

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 1988

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi de finances pour 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,*

TOME XIII PORTS MARITIMES

Par M. Claude PROUVOYEUR,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François Poncet, *président* ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, *vice présidents* ; Serge Mathieu, René Tregouët, Francisque Collomb, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Jean Arthuis, 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, Michel Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Desiré Debavelaere, Rodolphe Desire, Pierre Dumas, Jean Faure, Roland Grimaldi, Georges Grunlot, Remi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de la Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, François Mathieu, Louis Mercier, Louis Moïnard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Robert Pages, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Claude Prouvoeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Michel Rigou, Jean Jacques Robert, Jean Roger, Josselin de Rohan, Roger Roudier, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 160 (et annexes), 291 (annexe n° 35), 296 (tome X), 299 (tome XIV) et TA 24.

Senat : 87 et 88 (annexe n° 36) (1988-1989).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : LES PORTS FRANCAIS EN 1987	9
I. L'EVOLUTION DU TRAFIC	9
A. LE TRAFIC EN 1987	9
B. LA VENTILATION DES RESULTATS ENTRE LES DIFFERENTS PORTS	10
C. LE PREMIER SEMESTRE 1988	12
II. LA SITUATION FINANCIERE DES PORTS FRANCAIS	13
A. LE BILAN	13
1. Les ports autonomes	13
2. Les ports non autonomes d'intérêt national	15
B. LES TARIFS PORTUAIRES	16
C. L'AIDE APPOREE PAR L'ETAT	17
1. La dotation en capital	17
2. Les crédits d'entretien	18

3 Les dépenses en capital	20
CHAPITRE II : LA COMPETITIVITE DE LA FILIERE PORTUAIRE FRANCAISE	23
I LES HANDICAPS	24
A. LE CONSTAT : L'AUGMENTATION DES DETOURNEMENTS DE TRAFIC	24
B L'ANALYSE L'INSUFFISANTE COMPETITIVITE DE LA FILIERE PORTUAIRE FRANCAISE	26
1 Le coût de l'acheminement terrestre	26
2. Le coût de passage au port	27
II. AMELIORER LA PRODUCTIVITE DU "TERTIAIRE PORTUAIRE"	28
A. LES SUITES DONNEES AU RAPPORT DUPUYDAUBY	28
1 La manutention portuaire	28
2 Les conditions de pré et post acheminement	30
B VERS UNE MEILLEURE EFFICACITE COMMERCIALE	31
III LE CONSEIL NATIONAL DES COMMUNAUTES PORTUAIRES (C.N.C.P.)	34
A LES PROPOSITIONS DU RAPPORT DUPUYDAUBY	34
B LA CREATION DU C N C P	34
CONCLUSION	36

Mesdames, Messieurs,

Considéré globalement, le budget de la mer pour 1989 présente une augmentation intéressante des crédits qui s'établissent à 5,95 milliards de francs, soit 9 % de plus qu'en 1988.

Sur ces quelques 6 milliards de francs, les nécessaires dépenses de solidarité occupent une place essentielle. 4 milliards de francs sont ainsi consacrés à la contribution de l'Etat à l'équilibre de l'Etablissement national des invalides de la marine, soit les deux tiers du budget.

Concernant les crédits des ports maritimes, (798,2 millions de francs pour 1989 contre 696,5 millions de francs en 1988), les grandes lignes du budget font apparaître une augmentation des crédits d'investissement de l'ordre de 10 %.

Les autorisations de programme pour l'équipement des ports de commerce et de pêche (chapitre 53-30, articles 30 et 70) passent de 241,7 millions de francs à 268,7 millions pour les ports métropolitains, et se maintiennent à 25 millions pour les ports d'outre-mer.

En crédits de paiement, la progression est plus importante. Ces crédits, fixés pour 1988 à 152 millions de francs, atteignent 225 millions de francs pour 1989. Pour les DOM, ces crédits passent de 16 millions de francs à 23 millions de francs.

Les dotations pour l'entretien et l'exploitation des ports d'intérêt national (chapitre 35-34, articles 10 et 40) sont de 44,4 millions de francs (40 millions de francs pour les ports métropolitains, 4,4 millions de francs pour les ports d'outre-mer), soit une augmentation de 8,8 % par rapport à 1988.

Enfin, la participation aux dépenses d'entretien des ports autonomes est reconduite pour 1989 au niveau de 1988 : 483,4 millions de francs

Les évolutions paraîtraient donc favorables si de nouvelles raisons d'inquiétude n'étaient apparues.

En 1987, une dotation exceptionnelle, prélevée sur les recettes de privatisation, avait été annoncée. Cette dotation devait être versée aux ports autonomes afin de leur permettre d'apurer leurs dettes à l'égard du Fonds de développement économique et social et de financer leur participation à la mise en oeuvre de plans de compétitivité. Si l'on peut admettre que cette dotation ne puisse pas faire l'objet d'une inscription budgétaire, **il est essentiel que son versement soit garanti**. Il s'agit là d'un élément fondamental pour l'assainissement du bilan de nos ports et la restauration de leur compétitivité.

La récente décision de ne pas mettre en oeuvre de nouveaux plans de restructuration, dans l'attente des conclusions d'un rapport qui doit être remis au printemps prochain, est un autre sujet d'inquiétude. Il y a là un risque réel de briser l'effort engagé par les ports autonomes, au moment où les plans de compétitivité adoptés par les autorités portuaires commencent à peine à porter leurs fruits.

