

N° 771

N° 345

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SESSION ORDINAIRE DE 1997-1998

ONZIÈME LEGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 6 mars 1998

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 5 mars 1998
Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 mars 1998

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES POLITIQUES PUBLIQUES

RAPPORT

sur

**LES ACTIONS MENÉES EN FAVEUR DE LA POLITIQUE MARITIME
ET LITTORALE DE LA FRANCE,**

par

M. Philippe MARINI,
Sénateur

ANNEXE 3
Les ports

Déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale
par M. Augustin BONREPAUX,
Vice-Président de l'Office.

Déposé sur le Bureau du Sénat
par M. Christian PONCELET,
Président de l'Office.

AVANT-PROPOS

Ce rapport s'inscrit dans le cadre de l'évaluation de la politique maritime française commandée au Commissariat général du Plan par l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

Les travaux relatifs aux politiques portuaires ont été conduits, sous l'autorité de Henri Guaino, Commissaire au Plan, par Michel Matheu, Chef du Service énergie, environnement, agriculture, tertiaire au Commissariat général du Plan.

Cette évaluation, réalisée dans des délais extrêmement brefs compte tenu de l'étendue du champ couvert, est faite pour être discutée et pour alimenter le débat public. Il ne s'agit pas d'une conclusion définitive, mais bien au contraire du point de départ d'une nouvelle réflexion stratégique autour de la question maritime.

Les résultats de ces travaux tels qu'ils sont présentés dans ces rapports n'engagent que les services du Commissariat général du Plan.

Ont contribué à ce rapport :

Rapporteurs

M. Halaunbrenner (Gérard), Commissariat général du Plan, Service énergie, environnement, agriculture, tertiaire

M. Lapeyre (Jacques), Commissariat général du Plan, Service énergie, environnement, agriculture, tertiaire

avec :

Mlle Guyot (Françoise), Université du Havre, CIRTAI

Mlle Voineau (Géraldine), Laboratoire d'économie des transports, Lyon

Experts associés

M. Bauchet (Pierre), Professeur, Académie de Marine

M. Belmain (Marius), Ingénieur général honoraire des Ponts-et-Chaussées

M. Billuard (Jean-Renaud), expert

M. Bonnafous (Alain), Professeur, Laboratoire d'économie des transports de Lyon

M. Brossier (Christian), Ingénieur général au Conseil général des Ponts-et-Chaussées, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

M. Brunier (Jacques), expert

M. De Dietrich (Philippe), économiste

Mme De Roo (Priscilla), Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale

M. Demumieux (Jean-Pierre), Contrôleur d'Etat des Ports Maritimes Autonomes

Mme Duclos (Danièle), Commissariat général du Plan

Mme Gouvernal (Elisabeth), Chargée de recherche, Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité

M. Le Lamer (Christian), Secrétariat général de la Mer

M. Leclerc (Georges-François), Commissariat général du Plan

M. Linquier (Erik), Cour des comptes

M. Marcadon (Jacques), Professeur, Institut Géographique de l'Aménagement Régional de l'Université de Nantes

Mme Brocard, Professeur, Université du Havre, CIRTAI

M. Pagès (Jean-Paul), Consultant

M. Papon (Pierre), Professeur, Président du Conseil d'Administration de l'Observatoire des sciences et des techniques

M. Rivalan (Benoît), Secrétariat général de la Mer

M. Schwartz (Dominique), Professeur, École nationale des Ponts-et-Chaussées

M. Vigarié (André), Professeur, Académie de Marine

Personnalités auditionnées par les rapporteurs

M. le Professeur Bauchet (Pierre)

M. Chain (Philippe), Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale

Mme Ehrmann (Daphné), Directeur des Transports internationaux à l'Association des utilisateurs de transport de fret

Mme Bonny (Martine), Directeur adjoint et M. Marendet (François), Chargé de la sous-direction des ports, Direction du Transport maritime, des Ports et du Littoral au Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

M. Demumieux (Jean-Pierre)

M. Bouillot (Michel), Secrétaire général, Conseil national des Communautés portuaires

M. Déjou (Yves), Danzas France

M. Lemaire (Olivier), Délégué général et M. Delsalle (Bruno), Association internationale Ville et Ports (Le Havre)

M. Péréon (André), Président et M. Payan (Patrick), Délégué, Fédération française des syndicats professionnels de pilotes maritimes

