raisons pour lesquelles un trafic déterminé échappe aux ports français ainsi que les efforts à faire dans les domaines où une amélioration paraît possible de manière à offrir pour le passage par un port français une prestation de service concurrentielle permettant aux entreprises nationales de donner la préférence aux ports français à coûts et qualité de service égaux. Si les pouvoirs publics doivent s'attacher à lever les handicaps réglementaires ou administratifs subsistant, l'action commerciale est essentiellement le travail des opérateurs privés et des services commerciaux de chacun des ports. En effet, une action au niveau des trafics correctement individualisés est certainement celle qui est susceptible de se révéler la plus efficace.

La mission confiée par le Ministre des Transports et le Secrétariat d'Etat à la Mer sur la filière portuaire a montré par ailleurs qu'il manquait un lieu réunissant l'ensemble des parties prenantes : socio-professionnels, représentants du personnel, chargeurs, armateurs, autorités portuaires, départements ministériels.

Ce sera le rôle du Conseil national des communautés portuaires, créé par le décret n° 87-761 du 16 septembre 1987.

Enfin, en application de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, le Gouvernement prépare un décret concernant la tarification des opérations d'embarquement et de débarquement des marchandises cotées « bord ». Le dispositif prévoit ainsi que lorsque le prix de la manutention est répercuté unilatéralement et séparément par l'armateur, il sera créé dans chaque port une commission permettant la négociation commerciale entre armateurs et chargeurs. Cette procédure devrait permettre d'apporter plus de clarté dans ces relations commerciales et de donner le plus possible la liberté aux partenaires économiques tout en respectant leurs intérêts.

Encore doit-on souligner que ces efforts doivent être étayés par ceux de l'administration des douanes dont le comportement est mis en cause par le rapport DUPUYBAUDY.

Sur ce point, il semblerait souhaitable d'étudier les conditions d'un assouplissement de fonctionnement des « magasins francs » mis en place depuis trois ans dans la plupart des ports autonomes.

*
* *

Sous réserve des observations qui précèdent, votre commission des Affaires économiques et du Plan a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des ports maritimes pour 1988.