Alors qu'à l'étranger les ports concurrents travaillent à creuser leur avantage, le mouvement de redressement de la filière portuaire française risque de s'enrayer. L'arrêt du redressement amorcé pénaliserait lourdement, dans les années à venir, les ports français : tout retard pris dans la course internationale à la compétitivité portuaire se traduira, demain, par des pertes significatives de trafic.

A cet égard, les hésitations gouvernementales font peser aujourd'hui une incertitude sur la possibilité de poursuivre l'effort engagé, et par conséquent, sur l'avenir de la filière portuaire française.

Sans attendre l'achèvement du grand marché unique européen, les ports français sont d'ores et déjà en concurrence directe avec les ports des autres Etats-membres.

Dans cette perspective, après avoir dans un premier temps examiné la situation des ports français (chapitre I), votre commission dressera le bilan de la compétitivité de la filière portuaire française (chapitre II).

CHAPITRE PREMIER

LES PORTS FRANCAIS EN 1987

I. L'ÉVOLUTION DU TRAFIC

A. LE TRAFIC EN 1987

En 1987, le trafic commercial de marchandises débarquées et embarquées (pêche et avitaillement non compris) dans les ports maritimes de commerce métropolitains s'est élevé à 281 millions de tonnes.

Ce trafic est d'un volume identique à celui de 1986 : 281,3 millions de tonnes, et légèrement supérieur à celui de 1985 : 274,3 millions de tonnes. Il faut cependant relever que cette stagnation succède à trois années de hausses consécutives.

La ventilation des résultats entre les principales composantes du trafic fait apparaître les évolutions suivantes :

- une hausse de 5,1 % pour les marchandises autres que les produits pétroliers qui passent de 127,3 millions de tonnes en 1986 à 133,8 millions de tonnes en 1987 ;

- une baisse de plus de 4,4 % des produits pétroliers bruts et raffinés qui atteignent 147,2 millions de tonnes en 1987 contre 154 millions de tonnes en 1986 et 144,6 millions de tonnes en 1985. Les trafics de produits pétroliers avaient bénéficié en 1986 de la conjonction de deux éléments favorables : la baisse des cours du pétrole et celle du dollar ;

- une progression de 1,5 % du trafic des conteneurs qui passe de 13,4 à 13,6 millions de tonnes.

B. LA VENTILATION DES RÉSULTATS ENTRE LES DIFFÉRENTS PORTS

Les résultats des ports autonomes, pour les années 1986 et 1987, sont donnés dans les tableaux ci-après :

ANNÉE : 86

Ports (classement géographique)	RECEPTIONS		EXPEDITIONS		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 autonomes	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	20,0	281,3	154,0

(en millions de tonnes)

ANNÉE 1987

Ports (classement géographique)	MARCHANDISES DEBARQUEES		MARCHANDISES EMBARQUEES		TOTAL	
	Tous Produits	Dont produits pétroliers	Tous Produits	Dont produits pétroliers	Tous Produits	Dont produits pétroliers
Dunkerque	24,0	7,3	8,4	1,1	32,4	8,4
Le Havre	39,2	31,7	12,0	4,2	51,2	35,9
Rouen	8,0	3,8	13,1	2,6	21,1	6,4
Nantes Saint- Nazaire	20,1	15,5	4,5	3,0	24,6	18,5
Bordeaux	6,0	3,8	3,5	0,7	9,5	4,5
Marseille	75,4	61,1	15,8	5,0	91,2	66,1
Ensemble des ports autonomes	172,7	123,2	57,3	16,6	230,0	139,8
Autres ports de métropole	30,5	6,9	20,5	0,5	50,6	7,4
Total métropole	203,2	130,1	77,8	17,1	281,0	147,2

(en millions de tonnes)

En 1987, le trafic de marchandises des six ports autonomes métropolitains (230 millions de tonnes) a diminué de 1,6 % pour l'ensemble des produits.

Dunkerque, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux maintiennent leur position ou n'enregistrent qu'une baisse modérée. Le Havre progresse de 47,3 millions de tonnes en 1986 à 51,2 millions de tonnes en 1987 alors que Marseille voit son trafic diminuer de 98,5 millions de tonnes en 1986 à 91,2 millions de tonnes en 1987.

La baisse enregistrée sur le trafic des ports autonomes est due essentiellement aux produits pétroliers (- 5 %) alors que des marchandises diverses progressent de 6,3 % et les autres vrac de plus de 2 %. Ces chiffres doivent être comparés aux résultats des principaux ports européens. On note, en effet, dans les ports européens continentaux, un même repli des trafics pétroliers et une progression sensible des marchandises diverses. En tonnage, les résultats sont très contrastés : alors que Rotterdam (250 millions de tonnes) et Barcelone (17 millions de tonnes) enregistrent un repli de l'ordre de 2 à 3 %, Anvers progresse légèrement et Hambourg gagne 4 % (56,7 millions de tonnes).

Par ailleurs, 13 autres ports métropolitains ont réalisé un trafic supérieur à 1 million de tonnes :

(en millions de tonnes)

Calais	11,4
Boulogne-sur-mer	4,3
Dieppe	2,0
Caen	2,6
Cherbourg	2,2
Saint-Malo	1,7
Brest	2,0
Lorient	2,7
La Rochelle	5,4
Bayonne	3,3
Port-la-Nouvelle	1,9
Sète	3,9
Bastia	1,2

C. LE PREMIER SEMESTRE 1988

Pour les six premiers mois de l'année 1988, les résultats provisoires font apparaître un recul de presque 5 % pour le trafic total tous produits des six ports autonomes métropolitains (112,3 millions de tonnes au lieu de 117,8 millions de tonnes pour le 1er semestre 1987).