M. le Professeur Van de Voorde (Eddy), Université d'Anvers (UFSIA)

M. Van Orshaegen (Frans) et Martin (Roger P.), Régie portuaire d'Anvers

M. le Professeur Vigarié (André)

Personnalités auditionnées par le groupe

M. Allain-Launay (Patrick), Président-Directeur-Général, MITSUI, OSK Lines France

M. Berlet (Edouard), Délégué général, Comité central des Armateurs de France

M. Brossier (Christian)

M. Cazarré (Alain), Direction générale des Douanes et Droits Indirects au ministère de l'Économie et des Finances

M. Chabrierie (Jean), Président et M. Cornede (Hervé), Directeur des relations internationales, Fédération française des organisateurs et commissionnaires de transport

- Avant-propos -

M. Chapon (Jean), Président, Association des utilisateurs de transport de fret

M. Chavarot (André), Directeur du Transport maritime, des Ports et du Littoral au Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

M. Combeau (André), Directeur du Port autonome de Marseille

M. Courtel (Joseph Erwan), Président et M. Piétri (Jean-Marcel), Délégué général de l'UPACCIM

M. de Clebsattel (Edouard), Président de la Fédération des Agents Consignataires et des Agents Maritimes (FACAM)

M. Denigot (Gilles), Secrétaire général du syndicat des dockers CGT, Port de Saint-Nazaire

M. Dujardin (Bernard), ancien conseiller pour les affaires maritimes au Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

M. Dupuydauby (Jacques), Président du Conseil national des Communautés portuaires

M. Graillot (André), Directeur du Port autonome du Havre

M. Linqier (Erik)

M. le Professeur Marcadon (Jacques)

M. Du Mesnil (Hubert), Directeur des Transports terrestres au Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

M. Péri (Hubert), Président et M. Galbrun (Xavier), Délégué général, Union nationale des industries de la manutention dans les ports français

M. Rivoallen (Paul-Marie), Directeur, Vallourec Industries

M. Suykens (Fernand), expert, ancien directeur du port d'Anvers et ancien Président de l'Organisation des ports maritimes européens (ESPO)

M. Toubol (Armand), Directeur du fret, SNCF

M. Vergobbi (Bruno), Directeur du port autonome de Dunkerque

Sommaire

AVANT-PROPOS	5
<hr/>	
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I - DIAGNOSTIC	23
1. Le système portuaire	23
1.1 Le port : un espace fonctionnel et une organisation administrative	23
1.2 Les nombreux intervenants portuaires proposent des services aux navires ou à la marchandise.....	25
1.2.1 Les services aux navires	25
1.2.2 Les services à la marchandise.....	26
1.3 L'environnement géographique des ports : les zones d'activités et industrielles et les villes	27
1.3.1 Le repli des zones industrielles n'est pas compensé par le développement des zones d'activités	27
1.3.2 Les villes portuaires : une synergie entre le port et sa ville.....	28
2. Le contexte du commerce international et son incidence sur les ports français	29
2.1 Les trafics portuaires français ne suivent pas le développement du commerce international maritime.....	29
2.2 La prépondérance des ports du Nord européen s'explique principalement par l'importance de leur arrière-pays	32
2.3 La redistribution des cartes en Méditerranée : la création des « hubs »	32
2.4 Les pertes de parts de marché des ports français en raison des « détournements de trafic »	35
3. Incidences des stratégies armatoriales pour les ports	41
3.1 Les regroupements en méga-alliances et consortia.....	41
3.2 La croissance de la taille des navires porte-conteneurs, une opportunité pour Le Havre, un risque pour Marseille.....	43

