

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

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 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 26

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS ET LOGEMENT :

IV. - MER :

• PORTS MARITIMES

Rapporteur spécial : M. Marc MASSION

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	4
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER : LE BUDGET DES PORTS MARITIMES ET SON CONTEXTE ECONOMIQUE	9
I. UN CONTEXTE MITIGÉ	9
A. UNE BAISSSE GLOBALE DES TRAFICS	9
1. <i>Le contexte général : évolution globale du transport maritime de marchandises</i>	9
2. <i>L'activité des ports français en 1999</i>	9
3. <i>Bilan par catégorie de conditionnement</i>	10
B. LA SITUATION FINANCIERE DES PORTS S'ASSAINIT	11
1. <i>Une amélioration de tous les indicateurs financiers</i>	11
2. <i>La situation des principaux ports français</i>	13
II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DES PORTS MARITIMES	15
A. LES DÉPENSES ORDINAIRES	16
1. <i>Les dépenses de fonctionnement</i>	16
2. <i>Les dépenses d'intervention</i>	16
B. LES DÉPENSES EN CAPITAL	16
CHAPITRE II : LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE PORTUAIRE	18
I. LES MESURES DÉCIDÉES EN COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE LA MER	18
A. DYNAMISER LE TRAFIC DES PORTS	18
1. <i>L'allégement de la fiscalité</i>	18
a) <i>L'exonération de taxe professionnelle des équipements spécifiques des entreprises de manutention portuaire</i>	18
b) <i>Enjeu et finalité de la mesure</i>	20
2. <i>En renforçant la concertation interportuaire</i>	20
B. RÉÉQUILIBRER LES MODES DE TRANSPORT	21
1. <i>En améliorant la desserte ferroviaire des ports</i>	21
2. <i>En soutenant les projets de liaisons à courte distance</i>	22
C. DES FORMALITÉS ALLÉGÉES	22

II. LE DÉVELOPPEMENT DES PORTS	24
A. L'AMÉLIORATION DE LA DESSERTE TERRESTRE DES PORTS.....	24
B. LE PROJET PORT 2000.....	26
III. LA RÉNOVATION DE LA GESTION DES PORTS	27
A. L'HARMONISATION EUROPÉENNE DE L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE DES PORTS.....	27
B. LES SUITES AU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES.....	29
EXAMEN EN COMMISSION	33

AVANT-PROPOS

Au cours de ces vingt dernières années, l'économie portuaire française s'est trouvée confrontée à un marché international de plus en plus concurrentiel, largement conditionné par des centres de décision mondialisés.

Or, la filière portuaire n'est elle-même qu'un élément d'une chaîne logistique de plus en plus complexe. Elle doit y trouver sa place et se mettre en position de s'adapter aux évolutions de la chaîne elle-même.

Aujourd'hui, les facteurs décisifs d'attraction du trafic, outre la nécessaire qualité des infrastructures, sont la compétitivité des services offerts, leur fiabilité et la qualité des dessertes terrestres.

C'est dire si le défi à relever pour les ports français est encore de taille, et cela même si certains d'entre eux affichent des perspectives de croissance prometteuses sur certains trafics, comme c'est le cas du trafic conteneurs au port du Havre qui s'est accru de plus de 7 % au cours des premiers mois de l'année 2000 par rapport à la même période en 1999. L'écart à rattraper par rapport à nos concurrents demeure important.

Or, il est nécessaire que les ports français puissent durablement développer leur activité en captant de nouvelles parts de marché et en saisissant les opportunités offertes par les perspectives européennes de croissance de certains trafics, tel celui des conteneurs dont la croissance annuelle au niveau européen devrait se poursuivre à un rythme de 8 à 10 %.

Le fort développement des zones logistiques portuaires dans nos ports maritimes, notamment avec l'opération Port 2000 au Havre, doit donc être encouragé. A ce sujet, le comité interministériel de la mer du 27 juin dernier a confirmé le rôle des ports dans les choix stratégiques prévus par les schémas de services collectifs des transports de marchandises et de voyageurs.

La croissance du trafic maritime doit cependant intégrer de manière croissante l'enjeu que constitue la sécurité maritime, ce qui est le cas du projet de budget des ports maritimes pour 2001, qui fait de celle-ci une priorité.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

• 1^{ère} observation : situation des ports français

L'activité des ports maritimes de commerce métropolitains a connu un léger ralentissement en 1999, principalement du à la baisse, depuis la fin de 1998, des trafics de produits pétroliers : 332,8 millions de tonnes de marchandises en 1999, soit une diminution de 1,1 % par rapport à l'année 1998. Le trafic des ports autonomes (254 millions de tonnes) a diminué de 2,4 % ; celui des ports d'intérêt national (74 millions de tonnes) a augmenté de 3,5 %.

Les concurrents les plus directs des ports français sont les autres ports européens dont les hinterlands peuvent largement atteindre le territoire français. Dans l'ensemble, on a observé en 1999 une meilleure tenue des ports du Sud et de l'Ouest par rapport à ceux du Nord. Mais sur la façade nord, les ports français se sont en moyenne mieux comportés que leurs concurrents européens, à l'inverse des autres façades où l'évolution des ports européens a été plus favorable.

Toutes marchandises confondues, les tonnages cumulés des grands ports européens (ports français inclus) sont restés stables en 1999. En dehors d'Hambourg, dont les trafics ont augmenté, la progression des ports est faible ou négative. Les ports de Marseille et du Havre ont affiché des baisses de trafic du même ordre de grandeur que les ports de Rotterdam ou d'Anvers (respectivement -3,4% et -3,7%).

Cette évolution devrait être inversée en 2000, la tendance étant à la hausse du trafic à la fin du premier semestre 2000 pour les ports français (+ 4,3 %). Cela est du en grande partie à l'activité soutenue au cours du premier semestre du trafic des produits pétroliers.

• 2^{ème} observation : l'accent mis sur la sécurité portuaire

A l'instar du budget de la marine marchande, le budget des ports maritimes pour 2001 affiche une priorité en faveur de la sécurité.

En matière portuaire, la sécurité consiste à assurer le bon accès des navires et constitue une condition préalable au développement des activités portuaires.

Votre rapporteur tient donc à souligner l'effort significatif réalisé en direction de l'entretien des infrastructures portuaires et tout particulièrement des moyens consacrés aux dragages d'entretien des accès maritimes. En effet, alors que la loi de finances initiale pour 2000 consacrait 437 millions de francs à ces dépenses, **le projet de loi de finances pour 2001 prévoit d'y affecter 466 millions de francs, soit une augmentation de 6,5 %.**

Ces crédits d'entretien et d'exploitation permettent d'assurer :

- dans les ports d'intérêt national, les dépenses (hors personnel) relatives aux opérations de maintien des profondeurs et d'entretien des ouvrages d'infrastructure ;

- dans les ports autonomes, les dépenses d'entretien des chenaux d'accès et avant-ports, des ouvrages de défense contre la mer, ainsi que les dépenses de fonctionnement des écluses d'accès. Ces dépenses comprennent pour plus de 60 % les charges de personnel nécessaires à la réalisation des travaux correspondants.

On note également **le renforcement des effectifs des officiers de ports** et officiers de port adjoints, chargés de la police et de la sécurité au sein du port, **grâce à la création de 16 postes supplémentaires.** Afin de se conformer complètement aux décisions du Comité interministériel de la mer de février, le Gouvernement entend également créer 14 postes dans la prochaine loi de finances pour 2002. On aura alors atteint une augmentation des effectifs de 10 % pour l'ensemble des ports.

• **3^{ème} observation : l'opération Port 2000 au Havre**

L'opération « port 2000 » au Havre constitue la plus importante des extensions portuaires programmées dans le cadre de la politique portuaire.

Réalisant près d'un cinquième du trafic total des ports métropolitains français, le port du Havre n'est plus adapté, dans sa configuration actuelle, pour répondre à la croissance du trafic, en particulier celle du trafic de conteneurs, passé de 6 millions de tonnes en 1992 à 12 millions de tonnes en 1999.