La baisse des entrées est de 3,5 % (85,4 millions de tonnes au lieu de 88,5 millions de tonnes) et frappe particulièrement les produits pétroliers.

Les sorties baissent de 8,9 % (26,9 millions de tonnes contre 29,3 millions de tonnes), avec une diminution de 18 % des produits pétroliers (7 millions de tonnes au lieu de 8,6 millions de tonnes) et de 10,6 % des marchandises en vrac (10,2 millions de tonnes contre 11,4 millions de tonnes).

II. LA SITUATION FINANCIÈRE DES PORTS FRANÇAIS

A. LE BILAN

1. Les ports autonomes

L'exercice 1986 s'était traduit par un certain tassement de la marge nette d'autofinancement.

En 1987, le chiffre d'affaires global se réduit de 6 % par rapport à 1986.

Chiffre d'affaires global (H.T.) (millions de francs)	1985	1986	1987
Dunkerque	380	344,80	344
Le Havre	618,60	606	613,50
Rouen	244,60	241,11	232,9
Nantes St-Nazaire	292,60	320,43	308,4
Bordeaux	164,62	162,93	157,75
Marseille	814,84	891,18	834,80

Le recul du trafic global (- 1,5 %) en 1987, mais surtout la diminution plus importante des trafics les plus rémunérateurs (- 4,6 % pour les hydrocarbures) conduit à un recul sensible de la marge nette d'autofinancement en 1987 : 138,35 millions de francs contre 144,5 millions de francs en 1986.

La production élargie passe de 3.277,9 millions de francs à 3.176,9 millions de francs soit une réduction de 3,1 % en francs courants et de 6,1 % en francs constants.

La valeur ajoutée élargie baisse dans les mêmes proportions, passant de 2.484,5 millions de francs en 1986 à 2.410,7 millions de francs en 1987 (en francs courants).

Malgré une réduction des frais de personnel (-1,5 % en francs courants), l'excédent brut d'exploitation chute de 6,4 % (831,8 millions de francs courants en 1987 contre 888,8 millions de francs en 1986).

Ces résultats globaux ne reflète pas la diversité des situations individuelles.

Marge nette d'autofinancement (en millions de francs)
(après remboursement de la charge des emprunts)

	Dunker- que	Le Havre	Rouen	Nantes St - Nazaire	Bordeaux	Mar- seille	Total
1986	-14,19	23,23	29,10	31,04	2,66	72,70	144,5
1987	-18,98	49,42	32,02	30,30	3,12	42,47	138,35

Alors que Le Havre et Rouen augmentaient de façon significative leur marge brute d'exploitation, Dunkerque (en raison de la faillite de la société de réparation navale SECOTER) mais surtout Marseille voient leurs marges se dégrader.

2. Les ports non autonomes d'intérêt national

Avec un chiffre d'affaires de 976 millions de francs les ports non autonomes (ports d'intérêt national) représentent près de 27 % du chiffre d'affaires total des ports d'Etat métropolitains.

La situation financière de l'ensemble des dix-sept port d'intérêt national métropolitains (concessions de pêche et de commerce confondues) n'est, globalement, pas mauvaise.

La production vendue a progressé de manière significative en francs constants 1986 (590 millions de francs en 1980, 730 millions de francs en 1986). La capacité d'autofinancement (marge nette d'autofinancement) est passée de 100 à 135 millions de francs sur la même période.

Cette évolution globale recouvre cependant des évolutions très contrastées d'un port à l'autre selon le type d'activité.

Pour les ports de commerce -qui représentent 94 % de la production vendue des ports d'intérêt national- on relève un tassement de leur trafic et un recul de leur capacité d'autofinancement (21,2 millions de francs en 1986) du fait, notamment, de l'alourdissement de leur dette et des charges de remboursement d'emprunts.

Le port de Calais reste spécifique tant par l'importance de son chiffre d'affaires (33 % du total de l'ensemble des ports d'intérêt national en 1986) que par la situation financière florissante que lui confère sa situation de point de passage privilégié du trafic transmanche. Sa capacité d'autofinancement s'élevait en 1986 à 115 millions de francs.

La situation financière des ports de pêche est plus difficile que celle des ports de commerce. Depuis 1980, on constate un recul de la production vendue et de la capacité de financement. Si la situation de Concarneau reste saine, celles de Boulogne (45 % de la production vendue des ports de pêche) et de Lorient se dégradent.

B. LES TARIFS PORTUAIRES

Les tarifs portuaires recouvrent principalement les droits de port et les taxes d'outillages publics. Ils sont perçus au profit des ports autonomes ou des concessionnaires de l'outillage public pour les ports de commerce non autonomes. Fixés conformément aux directives gouvernementales jusqu'au premier trimestre 1986, les tarifs bénéficient désormais d'un régime de liberté.