3.3 La conteneurisation et la « feederisation » engendrent une hiérarchisation parmi les ports.....	44
3.4 Les opportunités offertes par le cabotage et l'exploitation des niches.....	45
4. Les trafics des ports français.....	48
4.1 Décroissance des hydrocarbures et émergence des marchandises diverses.....	48
4.2 Des perspectives de trafic en croissance, surtout pour les marchandises diverses.....	50
4.3 Les six ports autonomes et Calais traitent l'essentiel du trafic.....	52
4.4 Les risques de concurrence interne et les possibles complémentarités entre ports français.....	56
5. L'économie des ports et du passage portuaire.....	57
5.1 L'importance économique directe : forte décroissance des emplois et part très limitée de la dépense de transport.....	57
5.2 Les effets indirects et les difficultés de leur interprétation.....	60
5.2.1 Essais d'évaluation de la valeur ajoutée.....	60
5.2.2 Essais de détermination des emplois engendrés.....	62
5.3 Les comptes des ports sont équilibrés ou peu déficitaires.....	65
5.3.1 Pour les ports autonomes.....	66
5.3.2 Pour les PIN.....	66
5.4 Les investissements portuaires et l'entretien des équipements.....	67
5.4.1 Les règles de financement des investissements et de l'entretien.....	67
5.4.2 La situation comparée des pays voisins : diversité globale, mais avantage des ports flamandais.....	70
5.4.3 Après les efforts des années 1960 et 1970, des investissements nettement plus faibles et stabilisés.....	75
5.4.4 Quelques exemples de grands investissements.....	79
5.4.5 Les contraintes environnementales de plus en plus à prendre en considération.....	82
5.5 De l'organisation de certaines entreprises portuaires.....	84
5.5.1 Les dragages.....	84
5.5.2 Le pilotage.....	84
5.5.3 Le remorquage.....	85
5.5.4 La manutention.....	85
5.6 Les coûts de passage portuaire et de la chaîne de transport :.....	86
5.6.1 Le coût de passage portuaire n'est pas un élément prépondérant.....	86
5.6.2 Le coût de passage portuaire est l'élément le moins important des trois grandes étapes de la chaîne de transport.....	87
5.6.3 Une relation complexe entre les coûts et les prix.....	88
5.6.4 Détail du coût de passage portuaire.....	90
5.6.5 Essai de synthèse.....	93
6. La desserte des hinterlands est stratégiquement importante.....	94

CHAPITRE II - LES POLITIQUES PUBLIQUES : APPRÉCIATION ET ESSAI D'ÉVALUATION	99
1. Le rôle de l'État	99
1.1 La tutelle : les ports autonomes (la loi de 1965), les ports d'intérêt national, les ports départementaux et leur financement	99
1.2 Un dosage des missions de service public ou de puissance publique difficile à établir	101
1.3 Les délégations de l'État : ports autonomes et concessions	102
1.4 Le désengagement relatif du budget de l'État	103
1.5 Les métiers encadrés par l'État : souvent des monopoles de fait.....	105
1.6 Les organisations des systèmes portuaires dans les pays d'Europe	106
1.7 Organisation des ports européens : prédominance des pouvoirs publics ou des acteurs commerciaux	114
2. La réforme de la manutention bien engagée reste à compléter	115
2.1 La principale attente du client est la fiabilité	115
2.2 Une situation initiale particulièrement dégradée.....	118
2.3 La loi de 1992 : une réforme importante.....	119
2.4 Une réforme qui reste à achever en particulier dans les deux plus grands ports français.....	120
2.5 La faiblesse des entreprises de manutention.....	124
2.6 Le cas particulier des grutiers.....	125
3. La réforme de la domanialité : pas encore d'effets sensibles	129
3.1 Des mesures qui favorisent l'occupation du domaine portuaire par des investisseurs	129
3.2 Des mesures qui favorisent les cessions foncières	132
4. Diverses autres réformes sont en cours	132
4.1 La modernisation bien avancée des pratiques douanières et administratives.....	132
4.2 Les mesures fiscales en cours d'examen	134
4.3 Mesures favorisant la maîtrise et la réduction des coûts de passage portuaire.....	136
4.3.1 Un observatoire des coûts de passage portuaire en gestation	136
4.3.2 Un examen en cours de la situation de diverses professions	137
4.3.3 Une adaptation des droits de ports à favoriser.....	138
4.4 Quelques mesures de promotion de l'esprit commercial.....	138
4.4.1 Pour les ports autonomes.....	138
4.4.2 Pour les ports d'intérêt national.....	139
4.4.3 Pour tous les ports relevant de l'État (PA et PIN).....	139