Les propositions formulées par le conseil d'administration du Port Autonome du Havre ont servi de base à la décision ministérielle du 5 décembre 1998 qui a autorisé la mise en point d'un important programme d'extension du Port, le projet « port 2000 ». Il s'agit principalement d'étendre le port avec de nouveaux quais dédiés au trafic conteneurs avec de grands linéaires, et d'importantes surfaces de terre-pleins pour le stockage.

Cela devrait permettre les économies d'échelle nécessaires pour accroître la compétitivité du Port du Havre face à ses concurrents Nord européens et améliorera la productivité des terminaux et globalement la qualité de service.

Pour la première phase, le projet a été évalué à 2,585 milliards de francs, dont 300 millions destinés à des mesures de protection de l'environnement.

La loi de finances pour 2000 avait mis en place **une autorisation de programme de 220 millions de francs.**

Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit une nouvelle autorisation de programme d'un montant de 200 millions de francs et des crédits de paiements pour un total de 80 millions de francs. La réalisation du projet doit démarrer à la fin de l'année 2000.

• **4^{ème} observation : la recherche d'une meilleure compétitivité**

L'article 48 du projet de loi de finances pour 2001 prévoit de permettre aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale d'exonérer temporairement, à compter de 2001 et jusqu'en 2006, les équipements et outillages spécifiques des entreprises de manutention portuaire de taxe professionnelle.

C'est le Comité interministériel de la mer du 1^{er} avril 1998 qui avait proposé cette disposition. La mesure proposée a fait l'objet d'une notification auprès de la Commission européenne le 20 mai 1998, et celle-ci a rendu sa décision le 22 décembre 1999, dans laquelle elle autorise la France à mettre en place un régime d'aide en faveur du secteur portuaire français visant à exonérer de taxe professionnelle les équipements de manutention portuaire détenus par les entreprises de manutention portuaire.

Cette proposition va dans le même sens que la suppression de la taxe perçue sur les passagers : il s'agit de développer la compétitivité des ports maritimes dans un contexte de concurrence européenne et internationale accrue qui impose la réduction des coûts de passage portuaire.

• **5^{ème} observation : l'amélioration des dessertes terrestres**

La qualité des dessertes terrestres des ports maritimes représentant une condition sine qua non de leur développement et compétitivité, le comité interministériel de la mer du 27 juin dernier a décidé de promouvoir la part ferroviaire dans l'acheminement terrestre des marchandises à destination ou en provenance de nos ports et de consacrer une partie des crédits d'aide aux transports combinés (jusqu'à 20 millions de francs annuels) à cette desserte ferroviaire.

Par ailleurs les contrats Etats-régions prévoient des améliorations de desserte de nos ports. L'aménagement de la RN 154 permet au port de Rouen, premier exportateur français de céréales, d'être relié correctement aux plaines céréalières du Centre. L'aménagement des deux points noirs ferroviaires que sont la traversée de Hazebrouck et le tronçon entre Douai et Ostricourt permettra d'atténuer la saturation de l'artère Dunkerque-Béthune-Lens-Ostricourt.

CHAPITRE PREMIER :

LE BUDGET DES PORTS MARITIMES ET SON CONTEXTE ECONOMIQUE

I. UN CONTEXTE MITIGÉ

A. UNE BAISSSE GLOBALE DES TRAFICS

1. Le contexte général : évolution globale du transport maritime de marchandises

La production mondiale de biens a progressé en 1999 de +2,2 % et le volume des échanges mondiaux de marchandises a augmenté de +3,8 %. Cependant les échanges mondiaux par voie maritime ont globalement diminué d'environ -1% car ils concernent des natures de marchandises et surtout des routes qui ont plus souffert de la crise asiatique, dont les effets se résorbent mais sont restés conséquents en 1999.

Les 5,1 milliards de tonnes transportés par voie maritime en 1999 se décomposent en 38 % de pétrole brut et produits pétroliers, dont le volume global sur le marché a sensiblement baissé, 23 % de grands vracs secs (dont le minerai de fer, les céréales et la charbon), 15 % d'autres vracs et 24 % de marchandises diverses, dont les marchandises roulées et conteneurisées, qui ont progressé en 1999.

Pour les armateurs français, la forte appréciation du dollar américain par rapport à l'euro (+15%) a eu des effets divers : d'un côté, l'augmentation du prix des soutes, exprimé en dollar, a été d'autant plus forte, mais d'un autre côté, les recettes de l'armement sont généralement perçues en dollar et les exportations européennes ont été stimulées, notamment vers l'Asie.

2. L'activité des ports français en 1999

L'activité des ports maritimes de commerce métropolitains reste à un niveau élevé par rapport aux trafics marchandises de la décennie, malgré la décroissance des trafics pétroliers depuis la fin de 1998. Totalisant 332,8 millions de tonnes (hors avitaillement), ce trafic global présente une légère baisse de -1,1%

par rapport à l'année 1998. Après la hausse de +3,9 % en 1998, +8,6 % en 1997, le trafic actuel se situe 10 % au dessus du palier des années 1992 à 1994.

Hors produits pétroliers le trafic de 1999 a progressé de + 2,3% par rapport à l'année précédente.

Les trafics embarqués, dont le volume atteint 99,9 millions de tonnes augmentent de +4,1% alors que les marchandises débarquées, avec 232,9 millions de tonnes, diminuent de - 3,2 %.

La répartition du trafic total des entrées et sorties, et leurs évolutions par catégorie de port, sont indiquées dans le tableau ci-après.

Bilan d'activité des ports français en 1999

(en millions de tonnes)

	Entrées	2000/1999	Sorties	2000/1999	Total	2000/1999
Ports métropolitains	232,9	(- 3,2%)	99,9	(+4,1 %)	332,8	(+3,9 %)
dont :						
● Ports autonomes	189,5	(- 4,3%)	64,8	(+3,6 %)	254,3	(- 2,4 %)
● Ports d'intérêt national	40,3	(2,6%)	33,7	(+ 4,6 %)	74,0	(+ 3,5 %)
● Ports décentralisés	3,1	(- 3,6%)	1,4	(+ 16,5 %)	4,5	(+ 1,9 %)
● Ports d'outre-mer	8,1	(+6,9 %)	1,8	(2,0%)	9,9	(+6,0 %)

Le trafic des ports autonomes (254,3 millions de tonnes) baisse de - 2,4 % ; celui des ports d'intérêt national (74 millions de tonnes) augmente de 3,5 %.

3. Bilan par catégorie de conditionnement

Structure du trafic portuaire français

(en millions de tonnes)

	1995	1996	1997	1998	1999
tonnage total	296,5	298	323,9	336,5	332,8
vracs liquides	50 %	51 %	50 %	50 %	42 %
vracs solides	24 %	23 %	23 %	24 %	22 %
marchandises diverses	25 %	23 %	27 %	25 %	11 %
dont conteneurs	6 %	6 %	6 %	6 %	7 %

Les vracs liquides, qui représentent près de la moitié du tonnage de marchandises traité par les ports métropolitains, diminuent de -4,4 % sous l'effet de la baisse depuis la fin de 1998 des trafics de produits pétroliers. Cette diminution est la résultante des baisses concomitantes des entrées (- 3,4 %) et des sorties (-9,6 %). Les vracs liquides avaient redémarré en 1996 pour progresser de +4,1% en 1998.

La progression des vracs solides (84,1 millions de tonnes) de + 1,3 % s'atténue par rapport aux taux de 8 % et 9 % obtenus les deux années précédentes. Les sorties de vracs solides qui sont constituées à 70 % d'exportation de céréales ont cru en 1999 de +23 % pour atteindre un niveau similaire à celui antérieur au choc céréalier de 1994. Les entrées de vrac solides affichent par contre une baisse de 6,9% liée notamment à la baisse des vracs sidérurgiques (minerai et charbon) et au redémarrage de centrales nucléaires d'EDF qui ont fait diminuer les entrées de charbon destiné aux centrales thermiques.

Le trafic maritime de marchandises diverses avait fortement progressé en 1997 à cause de la fermeture du tunnel sous la Manche et légèrement diminué en 1998. En 1999, l'augmentation de ce trafic se confirme à +3 % portant le tonnage traité à +18,4% par rapport aux années 1995-1996.