Le niveau des tarifs portuaires, établis, désormais, à l'échelon local selon une procédure déconcentrée, varie selon les établissements. Pour les six grands ports autonomes, qui représentent plus de 80 % du trafic total des ports français, les relèvements des tarifs intervenus en 1987 et 1988 ont été les suivants :

	1987	1988
Dunkerque	2,0 %	2,9 %
Le Havre	2,0 %	2,5 %
Rouen	2,0 %	3,0 %
Nantes-Saint-Nazaire	2,0 %	2,5 %
Bordeaux	2,9 %	-
Marseille	2,0 %	3,0 %

L'encadrement des prix en vigueur jusqu'en 1986 a pesé défavorablement sur les marges d'autofinancement en ne permettant pas aux ports français de procéder aux augmentations de tarifs nécessaires, contrairement à nos concurrents les plus importants de l'Europe du Nord. C'est ainsi que les tarifs du port de Rotterdam ont augmenté de 1982 à 1987 de 40 %, ceux d'Anvers de 48 % et ceux de Zeebrugge de 28 %, contre 31,5 % pour le port de Dunkerque, 35,5 % pour le Havre, 27 % pour Rouen et 35 % pour Marseille.

C. L'AIDE APPORTEE PAR L'ETAT

1. La dotation en capital

Le 21 septembre 1987, le Premier ministre annonçait dans le cadre d'un plan de relance portuaire l'attribution aux ports autonomes métropolitains d'une dotation en capital de 1,4 milliard de francs prélevés sur les recettes de privatisation

Cette dotation en capital est destinée à permettre aux ports autonomes :

- d'assainir leur bilan, par transformation en dotation en capital de leur dette de 1,4 milliard de francs à l'égard du FDES, pour leur permettre de financer dans de meilleures conditions leurs programmes d'investissement ;

- de restaurer leur compétitivité face aux principaux ports étrangers en facilitant le financement de leur participation à la mise en oeuvre de plans sociaux, condition d'une réduction des coûts de passage portuaire.

La répartition prévue de cette dotation en capital entre les ports autonomes devrait s'établir de la manière suivante après examen des plans d'entreprise présentés par chacun d'eux pour la période 1988/1992 (en millions de francs) :

Dunkerque	287,8
Le Havre	434,8
Rouen	96,8
Nantes-Saint-Nazaire ...	122,1
Bordeaux	137,2
Marseille	278,7
.....	1.357,4

Cette dotation en capital sera rémunérée (1 % pendant deux ans, 3 % pendant trois ans, 5 % ensuite) pour permettre aux ports autonomes de faire face dans de bonnes conditions aux charges exceptionnelles que représente pour eux la participation aux plans sociaux destinés à réduire les effectifs de dockers.

Par lettre du 22 avril 1988, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et de la Privatisation avait informé le Secrétaire d'Etat à la Mer qu'il était possible de garantir le versement de cette dotation pour la fin de la présente année. Il est indispensable que l'engagement pris soit tenu.

D'autant plus que la Commission des Commuautés vient de faire savoir que les dotations prévues, remboursant des prêts anciens liés à des travaux d'infrastructure portuaire, ne constituaient pas une aide au sens du Traité de Rome et que par conséquent, elle n'y voyait pas d'objection.

2. Les crédits d'entretien

Conformément aux dispositions de la loi sur l'autonomie des ports maritimes, 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.

Cette dotation, inscrite au chapitre 44-34 est en reconduction depuis 1986.

La répartition opérée est la suivante (en millions de francs) :

	1988	1987 (1)
Dunkerque	103,8	103,6
Le Havre	79,6	80,3
Rouen	94,1	91,5
Nantes-St-Nazaire	87,1	84,2
Bordeaux	93,5	90,5
Marseille	21,5	23,1
La Guadeloupe	3,0	3,0
Somme à valoir	0,8	0,9
Dotation	483,4	477,1

(1) Après gel des crédits.

Les opérations engagées à ce titre 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'un positionnement automatique des engins) et les ouvrages mobiles (automatisation des commandes, entretien assisté par ordinateur), qui constituent les deux principaux postes de dépense (respectivement 61 % et 25 % environ de la dotation).

3. les dépenses en capital

L'évolution des crédits d'équipement est donnée dans le tableau ci-dessous :

	1988				1989 (Prévisions)		Evolution 1988/1989	
	Dotations LFI		Crédits ouverts		Dotations LFI			
	A P	C P	A P	C P (*)	A P	C P	A P.	C P
● ETUDES GENERALES	1 600	1 800	736	1 037	1 600	2 900		+ 61,1
● PORTS MARITIMES EN METROPOLE	241 750	152 050	152 870	93 645	268 750	225.050	+ 11,2	+ 48,0
● PORTS MARITIMES OUTRE MER	25 000	16 000	17 200	12 600	25 000	23 100		+ 44,4
TOTAL	268.350	169.850	170.806	102.282	295.350	251.050	+ 10,1	+ 47,8
● PORTS CONCEDES EN METROPOLE	-	160	-	698	-	180		+ 12,5
● PORTS CONCEDES OUTRE MER	-	70	-	-	-	120		+ 71,4
TOTAL	-	230	-	698	-	300		+ 30,4
ENSEMBLE	268.350	170.080	170.806	107.980	295.350	251.350	+ 10,1	+ 47,8

(en milliers de francs)

(*) au 25 juillet 1988

Les principales opérations d'infrastructure envisagées en 1989 pour les ports autonomes sont les suivantes :

- Dunkerque : réalisation du prolongement du quai de Flandre ;
- Le Havre : aménagement du port rapide aval pour le trafic des conteneurs (3ème tranche) ;
- Rouen : poursuite de l'amélioration des accès nautiques, pour les exportations de céréales et de marchandises diverses ;
- Nantes-Saint-Nazaire : poursuite des aménagements à Montoir pour le trafic agroalimentaire ;
- Bordeaux : poursuite de l'amélioration des accès à Bassens en liaison avec l'implantation d'une nouvelle unité d'engrais.