5. La réforme avortée de l'organisation portuaire et de la loi d'orientation portuaire	139
5.1 Le projet de réforme portuaire n'a pas eu de suite.....	139
5.2 Un train de mesures progressives en contrepartie	140
6. Des schémas et chartes pour favoriser l'intégration des ports dans les chaînes de transport et dans leur environnement géographique.....	141
6.1 Le futur schéma d'aménagement des ports maritimes.....	141
6.2 Le schéma routier national favorise la desserte des ports	142
6.3 Le transport ferroviaire de fret constitue une question vive.....	145
6.3.1 Une meilleure desserte des ports par la SNCF constitue une attente vive des partenaires	145
6.3.2 Les investissements ferroviaires utiles au Havre et aux autres ports français.....	147
6.3.3 L'aide au transport combiné est en progression	149
6.4 La desserte fluviale des ports ne constitue qu'une réponse limitée	150
6.5 Les chartes de places portuaires sont destinées à favoriser l'intégration villes-ports	152
7. La politique d'investissement de l'État.....	154
7.1 Des investissements globalement suffisants	154
7.2 Les grands projets en cours	159
7.2.1 Le Havre - Port 2000 : un pari sur la progression du trafic conteneurisé	159
7.2.2 Le Projet Euroméditerranée à Marseille : un projet urbain avant tout.....	161
8. Les politiques commerciales et tarifaires des ports	162
8.1 Les limites de l'action commerciale des autorités portuaires.....	162
8.2 L'importance des droits de port par rapport aux redevances d'outillage et produits domaniaux	163
9. Les ports : des entités favorisant l'organisation spatiale du territoire.....	166
10. Une politique européenne à l'état embryonnaire	167
10.1 La politique de libre concurrence en cours de définition	167
10.2 Des aides européennes limitées.....	169
10.3 Des positions concurrentielles contrastées	170
10.4 La Commission, promotrice des projets de corridors de fret.....	172
10.5 Un « livre vert » en préparation marque l'intérêt européen pour les ports	173
<hr/> CONCLUSION.....	175

ANNEXES.....	179
<i>Annexe 1 - Les dépenses en investissements de transport « ports maritimes ».....</i>	<i>181</i>
<i>Annexe 2 - Comparaison de tarifs de manutention du fret conventionnel (a la tonne).....</i>	<i>187</i>
<i>Annexe 3 - Comparaison de tarifs de manutention du fret conteneurisé (a la boîte).....</i>	<i>189</i>
<i>Annexe 4 - Analyse de la compétitivité des ports français - Résumé de l'étude de BCEOM pour le compte du Commissariat général du Plan.....</i>	<i>191</i>
1. Préambule.....	191
2. Analyse de la position concurrentielle des ports français.....	192
2.1 Présentation générale de l'activité des ports français.....	192
2.2 Historique des grandes tendances et évolutions passées.....	193
2.3 Analyse des parts de marché et ciblage retenus.....	195
3. Analyses résultats de l'enquête.....	197
3.1 Évaluation de la compétitivité des ports français par leurs usagers.....	201
3.1.1 Le point de vue des chargeurs et commissionnaires de transport.....	201
3.1.2 Le point de vue des armateurs.....	201
3.2 Les principales attentes des usagers des ports français.....	204
<i>Annexe 5 - Composition des conseils d'administration des ports autonomes.....</i>	<i>207</i>
1. Dispositions générales.....	207
2. Détail des membres du conseil d'administration.....	208
<i>Annexe 6 - Consommation des crédits.....</i>	<i>211</i>
<i>Annexe 7 - La fiscalité touchant les ports français.....</i>	<i>215</i>
1. La taxe professionnelle.....	215
1.1 Conditions requises.....	215
1.2 Activités exonérées.....	216
1.3 Activités imposables.....	216
2. La taxe foncière.....	216
3. L'impôt sur les sociétés.....	216
4. La TVA.....	217

<i>Annexe 8 - Point sur l'avancement de la réforme portuaire</i>	219
1. Amélioration de la desserte terrestre des ports	219
2. Maîtrise des coûts de passage portuaire	220
3. Simplification et harmonisation des pratiques administratives	221
4. Assouplissement dans la gestion foncière des ports	221
5. Modernisation de l'organisation et du fonctionnement des établissements portuaires	222
<i>Annexe 9 - Le futur schéma des plates-formes multimodales et du transport combiné</i>	223
<i>Annexe 10 - Les villes portuaires, places stratégiques pour l'aménagement du territoire contemporain par Priscilla De Roo, DATAR, 4 juillet 1997</i>	227
<i>Annexe 11 - Aides accordées par les fonds structurels au développement des ports de commerce</i>	231