Représentant désormais plus du quart du tonnage de ces marchandises diverses, les trafics conteneurisés ont atteint en 1999 23,6 millions de tonnes, soit une progression de + 6,2 % qui confirme les taux de croissance des années précédentes (+7,2 % en 1998, + 6,4 % en 1996, l'année 1997 avec + 12,9 % ayant été exceptionnelle à cause de la fermeture aux camions du tunnel sous la Manche). A titre de comparaison, les trafics 1999 de conteneurs à Singapour et Rotterdam ont progressé en 1999 respectivement de + 9,5 % et + 7,7 % mais avec des taux de transbordement plus importants que dans les ports français, les taux annoncés étant à Hambourg de + 10,8 %, à Anvers de + 11,5 % et à Brême de + 18,7 %.

Les marchandises diverses non conteneurisées augmentent de + 1,8 % par rapport à 1998 grâce notamment au bon retour du trafic trans-manche à Calais (34,2 millions de tonnes), qui a retrouvé quasiment le niveau record atteint en 1997 (34,5 millions de tonnes).

B. LA SITUATION FINANCIERE DES PORTS S'ASSAINIT

1. Une amélioration de tous les indicateurs financiers

L'an dernier votre rapporteur se félicitait de l'amélioration de la situation financière des ports intervenue au cours des années 1997 et 1998.

En 1999, les principaux indicateurs de gestion sont en léger repli par rapport à 1998 et se situent à un niveau intermédiaire par rapport aux années 1997 et 1998. La production vendue a diminué de 0,2 % par rapport à 1998, l'excédent brut d'exploitation a baissé de 8 %, la marge brute d'autofinancement de 5,6 % et la marge nette de 1 %.

En dépit d'une diminution des trafics et de certaines baisses tarifaires les capacités de financement propre des ports ont été préservées grâce à la poursuite des efforts de gestion et aux effets des politiques de désendettement.

L'enveloppe annuelle de recours à l'emprunt pour la couverture des dépenses d'infrastructure et de superstructures, fixée par le Comité des investissements à caractère économique et social (CIES) a ainsi diminué pour atteindre 79 millions de francs en 1998 puis 25 millions de francs en 2000 alors qu'elle s'élevait encore à 208 millions de francs en 1995.

Autorisations d'emprunt accordées par le CIES

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ports autonomes	275	290	230	255	208	140	60	35	15	25
Ports d'intérêt national	105	151	103	83	100	79	39	44	0	0
TOTAL	380	441	317	335	307	212	99	79	15	25

Du fait de l'amélioration de la situation financière des ports maritimes, on remarque une très forte remontée de l'autofinancement des projets d'investissements.

En 1999, les ports autonomes ont pu globalement financer leurs investissements à hauteur de 61 % par autofinancement. L'Etat a financé 11 % de l'investissement, les collectivités locales et les tiers 28 %, avec un recours à l'emprunt limité à 0,8 %.

Les prévisions retenues pour 2000 par le Comité des investissements à caractère économique et social, au printemps dernier, indiquent un montant d'investissement de 1.433 millions de francs autofinancé à 56 %, avec 9 % de participation de l'Etat, 33 % des collectivités locales et un recours à l'emprunt de nouveau limité à 1,7 %.

2. La situation des principaux ports français

a) Ports autonomes

Le chiffre d'affaires des ports autonomes métropolitains qui regroupe les prestations de services des ports (droits de ports, taxes d'outillage, recettes des domaines et concessions, autres prestations de services) s'est établi à 3.235 millions de francs en 1999, soit -0,2 % par rapport à 1998.

En 1999, le résultat net global s'est élevé à 113 millions de francs contre 102 millions de francs en 1998. La situation s'est donc redressée car l'année 1998 avait été marquée par une diminution significative du résultat net, d'environ 50 millions de francs. Le port de Marseille affiche la plus forte augmentation de son résultat net, en raison d'une politique de maîtrise des charges externes et de la masse salariale. En revanche le port autonome de Nantes enregistre la plus forte baisse (19 millions de francs) en raison d'une baisse de trafic record en 1998.

b) Ports d'intérêt national

Les ports d'intérêt national ont connu une diminution globale de leur chiffre d'affaires hors taxes de - 2,5 % qui s'est établi à 1.445 millions de francs, ainsi qu'une diminution de leur marge brute d'autofinancement (+ 6,2 %) tandis que le niveau de la dette a continué à décroître (897 millions de francs contre 1.016 millions de francs en 1998). Toutefois, ces résultats globaux cachent une grande diversité de situation. Il faut, en effet, noter la part très importante du port de Calais dans l'ensemble de ces résultats : malgré la concurrence du tunnel sous la manche il a conservé sa position de premier port français transmanche et son chiffre d'affaires représente 35 % du chiffre d'affaires global des ports d'intérêt national.

La taille des autres ports d'intérêt national est plus modeste et leurs situations financières sont très variables.

La plupart des concessions portuaires ont une situation financière qui peut être considérée comme correcte ou satisfaisante. Les chiffres qui précèdent démontrent une amélioration des principaux indicateurs financiers, notamment grâce à certains progrès sur la voie du désendettement, ainsi qu'à un encadrement plus rigoureux des charges d'exploitation.

Certains concessions enregistrent une amélioration notable de leur activité et de leur situation financière.

C'est en particulier le cas de la concession du port de commerce de La Rochelle qui s'affirme sur la filière « bois » et dont l'endettement s'éteint. C'est

aussi le cas du port de Nice qui voit son activité « passagers » se développer au titre des liaisons avec la Corse, en même temps que Bastia.

D'autres concessions, après une période difficile, paraissent s'engager dans la voie du redressement et d'une diversification de leurs activités, telles les concessions :

- **du port de Caen** : la chute du trafic enregistrée au cours des dernières années avait sensiblement dégradé sa situation financière. Le trafic est désormais en progression de plus en plus sensible et la marge nette d'autofinancement à nouveau positive depuis 1998 ; le désendettement se poursuit : le ratio dette/marge brute d'autofinancement qui s'élevait à 15,5 en 1996 s'établit à 3,6 en 1999 ;

- **du port de commerce de Sète** qui poursuit son désendettement grâce à la progression de son chiffre d'affaires et à une politique d'investissement maîtrisée.

D'autres encore, se trouvent confrontées à une situation fragile sous l'effet d'évolutions de trafics remettant en cause leur équilibre (effets de la concurrence du tunnel sous la Manche, conséquences de la politique agricole commune sur certains trafics agro-alimentaires...).

Parmi ces concessions portuaires, il y a lieu de mentionner :

- **Boulogne-sur-Mer**, port qui s'est trouvé fortement touché par la perte de l'essentiel de son trafic transmanche. Toutefois, les efforts engagés, notamment pour réduire son endettement dans le cadre d'un plan de redressement défini entre l'Etat concédant et la Chambre de Commerce et d'Industrie concessionnaire, doivent lui permettre de retrouver l'équilibre de son exploitation courante. Le désendettement se poursuit, la dette représente désormais 2,3 années de chiffre d'affaires ;

- **Dieppe** : la situation financière de la concession est actuellement extrêmement fragile ; c'est pourquoi le ministre de l'équipement, des transports et du logement a diligenté une mission d'expertise sur le port de Dieppe qui a été confiée au printemps dernier au Conseil général des ponts et chaussées pour disposer, d'une part, d'une analyse aussi fine que possible sur la situation de la concession portuaire et, d'autre part, de propositions sur les voies et moyens de son redressement.

II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DES PORTS MARITIMES

Le budget des Ports maritimes est inclus **dans l'agrégat 28 « Mer et transports maritimes » du fascicule IV - Mer** du budget de l'Équipement, de Transports et du Logement.

Ainsi définis, les crédits inscrits au budget des Ports maritimes pour 2001 s'élèvent à **666,89 millions de francs, en diminution de 0,5 % par rapport au budget voté de 2000.**

Cette diminution fait suite à l'augmentation de 11 % enregistrée l'an dernier.

en millions de francs

Nature des crédits	LFI 2000	PLF 2001	Evolution en %
Titre III Moyens des services	43	69,5	+ 61 %
Titre IV Interventions publiques	394 ,5	396,7	+ 0,5 %
Total des dépenses ordinaires	437,5	466,2	+ 6,5 %
Titre V Investissements exécutés par l'Etat			
AP	357,75	374	+ 4,7 %
CP	228,73	198,8	- 13 %
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat			
AP	4	1,7	- 57 %
CP	4	1,85	- 53 %
Total des dépenses en capital			
AP	361,75	375,7	+ 3,8 %
CP	232,73	200,65	- 13,7 %
TOTAL GENERAL (crédits de paiement + dépenses ordinaires)	670,23	666,89	- 0,5%

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

1. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement (Titre III) du budget des Ports maritimes correspondent au **chapitre 35-34 « Ports maritimes - Entretien et exploitation »**, destiné aux ports non-autonomes directement gérés par l'Etat.