En 1988, 104 millions de francs devraient être affectés aux ports non autonomes d'intérêt national.

La part des ports d'intérêt national dans les dépenses en capital est importante et proche de 40 % en 1987 et 1988. Au stade actuel de la préparation du programme d'équipements portuaires, cette part devrait être, en 1989, de cet ordre.

Le tableau suivant établit, en tenant compte de l'ensemble des participations de l'Etat, la répartition des crédits en 1987 et la répartition prévisionnelle fournie par le ministère pour 1988.

	1987	1988 (prévisions)
Ports autonomes	156,7	155
Ports d'intérêt national	91,4	95
Ensemble	248,1	250

Les actions financées en 1988 concernent :

- des opérations inscrites dans les contrats de plan Etat-région pour les ports d'outre-mer (dragages du Mahury en Guyane, aménagement pour la croisière en Martinique, extension de quai à Saint-Pierre), les engagements pris en métropole ayant été remplis en totalité ;

- des opérations nouvelles de capacité. Les principales opérations concernent l'extension à l'est du port de Calais (deuxième tranche), l'amélioration des accès à Caen, l'approfondissement des quais à Concarneau et l'aménagement du môle des Capucins à Bastia ;

- des opérations de remise en état et de grosses réparations nécessaires à la conservation du patrimoine. Une priorité est accordée aux opérations de remise en état des digues et quais et aux rétablissements de profondeurs.

Les principales orientations retenues pour 1989 portent, au titre des opérations nouvelles de capacité sur la continuation de l'extension à l'est du port de Calais et de l'approfondissement des quais à Concarneau et sur les aménagements de postes à Bastia et à Ajaccio.

Concernant la conservation du patrimoine, des opérations sont prévues à Nice, Bayonne, Sète, La Rochelle et Boulogne.

Pour les ports d'outre-mer, l'adaptation des infrastructures à l'évolution du trafic et des besoins, en particulier l'amélioration des ouvrages portuaires à la Réunion, en Martinique et en Guyane sera poursuivie.

CHAPITRE II

LA COMPÉTITIVITE DE LA FILIÈRE PORTUAIRE FRANÇAISE

Votre Commission avait analysé, l'an dernier, les grandes lignes du rapport Dupuydauby et les suites que le Gouvernement entendait lui donner.

Comme le souligne le rapport très complet présenté par M. Josselin de Rohan, au nom du groupe de travail sur l'avenir de la marine marchande : *"L'entrée en vigueur du grand marché unique européen va progressivement, mais définitivement, faire disparaître les distorsions ou protections nationales qui existent encore entre pays de la C.E.E., tant au niveau des prestations des différents ports que des transports de pré-et-post acheminement terrestre et des transports maritimes communautaires. Cette "banalisation" de l'espace économique européen va encore renforcer pour chacun des intervenants de la "filière portuaire française" l'impératif absolu de compétitivité, d'efficacité et de qualité de service auquel ils sont déjà soumis sous peine de voir leur position s'effriter"*.

A l'orée de l'ouverture de cet espace économique unifié européen, il a paru utile à votre Commission de recenser les handicaps dont souffrent les ports français et de mesurer l'effort qui reste encore à accomplir.

I. LES HANDICAPS

A. LE CONSTAT : L'AUGMENTATION DES DÉTOURNEMENTS DE TRAFIC

L'insuffisance d'une politique portuaire globale, de longue date dénoncée par votre Commission, a entraîné le développement de mouvements importants de détournements de trafic.

Ces détournements recouvrent des importations ou des exportations de marchandises en destination ou en provenance de la France, qui sont transportées par voie maritime sans transiter par un port français.

Le tableau ci-après permet de replacer ces détournements dans une perspective décennale.

FUITES DE TRAFIC
(en millions de tonnes)

ANNEES	1977	1981	1985	1986	1987
Importations (sans gazoduc norvégien)	9,3	9,3	10,0	10,7	11,3
% des importations par voie maritime, hors produits pétroliers	13,1 %	11,2 %	13,5 %	14,4 %	16,6 %
Exportations	4,4	5,4	6,6	6,2	6,1
% des exportations par voie maritime	1,3 %	9,5 %	11,1 %	10,8 %	10,4 %
TOTAL	13,7	14,7	16,6	16,9	17,4
% du trafic par voie maritime, hors importations de produits pétroliers	12,4	10,5 %	12,4 %	12,7 %	13,5 %

En 1987, ces détournements ont augmenté de 3 % en tonnage et de 3,1 % en valeur, avec une évolution inverse des importations (+ 5,6 % en tonnage et 12,4 % en valeur) et des exportations (- 1,6 % en tonnage et - 10,4 % en valeur).

Exprimée en valeur, l'importance de ce détournement est encore plus importante : 32,1 % à l'importation (30,6 % en 1986) et 16 % à l'exportation (17 % en 1986).

L'examen par catégorie de marchandises fait apparaître à l'importation une hausse des détournements de trafic pour :

- les combustibles minéraux solides par les ports belges (401 milliers de tonnes en 1986 et 781 milliers de tonnes en 1987), surtout pour la région nord ;

- les machines, véhicules, objets manufacturés et transactions spéciales, c'est-à-dire les produits à forte valeur (22 % en tonnage). Ce poste représente, à lui seul, 61 % de la valeur des détournements de trafic à l'import.

A l'exportation, on constate une diminution des détournements de produits métallurgiques, des machines, véhicules et objets manufacturés alors que les denrées alimentaires connaissent une augmentation des détournements.