INTRODUCTION

Quelle est l'étendue de l'effort public en faveur des ports français ? Quelle est l'ampleur des effets induits ? Les instruments de politique répondent-ils bien aux objectifs qui leur sont assignés, et à quel coût ? Telles étaient les interrogations adressées au Commissariat général du Plan par l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques

Des choix de méthode

La simplicité des questions ne doit pas masquer une difficulté de méthode. Comme toutes les politiques publiques sectorielles, celles concernant les ports poursuivent inévitablement plusieurs registres d'objectifs. Plus exactement, elles cherchent des compromis entre des objectifs qui ne convergent pas facilement : amélioration de la productivité d'une filière, maintien de l'emploi dans un secteur ou dans des zones géographiques, protection du revenu de certains agents économiques, etc.

En l'espèce, la difficulté est encore accrue par la complexité de la filière des transports : toute action en matière portuaire est en même temps une action qui concerne toute la chaîne de transport et, au-delà, l'ensemble de l'économie et du territoire. Selon l'angle sous laquelle on la regarde, son efficacité n'apparaît pas de manière identique. Ainsi, une action publique qui protège le niveau de l'emploi à court terme peut se révéler défavorable à la compétitivité du transport, ou bien des investissements qui relancent l'activité des ports s'avérer inefficaces à l'échelle nationale faute d'infrastructures adaptées dans les arrière-pays.

L'évaluation a naturellement tenté de rendre justice aux différents objectifs des politiques portuaires. Néanmoins, compte tenu des délais impartis, il s'est avéré nécessaire de privilégier certains d'entre eux, et donc de se référer à une vision adaptée, mais inévitablement partielle, de l'efficacité de l'action publique. C'est l'objectif de renforcer la compétitivité globale de la chaîne de transport, qui à long terme est la plus sûre garantie d'essor de l'activité portuaire et des territoires environnant les ports, que l'on a considéré comme prioritaire. Cela a conduit à porter un grand intérêt aux critères de choix des

utilisateurs des ports, et à inclure dans le champ de l'analyse les politiques de transport terrestre

Il n'a pas paru possible d'adopter une conception complètement statique de l'efficacité des politiques publiques. En effet, le transport traverse à l'heure actuelle une période de changement, et un dispositif d'infrastructures et de services hier efficace peut se révéler demain inadapté. De ce fait, une analyse des tendances lourdes du secteur constitue l'auxiliaire nécessaire de l'évaluation. Une politique publique doit être jugée au moins autant sur sa capacité à anticiper la nouvelle donne d'un secteur que sur son adaptation au passé récent ou à la situation présente. C'est pourquoi, avant toute analyse de l'impact des politiques, le rapport débute sur un état des lieux de l'économie du transport et des ports français, et sur un inventaire des connaissances concernant leur avenir à moyen terme.

Les perspectives de l'économie portuaire

Depuis quelques années, le secteur du transport maritime connaît d'importantes transformations. Le commerce international se développe à un rythme très soutenu, dans un contexte extrêmement concurrentiel où les prix du transport maritime sont tirés vers le bas. De ce fait, les marges des armateurs sont très réduites, et une course à la compression des coûts est engagée. Des regroupements et des alliances géantes se forment, et chaque opérateur mène une stratégie de concentration et d'accélération du transport. La taille moyenne des navires porte-conteneurs augmente, les moindres gains de temps sont exploités, les trajets les plus directs sont privilégiés, les ports dont l'arrière-pays est très peuplé et économiquement très actif sont préférés.

Le transport des marchandises en vrac, tout particulièrement des hydrocarbures, est certes moins soumis au changement que celui des conteneurs ou plus généralement des marchandises diverses. Il reste, même si les mutations en cours dans le transport maritime concernent surtout les marchandises diverses, qu'elles revêtent une grande importance : selon la performance des ports, beaucoup de valeur ajoutée peut être créée ou perdue dans l'enceinte de ports et dans le reste de l'économie.

Cette évolution de l'économie portuaire doit être replacée dans le contexte d'ensemble du transport de marchandises. Les chargeurs se soucient évidemment du trajet complet de leur marchandise, depuis le lieu de chargement jusqu'au destinataire final. Beaucoup de leurs préoccupations actuelles vont dans le même sens que celles des armateurs : soucieux de minimiser leurs stocks et d'offrir une qualité irréprochable, ils sont demandeurs à la fois d'un bon prix et d'un transport rapide, assorti d'une grande fiabilité.