Avec une dotation de **69,5 millions de francs**, les crédits destinés à l'entretien des chenaux d'accès, des avant-ports et des infrastructures de base des ports d'intérêt national sont fortement accrus par rapport à ceux des précédents budgets, la croissance dépassant 60 %.

2. Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention (Titre IV) du budget des Ports maritimes correspondent au **chapitre 44-34 « Ports autonomes maritimes - Participation aux dépenses »**, destiné à l'entretien courant des six plus grands ports de Métropole.

Ce chapitre, qui représente à lui seul près de 60 % du budget des Ports maritimes, augmente légèrement en 2001 de 0,5 % pour s'établir à 396,7 millions de francs.

Au total, les dépenses ordinaires du budget des Ports maritimes sont augmentées de 6,5 %. Elles s'élèvent à 466,2 millions de francs pour 2001, contre 437,5 millions l'an dernier.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Les dépenses en capital diminuent en moyens de paiement (- 13,7 %) et augmentent légèrement en moyens d'engagement (+ 3,8 %).

Les crédits d'investissements exécutés par l'Etat (Titre V) correspondent à trois des six articles du chapitre 53-30 « Ports maritimes et protection du littoral ».

Le point fort du budget des ports maritimes pour 2001 résulte comme l'année dernière principalement de la mise en place de l'opération « Port 2000 ».

Le détail de ces dépenses en capital est le suivant :

a) les investissements de capacité et les opérations de modernisation (article 30)

Ces crédits s'élèvent à **170 millions de francs en autorisations de programme et 116,5 millions de francs en crédits de paiement**, soit une augmentation de 25% en autorisations de programme et une diminution de 27 % en crédits de paiement.

Les opérations les plus importantes en matière d'investissement de capacité et de modernisation concerneront :

- Marseille : réaménagement des bassins de la Joliette et requalification des quais de brûle tabac et du gloria

- Nantes/ Saint-Nazaire : poursuite de la modernisation du terminal agro-alimentaire à Montoir

- Rouen : poursuite des travaux de restauration des digues de calibrage du chenal maritime

- Cherbourg : travaux sur le quai des Flamands

- Sète : achèvement du quai multivrac

- Réunion : réalisation de quais à Port-Réunion

b) Les travaux d'extension des infrastructures du port du Havre pour l'accueil et le développement des trafics de conteneurs dans le cadre de l'opération « Port 2000 ». Ces crédits s'élèvent à **200 millions de francs en autorisations de programme et 80 millions de francs en crédits de paiement, soit une augmentation de 20 % en crédits de paiement par rapport à 2000.**

c) Les études générales liées aux travaux d'aménagement, d'amélioration et de protection des ports maritimes (article 10). Ces crédits s'élèvent à **4 millions de francs en autorisations de programme et 2,3 millions de francs en crédits de paiement.**

Les crédits correspondant à la participation de l'Etat au financement de certaines infrastructures des ports maritimes (chapitre 63-30, article 10) représentent **1,7 million de francs en autorisations de programme et**

1,85 million de francs en crédits de paiement, soit une diminution de 53 % en crédits de paiement par rapport à 2000.

CHAPITRE II :

LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE PORTUAIRE

I. LES MESURES DÉCIDÉES EN COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE LA MER

A. *DYNAMISER LE TRAFIC DES PORTS*

1. L'allègement de la fiscalité

a) L'exonération de taxe professionnelle des équipements spécifiques des entreprises de manutention portuaire

Le Comité interministériel de la mer (CIM) du 1^{er} avril 1998 a décidé de proposer une disposition législative permettant d'exonérer de la taxe professionnelle, en accord avec les collectivités locales, les équipements de manutention et d'outillage portuaire qui procèdent au chargement et au déchargement des navires dans les enceintes portuaires sur le domaine public maritime.

Il s'agit d'une mesure d'exonération partielle de la taxe professionnelle pour les entreprises de manutention portuaire, les équipements de ces entreprises ne concourant pas au passage portuaire des marchandises continuant à être assujettis à la taxe professionnelle et les salaires acquittés par ces entreprises suivant le régime général de droit commun.

La mesure proposée par le CIM a fait l'objet d'une notification auprès de la Commission européenne le 20 mai 1998.

Bien que la mesure demandée par les autorités françaises rejoignait les recommandations de la Commission dans le Livre Vert qu'elle a établi sur heurtée à l'absence d'orientations communautaires en matière de politique portuaire.

La Commission européenne a donc ouvert la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2 du Traité. Cette procédure a consisté à publier au journal officiel des Communautés européennes la demande du Gouvernement français afin de recueillir les éventuelles observations des autres Etats membres de l'Union.

Cette procédure a été ouverte le 14 août 1999 et s'est achevée le 14 septembre dernier.

Aucun Etat membre de l'Union européenne n'a formulé d'observations, à l'exception, toutefois, du Gouvernement du Royaume Uni auquel les autorités françaises ont répondu.

La Commission de l'Union Européenne a rendu sa décision à la fin de l'année 1999. En effet, **par décision en date du 22 décembre 1999, la Commission a autorisé la France à mettre en place un régime d'aide en faveur du secteur portuaire français, visant à exonérer de taxe professionnelle les équipements de manutention portuaire ainsi que leur renouvellement de même que les équipements de manutention portuaire** (par exemple, grues et portiques) majoritairement détenus aujourd'hui par les établissements portuaires ainsi que leur renouvellement et qui seraient à l'avenir, soit transférés aux entreprises privées de manutention portuaire, soit financés et détenus par ces dernières en lieu et place des ports.

Le périmètre des équipements pouvant être ainsi exonérés en application de la décision de la Commission est donc constitué du parc des outillages et équipements de manutention portuaire existants au 1^{er} janvier 2001, que ces équipements soient propriété des entreprises privées ou des établissements publics portuaires.

L'exonération de la taxe professionnelle autorisée par la Commission porte sur la taxe professionnelle due au titre des années 2001 à 2006.

Le gouvernement propose, dans le projet de loi de finances initiale pour 2001, une disposition législative permettant aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre d'exonérer de la taxe professionnelle due au titre des années 2001 à 2006, les outillages et équipements spécifiques de manutention portuaire exploités par des entreprises privées de manutention

portuaire dans les ports maritimes dont la liste, conforme à celle figurant en annexe à la décision de la Commission, sera fixée par arrêté du Ministre chargé du budget et du Ministre chargé des ports maritimes.

b) Enjeu et finalité de la mesure

La finalité de la mesure est clairement économique : elle est destinée à accroître les trafics traités par les ports français en renforçant la compétitivité de la filière portuaire dont la manutention portuaire est une composante majeure, représentant entre 35 et 40 % du coût de passage portuaire, et qui constitue une activité soumise à une concurrence internationale extrêmement forte.

Cette mesure devrait permettre aux entreprises privées de manutention, d'une part de renouveler et de moderniser leurs propres équipements qu'elles détiennent aujourd'hui, et d'autre part de s'investir financièrement de plus en plus dans les grands outillages tels que grues et portiques jusqu'à présent financés et exploités par les ports.

Dans les grands ports les plus performants d'Europe du Nord ou du Sud, ce sont les opérateurs privés qui financent l'ensemble des outillages et équipements de manutention portuaire, ces derniers relevant de leur seule propriété, et non pas de celle des établissements ou organismes publics portuaires.

Financièrement engagés dans des moyens techniques dont ils sont pleinement responsables, ils sont donc tout naturellement conduits à rentabiliser ces équipements, en s'employant à faire venir des nouveaux trafics, à les fidéliser et à les développer.

L'implication financière des opérateurs privés dans le financement des outillages et des équipements de manutention portuaire qui constituent des superstructures est une garantie pour le développement du trafic et donc de l'emploi dans les ports. Or, la mesure d'exonération proposée semble être de nature à favoriser cette implication.