En ce qui concerne les ports de détournements, il apparaît qu'à l'exportation les ports belges absorbent 87 % du trafic détourné, les ports hollandais seulement 7 % et les ports de RFA moins de 5 %.

A l'importation, les détournements hors gazoduc s'opèrent à 59 % par les ports belges, 36 % par les ports hollandais, 4 % par les ports de RFA.

B. L'ANALYSE : L'INSUFFISANTE COMPÉTITIVITÉ DE LA FILIÈRE PORTUAIRE FRANÇAISE

Aujourd'hui, ce n'est pas tant l'importance globale des échanges mondiaux -qui devraient continuer à croître dans les années à venir- que la répartition des trafics entre les ports concurrents qui détermine le trafic de chacun d'entre eux. Le secteur porteur est celui des marchandises diverses, pour lesquelles l'ensemble des ports européens sont concurrents dans un marché de plus en plus intégré. A cet égard, la compétitivité relative de nos ports par rapport à nos voisins européens joue un rôle déterminant dans la perte ou le gain de parts de trafic.

1. Le coût de l'acheminement terrestre

La compétitivité entre les ports français et les ports européens concurrents (principalement Anvers et Rotterdam) joue d'abord sur le post et pré acheminement portuaire. Du fait de la conteneurisation croissante, cette étape du transit des marchandises tend à prendre une part prépondérante dans la compétitivité des filières portuaires.

Dans leur choix des ports qu'ils desservent, les armements intègrent de plus en plus les coûts d'approche terrestre, élément qui "fait la différence" et sur lequel ils peuvent peser (organisation logistique, massification, pression sur les prix). Pour les armements aujourd'hui "la bataille maritime se gagne à terre". Un écart de 20 % sur le coût d'approche terrestre efface complètement le coût de la manutention au port.

De ce point de vue, les ports français sont handicapés par un coût d'acheminement très souvent nettement supérieur (jusqu'à 20 ou 25 %) à celui de leurs concurrents de l'Europe du Nord. Le transport terrestre à partir et en direction des ports européens du nord est donc beaucoup plus compétitif.

S'agissant du transport routier, les différentes causes (réglementaires, fiscales, économiques ou tenant aux structures et à l'état du réseau routier) sont connues.

L'acheminement par voie ferrée pâtit du fait, que la S.N.C.F., lorsqu'elle transporte des marchandises et non des voyageurs, doit équilibrer ses comptes comme une entreprise privée. Il lui est plus intéressant de véhiculer ces marchandises en direction du Nord de l'Europe.

En matière de voies fluviales, le transport de gros pondéreux n'est pas toujours assuré dans les meilleures conditions.

2. Le coût de passage au port

Les ports d'Europe du Nord attirent des trafics dont la destination naturelle serait nos ports, parce que les chargeurs trouvent trop élevé le coût du passage dans les ports français. Il est malheureusement très révélateur de constater que nombre de chargeurs français installés dans l'hinterland de nos ports préfèrent charger à Anvers.

Cette situation est due à la cherté et aux aléas du chargement dans les ports français.

Le manque de compétitivité des ports français est particulièrement évident pour la composante essentielle qu'est la manutention portuaire, laquelle peut atteindre 80 % du coût de passage.

La situation s'améliore cependant pour les ports où les plans de manutention ont commencé à produire leurs effets, sans que pour autant les écarts aient été comblés. C'est ainsi que pour les trafics conteneurisés, les équipes navire plus parc (dockers - pointage - maîtrise) par portique sont passées d'environ 22 à 25 hommes dans

les terminaux du Havre et de Marseille-Est à un niveau de 15 à 17, contre 10 à Anvers. Le port du Havre a pu connaître ainsi, en 1987, un taux de croissance du trafic conteneurisé (+ 14 %) qui le place, sur ce point, dans le peloton de tête des ports européens.

D'autres atouts, plus difficiles à compenser, expliquent le succès de Rotterdam ou d'Anvers : massification des flux, effet d'échelle, poids et qualité des opérateurs portuaires et du secteur privé, position géographique très favorable à proximité des régions les plus industrielles et les plus peuplées de l'Europe de l'Ouest, point de convergence d'un réseau d'infrastructures de transport (tous modes), places de négoce international, application souple des réglementations douanières.

II. AMÉLIORER LA PRODUCTIVITÉ DU "TERTIAIRE PORTUAIRE"

A. LES SUITES DONNÉES AU RAPPORT DUPUYDAUBY

1. La manutention portuaire

L'approche retenue, port par port, combine des efforts de productivité (réduction des équipes) et une diminution des effectifs de dockers. Des plans sociaux et de compétitivité ont été mis en oeuvre dans tous les ports autonomes et dans certains ports d'intérêt national en 1987 et 1988. Les plans reposent sur des mesures d'âge et des départs volontaires. Par rapport à l'effectif excédentaire de 4.000 dockers (selon le rapport Dupuydauby), les plans en cours portent sur environ 2.300 dockers. Les neuf plans conclus auraient coûté de l'ordre de 1,5 milliard de francs : 450 millions de francs pour le budget de l'Etat (ministère de la mer et Fonds national pour l'emploi), le solde restant à la charge des entreprises, des collectivités locales et des salariés. Le coût moyen s'établit à 600.000 F par départ.

Il est très vraisemblable que l'écart concernant la manutention, entre Le Havre et Anvers, par exemple, a été comblé, au niveau des prix de revient, d'environ 50 % à la suite des accords du plan de manutention d'avril 1987.