Le prix total d'un transport empruntant la voie maritime comprend trois parties : le fret maritime, le coût du transport terrestre et les coûts de passage portuaire. En moyenne, la part du fret maritime dans le coût total de transport d'une marchandise est la plus importante des trois, de sorte que les chargeurs sont sensibles à ce poste, et trouvent intérêt à la concentration des trafics. Le prix du transport terrestre est d'un ordre de grandeur légèrement inférieur, et sur ce segment du trajet, toutes choses égales par ailleurs, les chargeurs recherchent le meilleur prix, ou pour certains le meilleur couple prix-temps. Cela peut les conduire à choisir le port le plus proche de la destination, et en ce sens une marchandise française peut passer par un port étranger sans qu'il y ait *détournement* au sens propre du terme. Cela les incite aussi à privilégier les ports dont l'arrière-pays est bien équipé en infrastructures terrestres. Les coûts portuaires, enfin, sont nettement inférieurs aux deux autres grands postes de dépense. Cela ne signifie pas que les chargeurs y soient indifférents, car de toute manière les gains que l'on peut faire sur le transport sont toujours commensurables avec les marges sur la marchandise transportée, mais cela explique qu'ils soient plutôt sensibles à la fiabilité du service, garanties de délai et de qualité.

En fin de compte, les préoccupations des armateurs et des chargeurs exercent des pressions conjointes en faveur d'une hiérarchisation des ports.

Seuls un petit nombre de ports seront en mesure de répondre aux exigences des opérateurs du commerce mondial : pour cela, outre les considérations de coûts, un arrière-pays dense et développé, une excellente qualité de service ou une position géographique favorable sur les grands axes du commerce mondial sont devenus indispensables. Dans la Méditerranée, ce dernier critère revêt une grande importance, au point que des ports se développent *ex nihilo*, comme Algésiras ou Gioia Tauro. Sur l'Atlantique, les trois critères jouent, et les différents ports de la rangée Nord se livrent une concurrence à l'issue incertaine. En France, Le Havre, bien placé et pourvu d'un arrière-pays relativement dense, a de bonnes chances de faire partie des ports qui draineront une partie du commerce mondial. Marseille, éloigné de la ligne directe de traversée de la Méditerranée, peut conserver des chances, s'il parvient à offrir une qualité et des prix satisfaisants, mais n'attirera probablement pas les plus gros porte-conteneurs des lignes Europe-Asie.

D'autres ports bénéficieront d'un trafic indirect de conteneurs par *feeder*, dans la mesure où leur arrière-pays suffira à justifier le débarquement de navires de taille moyenne mais pas de la taille la plus grande. Certains se spécialiseront dans des trafics de marchandises non conteneurisées, qui exigent des installations adéquates, un professionnalisme développé et des activités économiques spécialisées dans l'arrière-pays : trafics de bois, de

charbon ou de céréales, par exemple. D'autres encore pourront vivre de trafics d'intérêt local. Ces ports de deuxième ou troisième rang ne sont pas moins utiles que les autres, ils peuvent prospérer et apporter de la valeur ajoutée à l'échelle locale. Du reste, tous les trafics des ports de commerce international n'ont pas un impact important sur l'économie : le trafic de conteneurs n'induit pas nécessairement d'activité de traitement de la marchandise à proximité.

En définitive, une grande partie des choix qui affectent le destin des ports reviennent aux armateurs. Mais les politiques publiques peuvent agir sur de nombreux éléments de la fiabilité et de la compétitivité de la chaîne de transport. Leur succès se mesurera à l'aune de leur adaptation à la nouvelle donne de l'économie du transport.

Un secteur qui reçoit des crédits publics significatifs

Aux deux premières questions posées à l'évaluation, l'orientation générale des réponses est que le secteur portuaire a bénéficié au cours des dernières décennies de crédits publics importants, et qu'il en reçoit encore aujourd'hui, quoique dans une proportion moindre.

S'agissant d'investissements en infrastructures portuaires, la part du financement d'État représente une forte majorité du total, au moins pour les ports autonomes. Examinés catégorie par catégorie (quais, écluses, etc.), les financements français apparaissent de proportions comparables à ceux des pays concurrents. Il est probable cependant -mais les comparaisons précises sont très délicates- que, tous échelons territoriaux confondus, les ports du Bénélux soient un peu mieux dotés par les collectivités publiques que les ports français.