2. En renforçant la concertation interportuaire

Lors du comité interministériel de la Mer du 27 juin 2000 il a été décidé de développer la coordination interportuaire notamment en soutenant le démarrage de lignes de transport maritime à courte distance et en prenant des dispositions pour améliorer la desserte ferroviaire des ports.

Il a ainsi été prévu que les préfets des régions littorales organiseraient, en liaison avec les collectivités locales concernées, une concertation stratégique régulière sur chaque façade ou sous-ensemble de façades, pour coordonner le

développement des ports sur des créneaux ou filières de marchandises spécifiques.

Une évaluation des chartes de place portuaire doit être diligentée par le ministère de l'Équipement et la DATAR, qui proposeront les conditions de leur intégration dans le cadre des politiques de pays et d'agglomération définies par le gouvernement.

L'amélioration de la compétitivité des ports français implique une meilleure approche des filières de la marchandise passant par tel ou tel port. Le nombre des ports français représente un atout indéniable mais cette diversité ne doit pas se traduire par une concurrence excessive entre les ports français.

Diverses formes d'association se développent d'ores et déjà entre les ports français. C'est le cas notamment de la constitution du pôle portuaire Charentais au sein duquel les trois ports signataires ont adopté une charte commune d'objectifs à 10 ans s'inscrivant dans le cadre régional.

Quatre grandes façades portuaires se dégagent en France :

- **la façade Manche-mer du nord** avec les ports de Dunkerque, Calais, Boulogne sur Mer, pour laquelle le Ministère de l'Équipement a déjà confié une mission sur le regroupement possible des ces trois places portuaires ;

- **la façade Manche**, couvrant les ports du Havre et de Rouen, pour lesquels un GIE a déjà été constitué, pouvant s'étendre aux ports de Dieppe, Caen et Cherbourg :

- **la façade Atlantique de Saint-Malo à Bayonne** qui comporte plusieurs sous-ensembles ;

- **la façade Méditerranéenne** avec pour pôle le port de Marseille-Fos.

B. RÉÉQUILIBRER LES MODES DE TRANSPORT

1. En améliorant la desserte ferroviaire des ports

Le ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement s'est engagé à proposer, dans un délai de six mois, un programme d'amélioration des réseaux ferrés internes aux ports, ainsi que les modalités de financement associées. Ce programme devrait inciter à la contractualisation d'engagements

récioproques en terme de trafic, de qualité de service et de tarifs, entre les ports français et les opérateurs fluviaux et ferroviaires, notamment la SNCF.

Par ailleurs, il a été décidé que chaque année une partie des crédits destinés à aider le transport combiné sera consacré, dans la limite d'un plafond de 20 millions de francs, à la diminution des coûts de mise en place des navettes ferroviaires qui sont à la charge des places portuaires.

Des aménagements significatifs du réseau ferré sont d'ores et déjà prévus dans le cadre des prochains contrats de plan Etat-Régions (période 2000-2006), pour supprimer un certain nombre de goulets d'étranglement et faciliter l'écoulement des trafics. **Les schémas de service de transports de marchandises et de passagers, outils de planification à l'horizon 2020, doivent également mettre l'accent sur l'amélioration de la desserte des ports.**

2. En soutenant les projets de liaisons à courte distance

Sûr et respectueux de l'environnement, le cabotage maritime constitue une solution alternative au transport routier. Le Conseil des ministres européens des transports de décembre 1999 a réaffirmé, dans une résolution, le caractère prioritaire du transport maritime courte distance.

En France, des mesures doivent être proposées par les ministères concernés pour simplifier les formalités et favoriser le passage de marchandises faisant l'objet de cabotage maritime. La mobilisation des places portuaires pourra donner lieu à une charte du transport maritime à courte distance.

C. DES FORMALITÉS ALLÉGÉES

Le Comité interministériel de la Mer du 26 octobre 1995 avait décidé la mise en place du plan « Douanes-ports » qui a déjà permis un allègement sensible des procédures douanières en vue, notamment, de simplifier, d'accélérer et de faciliter les mouvements de marchandises dans les ports et la mise en oeuvre d'un plan « Agriculture-Ports », répondant à ce même objectif.

Lors de sa réunion du 27 juin 2000, le Comité interministériel de la Mer a pu constater la mise en oeuvre de la majorité des soixante mesures que comporte le plan.

Ainsi, le Comité interministériel de la mer du 1^{er} avril 1998 avait demandé que l'administration chargée des douanes et celle chargée des ports maritimes examinent conjointement la question des taxes parafiscales que les services

douaniers recouvrent sur les importations en France pour le compte de divers organismes professionnels. Ces taxes, qui ne sont pas applicables lorsque les marchandises sont préalablement mises en libre circulation dans un autre Etat membre avant acheminement en France, pénalisent les ports français. Un rapport a été remis au premier Ministre au début de l'année 1999, confirmant l'impact notable ou fort de cinq taxes parafiscales sur la compétitivité des ports français et recommandait que leur suppression s'accompagne de mesures atténuant l'impact pour les organismes bénéficiaires.

Le plan d'actions "douanes-ports"

Le plan d'action douanes-ports comporte quatre axes prioritaires :

- premier axe : favoriser l'implantation dans les ports français des services logistiques, industriels et commerciaux.

Actions mises en oeuvre : extension de l'entrepôt franc, simplification du statut du représentant fiscal, création de nouvelles catégories d'entrepôts fiscaux en suspension de TVA.

- deuxième axe : simplifier, accélérer et faciliter les formalités administratives et les mouvements de marchandises dans les ports.

Actions mises en oeuvre : procédures de dédouanement simplifiées (une nouvelle procédure de déclaration simplifiée est entrée en vigueur en avril 1998), simplification des formalités de cautionnement.

- troisième axe : placer les enceintes portuaires françaises dans des conditions optimales de concurrence.

Actions mises en oeuvre : lancement du plan "Douane 2000" afin d'harmoniser les pratiques au niveau européen dans un programme de 5 ans, amélioration des délais de paiement des restitutions compensatrices agricoles, mise en place de zones "sous douanes".

- 4ème axe : mettre en oeuvre une politique d'information, de sensibilisation et de promotion du plan "Douanes-ports" au bénéfice des acteurs économiques en France et à l'étranger.

Actions mises en oeuvre : actions d'information personnalisées avec l'implantation dans toutes les directions régionales des douanes de "cellules-conseils aux entreprises", plaquette d'information intitulée "choisissez les ports français", signature de chartes de qualité dans huit ports français.

II. LE DÉVELOPPEMENT DES PORTS

A. *L'AMÉLIORATION DE LA DESSERTE TERRESTRE DES PORTS*

La desserte terrestre des ports constitue le défi majeur des ports maritimes français, le déterminant majeur de leur compétitivité.

Ce constat fait l'objet d'un consensus puisqu'il est régulièrement réitéré au cours des différents Conseils interministériel de la mer, le plus récent d'entre eux, réuni le 27 juin 2000, ayant décidé de développer de nouvelles actions pour renforcer la qualité des dessertes terrestres des ports, évoquées plus haut dans le rapport.

L'amélioration des dessertes terrestres des ports a également fait l'objet d'une réflexion menée par le Conseil national des transports au premier semestre 1999. Un groupe de travail a été constitué sous la présidence de Monsieur Chabrierie, Président fédéral de Transport Logistique de France (TLF). Un rapport a été présenté au Ministre de l'Équipement, des Transports et du logement en juillet 1999.

Le rapport rend compte pour chacun des modes, routier, ferroviaire, fluvial et maritime, des travaux menés, et récapitule, sous forme de quatre listes d'actions concrètes, les besoins prioritaires qui ont été identifiés.