L'effort engagé par les ports français tendant à réduire dans des conditions sociales satisfaisantes les coûts de manutention doit impérativement être poursuivi. A cet égard, la décision de geler tout nouveau plan afin de permettre -comme il l'a déjà été dit- au ministre de se prononcer au vu des conclusions d'un rapport qui devra être déposé au printemps prochain, risque de remettre en cause la compétitivité à peine retrouvée de certains ports.

Si les tarifs officiels des conférences, malgré les demandes insistantes de nos ports, n'intègrent pas nécessairement ces économies, celles-ci bénéficient en toute hypothèse à l'armateur, et partiellement au chargeur, contribuant ainsi à accroître l'attractivité du port. Ainsi, la vive croissance du trafic conteneur du Havre en 1987 et 1988 traduit indiscutablement une meilleure compétitivité.

Par ailleurs, l'Etat souhaite voir les opérateurs portuaires renforcer leur poids et leurs investissements dans les terminaux portuaires, et s'est associé aux opérations d'envergure engagées en ce sens, comme la réalisation du nouveau port rapide aval du Havre pour le trafic de conteneurs (3 nouveaux postes réalisés respectivement en 1987, 1988 et 1989).

Le poids croissant de la taxe professionnelle pesant sur les opérations internationales de manutention dans les ports français (3 % de la masse salariale en 1976, plus de 16 % en 1986) alourdit le coût de la manutention portuaire.

Alors que les opérations liées au commerce extérieur français sont exonérées de la T.V.A., tant à l'importation qu'à l'exportation, il n'est pas prévu de système équivalent pour l'assiette de la taxe professionnelle.

Cette lacune est particulièrement fâcheuse pour les opérations effectuées en situation d'extra-territorialité à bord des navires étrangers, alors que ces derniers représentent les 2/3 des escales françaises.

Il paraîtrait souhaitable d'exclure de l'assiette de la taxe professionnelle ces opérations internationales de manutention, c'est-à-dire toutes celles en liaison avec un navire étranger. Ne resteraient donc assujetties que les opérations purement françaises, de mise à terre et de stockage.

Cette réforme, sur laquelle votre rapporteur a déjà eu l'occasion d'attirer l'attention du ministre, renforcerait les mesures prises en matière douanière, notamment au titre des magasins francs, pour améliorer la compétitivité des ports français.

2. Les conditions de pré et post acheminement

L'amélioration du pré et post acheminement présente un double volet : réglementaire et tarifaire d'une part, d'aménagement des infrastructures d'autre part.

Sur le premier point, l'objectif est de mettre les ports français à égalité de chances avec leurs concurrents étrangers. Les étapes d'amélioration, pour les trois modes de transports concernés, sont progressives, certaines étant déjà intervenues en 1987 et 1988.

Sur le second point, le nouveau schéma directeur routier d'avril 1987, définitivement approuvé en février 1988, apporte une amélioration de la desserte du Havre, de Rouen et de Nantes-Saint-Nazaire. Par ailleurs, un décret en date du 6 mai 1988, fixe la date de suppression de la T.R.O. au 1er février 1989.

S'agissant des tarifs ferroviaires, la collaboration des ports et de la S.N.C.F. ou de la compagnie nouvelle de conteneurs (C.N.C.) devrait tendre au minimum à assurer un tarif au kilomètre équivalent vers les ports français et les ports de l'Europe du Nord. Il reste que les tarifs du chemin de fer sont pour de nombreuses régions (Est de la France en particulier), nettement influencés par les tarifs concurrentiels de la voie navigable (axe rhénan) ou du transport routier international. La desserte ferroviaire du Havre reste un problème pour les conteneurs hors normes puisque la mise au gabarit B+ des tunnels entre Rouen et Le Havre n'est pas encore acquise.

Concernant la desserte fluviale, la mise à grand gabarit doit se poursuivre, particulièrement dans le bassin de la Seine. L'écart reste cependant considérable entre le réseau situé derrière Anvers et Rotterdam et celui situé derrière les ports français. De plus, la réglementation commerciale et les pratiques de la navigation fluviale jouent en défaveur des ports français.

B. VERS UNE MEILLEURE EFFICACITÉ COMMERCIALE

La fluidité de la chaîne des transports et l'harmonisation des différents modes de transport relèvent quant à elles de facteurs techniques et administratifs.

Techniquement, il s'agit de rendre les accès plus aisés et fournir un meilleur accueil des transporteurs terrestres. Les centres d'accueil routiers réalisés à proximité des principaux ports répondent notamment à cet objectif. On peut également citer l'interconnexion en cours des réseaux informatiques de certains ports avec celui de la C.N.C. (Compagnie nouvelle de conteneurs) qui assure le transport ferroviaire de conteneurs maritimes.

Administrativement, il s'agit de faciliter la circulation des documents accompagnant la marchandise. Le bon fonctionnement du transport international suppose en effet une coordination des administrations (douanes, impôts, commerce extérieur), des transports terrestres et maritimes, ainsi que des ports.

Différentes réformes douanières se situant dans la perspective du grand marché intérieur européen, et même au-delà puisque les six pays de l'Association européenne du Libre Echange (AELE) y sont associés, ont abouti en 1988.

Il s'agit d'une réforme documentaire et de l'aboutissement d'un processus d'harmonisation des réglementations douanières dont le document administratif unique (DAU) est la traduction depuis le 1er janvier 1988. Le système harmonisé (SH), en vigueur à la même date, est un système de codification et de désignation de la marchandise qui remplit des fonctions administratives, statistiques et commerciales.