Si l'on considère les investissements portuaires dans leur ensemble, leur total a décliné à partir de 1976. Depuis 1989, ils oscillent entre 1,5 et 1,9 milliard de francs en monnaie constante de 1996. Dans ce total, la part de l'État baisse tendanciellement : elle est passée de 220 millions en 1988¹ (soit 17 % du total de l'époque) à 149 millions en 1994 (8 % du total). La part des collectivités locales a sensiblement augmenté : 191 millions en 1988 (15 %) et 580 millions en 1994 (32 %). La part financée sur fonds propres oscille autour de 40 à 50 %. Globalement, cette évolution traduit deux phénomènes concomitants : la stabilisation des investissements après l'achèvement d'équipements lourds vers 1975, d'une part, et un relatif désengagement de l'État, d'autre part.

(1) L'interprétation de ces chiffres demande quelques précautions développées dans l'annexe 1 du rapport

Si l'on veut rendre justice à l'effort public d'investissement en faveur du secteur portuaire, il faut naturellement y inclure les infrastructures terrestres visant à améliorer la desserte des ports, mais il n'est pas possible de fournir d'appréciation chiffrée : cela n'aurait guère de sens d'affecter une part d'un investissement routier ou ferroviaire à sa fonction de desserte d'un port.

Si l'on s'attache enfin à l'effort budgétaire complet, investissement et fonctionnement confondus, les montants payés par l'État, qui au début des années 80 dépassaient largement le milliard de francs en monnaie constante de 1996, décroissent depuis lors et tendent vers 600 millions.

Les sommes investies par l'État peuvent être rapprochées des chiffres de la dépense portuaire et de l'emploi dans le secteur. L'emploi direct total en métropole était de l'ordre de 30 000 personnes en 1995. La dépense portuaire, estimée par le compte satellite des transports, était de 8,2 milliards en 1992 en dépense courante et 1,6 milliard en capital. L'évaluation de l'emploi induit est toujours hasardeuse, les conventions de calcul étant par nature contestables. Les études assez détaillées menées sur quelques sites permettent d'estimer que l'activité d'un port autonome suscite entre trois et quatre emplois indirects ou induits pour un emploi direct¹. Il paraît raisonnable de penser que l'activité portuaire représente environ 0,12 % de la population active en emplois directs, et de l'ordre de grandeur de 0,5 %, peut-être un peu plus, en agrégeant emplois directs, indirects et induits.

Des problèmes d'image plus que de prix

Si l'on en vient maintenant à l'efficacité des politiques portuaires, l'impression dominante qui se dégage de l'évaluation est que les politiques publiques menées au cours de la dernière décennie ont contribué à améliorer l'efficacité des ports, sans parvenir à redresser complètement une image de fiabilité insuffisante.

La première question à laquelle il convient de répondre est de savoir si les infrastructures portuaires françaises correspondent aux besoins de l'économie nationale. Il ressort de l'évaluation qu'après une période d'investissement en grands équipements, les infrastructures portuaires sont actuellement satisfaisantes, mis à part des cas de vétusté ou de relèvements de profondeurs dus à un entretien insuffisant. Par rapport aux exigences du développement du commerce mondial, la seule structure lourde envisageable est sans doute Port 2000, et encore ne sera-t-elle utilisée à plein que si

(1) Certaines études proposent des coefficients multiplicateurs nettement plus élevés, mais souvent en prenant en compte de nombreuses activités développées à partir des matières premières qui ont transité par les ports.

Le Havre sort bien placé de la concurrence très dure qui oppose les ports de la rangée Nord pour attirer les trafics de conteneurs.

Ensuite se posent toutes les questions liées aux services portuaires. La consultation menée auprès des armateurs l'a confirmé : les utilisateurs des ports recherchent prioritairement la fiabilité et la qualité de service, et à cet égard ils perçoivent les grands ports français comme inférieurs à leurs concurrents.