D'après le rapport, les principales réalisations routières et autoroutières, prévues ou en cours, et intéressant la desserte de ports maritimes, concernent :

- les ports autonomes du Havre et de Rouen : autoroutes A29 (Le Havre-Amiens-St Quentin) et autoroute A28 (Abbeville-Rouen-Alençon-Tours), liaison Le Havre-A28 par le Pont de Normandie, R.N 54 (Rouen-Chartres-Orléans);

- le port autonome de Dunkerque : autoroute A16 entre Boulogne et l'Isle d'Adam ;

- la R.N 154 (Rouen-Chartres-Orléans) ;

- le port autonome de Nantes-Saint-Nazaire : autoroutes A83 (Nantes-Niort), autoroute A85 (Angers-Tours-Vizon), autoroute A19 (Artenay-Courtenay-Sens) ;

- le port autonome de Bordeaux : autoroute A89 (Bordeaux-Clermont-Ferrand) ;

- le port autonome de Marseille : autoroute A51 (Marseille-Sisteron-Gap-Grenoble), Arc Méditerranéen (autoroutes A8 et A54).

Par ailleurs, **la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 a défini une nouvelle approche multimodale reposant sur la mise en place de schémas de services de transports**, l'un pour les voyageurs, l'autre pour les marchandises.

Les futurs schémas de services de transports ont fait l'objet de décisions du Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire du 18 mai 2000, concernant certaines grandes orientations ainsi que le calendrier de leur élaboration. Le CIADT a retenu pour les schémas de services de transport de voyageurs et de marchandises cinq choix stratégiques multimodaux majeurs :

- le développement des liaisons internationales de voyageurs ;
- le bon fonctionnement des grands corridors de transport internationaux ;
- l'organisation multimodale des liaisons transalpines et transpyrénéennes ;
- l'organisation des transports urbains et périurbains.

La concrétisation de ces orientations devrait se traduire par :

- l'amélioration de la connexion des ports maritimes aux réseaux de transport à longue distance (connexion au réseau autoroutier, réaménagement des interfaces avec le mode ferroviaire ou fluvial) ;
- l'amélioration du niveau de service des dessertes ferroviaires et fluviales à moyenne et longue distance, du point de vue de la capacité mais aussi et surtout, de la qualité de service pour le fret ferroviaire, en cohérence avec un objectif de doublement du fret ferroviaire d'ici à 2010 auquel les zones portuaires apportent environ un quart de sa clientèle.

On le constate, l'amélioration des dessertes terrestres est considérée comme un impératif et la question envisagée sous divers angles. Cependant, les réalisations concrètes sont moins nombreuses qu'on pourrait le souhaiter.

B. LE PROJET PORT 2000

Comme l'année dernière, le projet Port 2000 constitue le projet d'extension des ouvrages portuaires le plus important du projet de budget pour 2001.

Il a pour ambition de développer l'escale du Havre sur les lignes transocéaniques empruntées par les porte-conteneurs « géants » de la nouvelle génération, afin de maintenir et de renforcer la position de ce port dans le club très restreint des grands ports européens pour les marchandises conteneurisées.

Les plus grands armements mondiaux sont aujourd'hui présents au Havre. Celui-ci bénéficie des atouts géographiques pour accueillir ces grandes lignes régulières internationales de navires porte-conteneurs rapides.

Le trafic du port du Havre s'est élevé à 63,9 millions de tonnes en 1999, contre 66,4 millions de tonnes en 1998. **Cette légère diminution ne doit cependant pas faire oublier que de 1995 à 1998 le trafic a progressé de près de 51 % par rapport à 1994, cette progression s'expliquant surtout par l'accroissement du trafic de conteneurs** qui est passé de 6,8 millions de tonnes en 1992 à 12,8 millions de tonnes en 1999. En outre, si le trafic global a régressé en 1999, cela n'a pas été le cas du trafic de conteneurs, qui a continué à croître au rythme de 5%.

Le port du Havre n'étant pas adapté dans sa configuration actuelle pour répondre à la croissance du trafic, une extension du port avec de nouveaux quais dédiés au trafic conteneurs avec de grands linéaires et d'importantes surfaces de terre-pleins pour le stockage s'avère indispensable. Elle permettra les économies d'échelle nécessaires pour accroître la compétitivité du Port du Havre face à ses concurrents Nord européens et améliorera la productivité des terminaux et globalement la qualité de service.

Le schéma adopté, par décision ministérielle du 5 décembre 1998, sur la base des propositions formulées par le conseil d'administration du Port Autonome du havre, comporte, en première phase, la réalisation de 4 postes à l'extérieur de l'enceinte portuaire actuelle et 2 à l'intérieur (en fonction des besoins) avec un chenal d'accès, une digue de protection, une organisation des accès terrestres proches, ferroviaires, routiers et fluviaux.

Pour la première phase, le projet est évalué à **2,585 milliards de francs**, comportant 300 millions de francs destinés à des mesures de protection de l'environnement associées à « Port 2000 ».

La loi de finances pour 2000 avait mis en place une autorisation de programme de 220 MF. Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit une

nouvelle autorisation de programme de 200 MF et des crédits de paiement pour un total de 80 MF.

D'après les informations fournies par le gouvernement le projet doit démarrer à la fin de l'année 2000.

III. LA RÉNOVATION DE LA GESTION DES PORTS

A. *L'HARMONISATION EUROPÉENNE DE L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE DES PORTS*

La politique portuaire est directement concernée par la politique de concurrence et la politique des transports définies au niveau de l'Union européenne. Ces deux politiques ont d'ailleurs fait l'objet du « **livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes** » présenté le 10 décembre 1997 par la Commission européenne.

- **action n° 1** : *l'intégration* des ports dans le réseau transeuropéen de transport.
- **action n° 2** : la *connexion* du réseau transeuropéen avec les pays limitrophes, dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne.
- **action n° 3** : le renforcement des ports comme *points de transfert intermodal*.
- **action n° 4** : le développement du *transport maritime à courte distance* en Europe.
- **action n° 5** : une meilleure prise en compte de la *sécurité maritime et de l'environnement*.
- **action n° 6** : une amélioration de la *recherche-développement*.
- **action n° 7** : la fixation d'un *cadre pour les redevances portuaires* qui sera inscrit dans une proposition de directive du Conseil.
- **action n° 8** : un cadre pour la fixation des redevances portuaires, hors de la zone portuaire.
- **action n° 9** : le *soutien financier de l'Union Européenne* pour le développement des infrastructures.
- **action n° 10** : le respect des règles du traité CE pour *les services portuaires*.
- **action n° 11** : un cadre réglementaire pour *libéraliser les services portuaires*.

Ce document définit les axes de réflexion de la commission en matière de politique portuaire et devrait servir de base à de futures actions, notamment des directives.

Le gouvernement français a fait connaître sa position par un mémorandum, de même que les autres Etats-membres. Suite à cette vaste consultation une conférence s'est tenue à Barcelone en mai 1998 sur les perspectives pour les ports européens.

En ce qui concerne la réalisation éventuelle d'un cadre communautaire en matière de tarification et de financement, la quasi-totalité des délégations s'est montrée favorable à la réalisation, par la Commission, d'un inventaire des aides et des financements, la France insistant pour que cette étude prenne en compte l'ensemble du sujet, au-delà du strict cadre de l'établissement portuaire. Quand au cadre de tarification, la France s'est montrée réservée, estimant que l'intervention de la communauté devait se limiter à remédier aux distorsions de concurrence et à l'élaboration de lignes directrices souples et flexibles, suivant le principe de subsidiarité.

A ce sujet Mme Loyola de Palacio a indiqué, le 26 mai 2000, que les ports ne seraient pas des cas pilotes, et que tout système de tarification des infrastructures se devra d'être général et de couvrir tous les modes de transports. Avant que des propositions concrètes puissent être envisagées la Commission souhaite intégrer le volet social à sa réflexion.

L'inventaire lancé en décembre 1998 par la commission auprès des Etats-membres portait sur les financements et les logiques de facturation, concernant 4 ou 5 ports que l'Etat-membre doit sélectionner pour leur représentativité. Dans son introduction, il est précisé que le champ couvert par cette enquête comporte les mesures fiscales et sociales de niveau national, régional ou local. **Le Gouvernement français a répondu à l'été 1999 à l'inventaire de la Commission.**

Toujours en mai dernier, Mme Loyola de Palacio a indiqué que, quoique le nombre d'affaires portées devant la Commission étaient réduits, il convenait de faire la lumière sur les pratiques des Etats-membres. La Commission devrait ainsi rendre compte prochainement des réponses ou de l'absence de réponse, ainsi que de la transparence ou de son absence. Ceci fera partie du « volet orientations portuaires » que la Commission compte proposer à la fin de l'année 2000.