La mise en place de documents simplifiés par SIMPROFRANCE ou l'implantation par l'administration des douanes du systèmes SOFI (Système d'ordinateur pour le frêt international), qui assure l'informatisation des procédures de dédouanement, constituent des progrès importants dans ce domaine.

Cette informatisation est effective à Dunkerque, Rouen, le Havre et Bordeaux et devrait être implantée en 1988 à Marseille et en 1989 à Nantes-Saint-Nazaire.

Parmi les réalisations les plus récentes en matière d'installation de systèmes d'informatisation du tertiaire portuaire français, on peut citer :

- la mise en place d'un premier système de gestion informatisée des marchandises au Havre et à Rouen, appelé système ADEMAR, destiné à assurer, en liaison avec le système SOFI, le suivi du statut douanier de la marchandise. La décision a été prise au Havre de transformer et compléter ce système pour assurer le suivi en temps réel de l'ensemble des procédures de gestion physique et documentaire des marchandises (système ADEMAR-PLUS en cours d'implantation) ;

- la mise en place d'un premier système informatisé de gestion des navires et des services associés à Marseille, appelé système ESCALE qui doit être complété par un système analogue à celui du Havre pour le suivi des marchandises (système PROTIS).

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

Il faut également relever la mise en place d'un système douanier aménagé, appelé "magasin franc" permettant de réduire certaines disparités entre les régimes douaniers existant entre les ports européens et préjudiciables aux ports français.

Ce système permet le stockage et les manipulations simples de toutes marchandises en suspension des droits et taxes, en simplifiant les procédures et les problèmes de conditionnement. Des magasins francs existent, notamment, au Havre, à Dunkerque, à Bordeaux, à Marseille et en Guadeloupe. Tous les ports autonomes, sauf Rouen, ont signé un protocole avec l'administration des douanes ; le Havre et la Guadeloupe ont la politique la plus active en ce domaine.

Enfin, les actions de promotion commerciale menées afin de consolider et de développer les trafics déjà implantés, de créer de nouveaux trafics et de récupérer les tarifs détournés doivent être poursuivies. Tous les ports autonomes, et une majorité des autres ports, disposent d'ailleurs d'un service commercial. Les actions ont porté sur l'information et la prospection des armateurs et des chargeurs, en France comme à l'étranger, sur des voyages de promotion et sur la participation à différentes manifestations.

III. LE CONSEIL NATIONAL DES COMMUNAUTÉS PORTUAIRES(C.N.C.P.)

A. LES PROPOSITIONS DU RAPPORT DUPUYDAUBY

Le rapport Dupuydauby avait proposé de créer une instance nationale de concertation dans le secteur portuaire. Les mutations nécessaires à court terme et à moyen terme sous peine de déclin vraisemblablement définitif de la filière portuaire française exigent la participation de tous les intervenants au niveau national comme à celui de chaque communauté portuaire. L'instance nationale proposée devait ainsi permettre la concertation, la confrontation des réflexions sur les moyens d'améliorer la compétitivité du système portuaire et la mise en oeuvre d'actions convergentes.

B. LA CRÉATION DU C.N.C.P.

Le Conseil National des Communautés Portuaires (C.N.C.P.) a été créé par le décret n° 87-761 du 16 septembre 1987 publié au Journal Officiel du 17 septembre 1987.

Aux termes de ce décret, le C.N.C.P. donne son avis sur toutes les questions intéressant directement ou indirectement les ports maritimes, les activités portuaires, les transports terrestres et maritimes à destination ou en provenance des ports, qui lui sont soumises par le Ministre chargé des ports maritimes ou par le Ministre chargé des transports.

Il peut étudier et proposer toutes mesures de nature à favoriser l'activité des ports français et améliorer leur compétitivité.

Son Président est nommé par décret, pour une période de trois ans renouvelable, sur proposition conjointe du Ministre chargé des ports maritimes et du Ministre chargé des transports.

Le C.N.C.P. est composé de 51 membres, outre le Président :

- 5 représentants de l'Etat ;
- 6 représentants des collectivités locales ;
- 6 représentants des ports maritimes ;
- 2 représentants des Chambres de commerce et d'industrie concessionnaires d'outillage public dans les ports non autonomes ;
- 10 représentants des organisations syndicales les plus représentatives ;
- 22 personnalités représentant les intérêts des usagers des ports et des professions intervenant dans les ports, la navigation maritime, les transports et le commerce international.

Le C.N.C.P. a constitué 8 commissions chargées respectivement des transports terrestres, de la manutention, de l'Europe, des échanges de données, procédures douanières et interfaces portuaires, du rôle et de la place des ports non autonomes dans la collectivité portuaire nationale, des ports de commerce et du négoce international, des analyses de trafics, de l'emploi portuaire et des qualifications.

Ces commissions sont composées de membres du Conseil mais aussi d'experts extérieurs.

Ces huit commissions dont les Présidents et Rapporteurs ont été désignés, devaient commencer à se réunir au début de l'été et au début de l'automne, afin de soumettre leurs premières propositions à la fin de l'année.

Votre rapporteur considère que la mise en place du C.N.C.P. est l'un des éléments nécessaires à la mise en place de la politique portuaire globale qu'il appelle, depuis plusieurs années, de ses vœux.

CONCLUSION

La Commission, suivant les conclusions de son rapporteur, a décidé de subordonner son avis à la réponse qu'apportera le Ministre sur le versement aux ports autonomes de la dotation de 1,4 milliard de francs annoncée.