En ce qui concerne la démarche de la Commission sur les services portuaires, la France s'est montrée plus réservée sur les services comme le pilotage et le remorquage, compte tenu des missions de service public et de sécurité qui sont attachées. **La Commission** a indiqué qu'elle ferait des

propositions de cadres réglementaires « flexibles » tenant compte des exigences de service public. Pour cela, elle a **lancé une étude début 1999 devant déboucher sur des proposition minima de qualification, formation et équipement. La Commission compte faire des propositions sur l'accès à la fourniture des services portuaires avant la fin de l'année 2000, visant à établir un encadrement communautaire sur l'accès aux services portuaires, l'attribution d'autorisations ou d'agrément, ainsi que les obligations de service public et la dimension sociale.**

Résumé des observations sur le livre vert

adoptées par la commission des finances du Sénat le 8 avril 1998

1 - une approbation sur les objectifs poursuivis, à savoir intégrer les ports dans des **réseaux transeuropéens** et assurer le respect d'une **concurrence libre et loyale** dans l'Union européenne, dans la mesure où un classement a priori des ports ne contredirait pas ces objectifs.

2 - un accord de principe sur les mesures en faveur de la sécurité et de l'environnement, **sous réserve du respect du principe de subsidiarité.**

3 - un soutien sans réserve en faveur de la **transparence** avec le souhait de mettre en oeuvre une **séparation comptable entre les services commerciaux et la gestion des infrastructures** dans les ports.

4 - des réserves à l'égard d'une application rigide **du principe utilisateur-payeur** qui ne tiendrait pas compte de la nécessité de financer des investissements sur le long terme, et pourrait bloquer ces projets d'investissement.

5 - le souci de ne pas adopter une approche rigide en matière de **redevances portuaires** : la politique en la matière ne devra pas être différente de celle existant pour les autres modes de transports, afin de ne pas créer un désavantage compétitif sur ce segment et les ports devraient conserver une liberté de tarification.

6 - un accord pour **une libéralisation progressive des services portuaires mais sans remise en cause brutale de leur situation et en tenant compte de leurs obligations et de leurs situations différenciées**

B. LES SUITES AU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES

En tant qu'établissements publics de l'Etat, les ports autonomes sont régulièrement contrôlés par la Cour des comptes. Au cours des dernières années, outre le contrôle systématique des ports autonomes, elle a aussi procédé à des enquêtes thématiques élargies aux ports d'intérêt national concédés par l'Etat concernant l'organisation portuaire française, les équipements des ports de la façade atlantique, la gestion du domaine et des zones industrielles portuaires, les équipements et les aides accordées au trafic transmanche, le bilan de la réforme de

manutention, les comptes et la gestion de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers.

La Cour des Comptes a publié l'année dernière un rapport intitulé « La politique portuaire française » qui constituait à la fois un bilan des suites réservées aux observations de la Cour et une synthèse de ses travaux les plus récents.

Les principales recommandations du rapport sont résumées dans l'encadré ci-après.

- susciter, dans le cadre de l'Union Européenne, un examen approfondi de l'impact des différences de statuts juridiques entre ports européens en matière de concurrence ;

- actualiser le code des ports maritimes de façon à établir une distinction claire entre les missions administratives et les missions commerciales revenant aux ports ;

- définir une politique cohérente et globale de l'Etat à l'égard des ports maritimes en tenant mieux compte la nouvelle donne européenne ; traduire effectivement dans le schéma des services de transports de marchandises, les orientations arrêtées par les CIADT de décembre 1998 et juillet 1999 ;

- mettre en place les moyens d'expertise et définir les indicateurs de gestion nécessaires à l'action de l'administration centrale chargée des ports ;

- mettre en place une coordination effective et systématique des transports terrestres, fluviaux et maritimes, ainsi qu'une évaluation intermodale des projets en matière de transport ;

- améliorer la qualité des analyses économiques des ports en matière de desserte terrestre ;

- refuser de prendre en compte et de soutenir des projets de développement portuaire qui n'intégreraient pas une analyse et des décisions portant sur les dessertes terrestres

- réexaminer l'adéquation de l'organisation statutaire des ports français à leurs besoins économiques et aux objectifs de l'Etat, ainsi que l'intérêt de maintenir les catégories (ports autonomes, ports d'intérêt national) au sein desquelles les ports de l'Etat sont actuellement classés ;

- revoir le statut des ports autonomes en les transformant soit en établissements publics industriels et commerciaux dépourvus de comptable public, soit en sociétés à capitaux publics soumises au régime de droit commun des sociétés ;

- accélérer la transition de la manutention portuaire vers un régime de travail de droit commun ; élaborer les textes d'application nécessaires ; accélérer la mise en place et les travaux de l'« observatoire des coûts de passage portuaire » mis en place en octobre 1998 ;

- faire respecter la loi de 1992 (priorité d'embauche des dockers pour les seules tâches leur étant réservées, retrait de carte professionnelle en cas de dépassement des taux fixés par la loi) et le code du travail (non discrimination à l'embauche, indemnisation des accidents de travail) ;

- faire des procédures budgétaires et des prévisions pluriannuelles un outil de gestion et d'évaluation de l'établissement, tant pour le port autonome que pour sa tutelle ;

- élaborer au plus tôt une instruction budgétaire et comptable spécifique aux ports autonomes afin qu'ils adoptent des méthodes comptables harmonisées et permanentes en matière d'immobilisations, d'amortissements et de provisions, de stocks et de comptabilité analytique ;

- mettre en place des normes communes d'élaboration de la comptabilité analytique d'exploitation, comme le requiert l'article r.113-12 du code des ports maritimes, afin d'en faire un instrument efficace de gestion ;

- veiller à la légalité des procédures d'apurement des comptes des clients douteux ; améliorer les recouvrements du port autonome de Guadeloupe ;

- faire aboutir rapidement l'élaboration d'un guide des procédures de la commande publique dans les ports autonomes maritimes, en organiser la mise à jour régulière et prévoir des formations pour les agents concernés par ces procédures ; veiller à la mise en place de procédures suffisamment centralisées et coordonnées de passation des marchés ;

- veiller au respect du principe de spécialité des établissements publics portuaires en matière de communication, concours et subventions, avances à d'autres organismes ;

- fonder les prévisions d'investissement à moyen terme des ports sur des estimations de trafic réalistes et sur des hypothèses et analyses économiques et financières solides : établir différents scénarios en fonction des hypothèses retenues ; entretenir et rentabiliser davantage les équipements portuaires, avant de lancer d'éventuelles opérations nouvelles ; en cas d'opérations nouvelles, mieux prendre en compte les équipements existants ou les projets risquant de concurrencer les investissements sans susciter de nouveaux trafics ;

- améliorer le suivi des opérations d'investissement et en rendre compte de façon détaillée et régulière au conseil d'administration ;

- accélérer le rapprochement des systèmes informatiques portuaires des ports du Havre et de Marseille ; engager une expertise externe sur les hypothèses de développement du projet.

Le Gouvernement signale avoir pris les mesures suivantes afin de tenir compte des propositions de la Haute Juridiction :

- **En ce qui concerne l'exonération de la taxe professionnelle** pour un certain nombre d'équipements de manutention portuaire, la commission a fait connaître sa position favorable au dispositif proposé. Elle a été publiée au JOCE le 28 juin 2000. Parallèlement, des dispositions concernant la préretraite progressive des ouvriers dockers ont été adoptées, dispositions qui se mettent peu à peu en place.

- **Au niveau de la chaîne de transport maritime - transport terrestre**, la priorité du renforcement de la desserte terrestre est clairement exprimée dans la loi d'aménagement et de développement durable du territoire de juin 1999, pour être intégrée dans les schémas de service de transport de marchandises.

- **Sur les taxes parafiscales**, un certain nombre de suppressions ou d'allègements ont été intégrés dans la loi de finances pour l'année 2000.

- Les évolutions réglementaires nécessaires sont en cours pour le **renforcement de la compétitivité des professions portuaires**, qu'il s'agisse notamment du pilotage et du remorquage (décret n° 2000-455 du 25 mai 2000 et arrêtés du 5 juin 2000 en ce qui concerne le pilotage).

- Les décrets du 9 septembre 1999, n° 99-781 relatif au régime de la tutelle sur certains actes des ports autonomes maritimes et n° 99-782 modifiant le code des ports maritimes, ont apporté des **mesures de déconcentration et de modernisation de la gestion des ports maritimes**.

- **Le plan d'actions douanes-ports est dans sa quasi-totalité mis en œuvre**, les services des douanes oeuvrant comme un véritable partenaire des professionnels portuaires.

En outre, **un effort particulier sera réalisé pour l'extension du port du Havre et des crédits seront affectés aux ports dans le cadre des prochains contrats de plan Etat-région** (triplement des crédits par rapport aux contrats de plan précédents).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 25 octobre 2000** sous la **présidence** de **M. Alain Lambert, président**, la commission a procédé à l'**examen des crédits** de l'**équipement**, des **transports** et du **logement** sur le **rapport de M. Marc Massion, rapporteur spécial du budget des ports maritimes pour 2000.**

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que l'activité des ports maritimes avait connu un léger ralentissement en 1999, principalement dû à la baisse, depuis la fin de 1998, des trafics de produits pétroliers.

Il a ensuite précisé que la concurrence était venue, comme d'habitude, des autres ports européens, et que les ports français s'étaient mieux comportés sur la façade nord que leurs concurrents européens, à l'inverse des autres façades où l'évolution des ports européens avait été plus favorable.

Il a indiqué que les tonnages cumulés des grands ports européens (ports français inclus) étaient restés stables en 1999, et que, dans l'ensemble la progression des ports avait été faible ou négative, les ports de Marseille et du Havre affichant des baisses de trafic du même ordre de grandeur que les ports de Rotterdam ou d'Anvers.

Il a déclaré que cette évolution devrait être inversée en 2000, la tendance étant à la hausse du trafic à la fin du premier semestre 2000 pour les ports français.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits inscrits au budget des Ports maritimes pour 2001 s'élevaient à 666 millions de francs, en diminution de 0,5 % par rapport au budget voté de 2000.

De même que le budget de la marine marchande, le budget des ports maritimes pour 2001 affiche une priorité en faveur de la sécurité, a-t-il estimé.

Il a souligné l'effort significatif réalisé en direction de l'entretien des infrastructures portuaires et tout particulièrement des moyens consacrés aux dragages d'entretien des accès maritimes.

Il a rappelé que ces crédits d'entretien et d'exploitation permettaient d'assurer, d'une part, dans les ports d'intérêt national, les dépenses (hors personnel) relatives aux opérations de maintien des profondeurs et d'entretien des ouvrages d'infrastructure, d'autre part, dans les ports autonomes, les dépenses

d'entretien des chenaux d'accès et avant-ports, des ouvrages de défense contre la mer, ainsi que les dépenses de fonctionnement des écluses d'accès.

Il a ensuite indiqué que le projet de budget pour les ports maritimes prévoyait le renforcement des effectifs des officiers de ports et officiers de port adjoints, chargés de la police et de la sécurité au sein du port, en créant 16 postes supplémentaires, et qu'afin de se conformer complètement aux décisions du Comité interministériel de la mer de février, le Gouvernement entendait également créer 14 postes dans la loi de finances pour 2002.

Puis il a évoqué l'opération « Port 2000 » au Havre, indiquant qu'elle constituait le point fort du budget des ports maritimes ainsi que la plus importante des extensions portuaires programmées dans le cadre de la politique portuaire.

Il a déclaré que le port du Havre n'était plus adapté dans sa configuration actuelle, pour répondre à la croissance du trafic, en particulier celle du trafic de conteneurs, passé de 6 millions de tonnes en 1992 à 12 millions de tonnes en 1999.

Rappelant la décision ministérielle du 5 décembre 1998 qui a autorisé la mise au point de ce programme, il a indiqué qu'il s'agissait principalement d'étendre le port avec de nouveaux quais dédiés au trafic conteneurs avec de grands linéaires et d'importantes surfaces de terre-pleins pour le stockage.

Il a indiqué que pour la première phase, le projet avait été évalué à 2,585 milliards de francs, dont 300 millions destinés à des mesures de protection de l'environnement. Rappelant que la loi de finances pour 2000 avait mis en place une autorisation de programme de 220 millions de francs, il a indiqué que le projet de loi de finances pour 2001 prévoyait une nouvelle autorisation de programme d'un montant de 200 millions de francs et des crédits de paiements pour un total de 80 millions de francs, et que la réalisation du projet devrait normalement démarrer à la fin de l'année 2000.

Il s'est réjoui de voir s'engager cet investissement qui, selon lui, permettra à la place portuaire havraise de conforter ses atouts, notamment sa position géographique et sa proximité avec les grandes lignes maritimes océaniques.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a ensuite tenu à signaler deux mesures du projet de loi de finances pour 2001 qui ont directement trait à l'activité des ports maritimes français.

Rappelant que l'exigence de compétitivité est très forte pour les ports maritimes, d'une part car le contexte est celui d'une vive concurrence européenne et internationale et d'autre part, le récent rapport de la Cour des comptes ayant montré que le retard de croissance s'était accru au cours de la décennie quatre-

vingt-dix, il a expliqué que le coût du passage portuaire constituait un élément déterminant, et sa réduction, un facteur certain de compétitivité. Il a évoqué la suppression de la taxe sur les passagers prévue à l'article 13 du projet de loi de finances, ainsi que l'article 48 qui offre la possibilité, pour les collectivités territoriales, d'exonérer de taxe professionnelle des équipements et outillages spécifiques des entreprises de manutention portuaire.

Enfin, il a fait part des décisions prises par le dernier comité interministériel de la mer, le 27 juin dernier. Il a indiqué qu'il avait été prévu de promouvoir la part du transport ferroviaire dans l'acheminement terrestre des marchandises à destination ou en provenance de nos ports et de consacrer une partie des crédits destinés à aider le transport combiné à cette desserte ferroviaire, dans la limite d'un plafond de 20 millions de francs.

Il a précisé que les contrats Etat-régions prévoyaient d'ores et déjà des améliorations de la desserte des ports maritimes, par exemple l'aménagement de la RN 154, qui permet au port de Rouen, premier exportateur français de céréales, d'être relié correctement aux plaines céréalières du Centre, ou encore l'aménagement des deux points noirs ferroviaires que sont la traversée de Hazebrouck et le tronçon entre Douai et Ostricourt, ce qui permettra d'atténuer la saturation de l'artère Dunkerque-Béthune-Lens-Ostricourt.

Il a finalement évoqué la nouvelle présentation du fascicule Mer et en particulier le fait que le nouveau découpage des crédits en deux agrégats rend plus que jamais difficile et illusoire selon lui la séparation des crédits ports maritimes de ceux qui sont attribués à la marine marchande. En outre, a-t-il estimé, cette dichotomie prive de la possibilité de comparer les analyses de la commission avec celles des instances étudiant ce budget, citant en particulier l'Assemblée Nationale. C'est pourquoi il a suggéré le regroupement définitif des crédits ports maritimes et marine marchande, conformément à la nomenclature budgétaire.

Un débat s'est alors ouvert, auquel ont participé **MM. Jacques Oudin, et Claude Belot, vice-président.**

M. Jacques Oudin s'est inquiété de la baisse relative de la part des ports européens dans le trafic mondial des ports maritimes et en particulier des pertes de marché des ports français. Il a déploré le niveau des investissements prévus pour les ports maritimes, l'estimant tout à fait insuffisant au regard des enjeux en question. Enfin il a rappelé la nécessité de développer les dessertes terrestres.

M. Claude Belot a jugé les efforts de l'Etat pour remédier aux problèmes de dragage dans les ports d'intérêt national insuffisants.

En réponse à ses interlocuteurs, **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a indiqué que la baisse des trafics mondiaux transitant par les ports maritimes avait été générale en 1999, de l'ordre de 1 %. Il a partagé le sentiment général d'insuffisance des crédits consacrés

aux ports maritimes, cette insuffisance étant d'ailleurs jugée commune à tous les gouvernements.

La commission **a alors décidé de réserver sa décision jusqu'à l'audition du ministre de l'équipement, des transports et du logement**, à l'issue de laquelle elle procédera à un seul vote sur l'ensemble des crédits du ministère.