Les problèmes de la manutention occupent en matière de fiabilité une place centrale. La réforme de 1992 a notamment eu pour résultat une réduction des effectifs de la profession, d'un peu plus de la moitié. Mais les deux ports dont le trafic est le plus mondial n'ont pu rétablir complètement leur image. Des conflits sociaux, au moins larvés, s'y produisent toujours autour de l'interprétation de la loi de 1992, dont l'esprit est d'instituer le droit commun du travail, mais dont la pratique laisse subsister d'importantes poches d'exception à ce droit. Les entreprises de manutention française n'ont pu atteindre la surface financière et la stabilité de leurs homologues belges et néerlandaises, en partie parce que la réforme a laissé peser sur elles une charge financière significative, malgré une importante participation de l'État. Des problèmes organisationnels persistent, quant à l'articulation des métiers d'ouvriers dockers, exercés dans les entreprises de manutention et de grutiers, qui dépendent des autorités portuaires. De même, des problèmes de frontière subsistent en ce qui concerne les périmètres d'activité des sociétés de manutention.

À côté de la manutention, qui est à la fois déterminante, tant pour la qualité de service que pour l'image, et importante dans le total des charges portuaires, les ports français sont parfois jugés, à tort ou à raison, moins favorablement que les étrangers en raison des modalités d'organisation des professions du remorquage, du pilotage et du lamanage. En revanche, les formalités douanières ont été simplifiées et facilitées à la suite des récentes mesures. Il apparaît également que les conditions d'accès au domaine public, même si elles suscitent encore quelques critiques, répondent mieux que par le passé aux demandes des utilisateurs.

Les utilisateurs, on l'a vu, sont généralement plus sensibles à la qualité qu'au prix, mais un port dont la fiabilité est contestée a d'autant plus intérêt à offrir des charges raisonnables. Dans l'attente de la mise en place d'un Observatoire des coûts portuaires, il est difficile de faire des comparaisons précises, d'autant qu'à l'étranger les données sont d'accès et d'interprétation difficile. Il semble cependant raisonnable d'affirmer que les droits de ports français se situent dans les ordres de grandeurs européens habituels. Une question que soulève l'évaluation, en revanche, est celle de l'efficacité

commerciale des tarifs pratiqués par les autorités portuaires : ils ne sont pas conçus, à l'heure actuelle, pour attirer au mieux le trafic.

Par ailleurs, les entreprises de manutention ont des coûts nettement supérieurs à ceux de leurs concurrentes des autres pays. Il est vrai qu'elles sont soumises à la taxe professionnelle, contrairement à d'autres professions portuaires et à leurs homologues étrangères. Les autres services, enfin, peuvent être un peu plus chers dans certains ports de France qu'à l'étranger, mais de nombreux utilisateurs s'accordent à penser que les prix du Havre sont raisonnables. Quoi qu'il en soit, les comparaisons portant sur les prix des services doivent être relativisées : les prix ramenés à l'unité de marchandise dépendent non seulement des tarifs portuaires, mais aussi du total chargé ou déchargé, donc de l'activité du port et de son arrière-pays¹.

Infrastructures terrestres et densité économique

On entend en France de manière récurrente un débat entre les responsables portuaires et les entreprises de transport terrestre. Les premiers accusent les secondes de ne pas mettre en place l'offre qui répondrait à leur demande de transport terrestre bon marché et rapide, à quoi les secondes rétorquent qu'ils investiraient dans l'offre le jour où ils auront l'impression que la demande existe. Sans doute une offre bien conçue peut-elle, en matière de transports, créer de la demande. Il reste que celle-ci est très dépendante de l'activité économique. Or il existe une différence importante entre les ports français candidats au grand commerce international et leurs rivaux de Flandre et des Pays-Bas, voire d'Italie : d'un côté un pays dont la densité moyenne est de 100 habitants au kilomètre carré, avec une seule agglomération géante, de l'autre des régions denses, parfois quatre fois plus denses, avec plusieurs pôles économiques importants propres à concentrer les trafics. Il est raisonnable d'espérer que les ports français puissent prolonger un peu leur arrière-pays, il n'est pas réaliste d'ignorer la démographie.

Dans ces conditions, l'évaluation conclut que les infrastructures routières de desserte, s'agissant des ports dont l'arrière-pays est étoffé, sont en train de rattraper le retard qu'elles avaient pris il y a quelques années. Si la réalisation du schéma directeur progresse à la vitesse prévue, les infrastructures qui font encore défaut devraient être achevées vers 2005.

La question des infrastructures ferroviaires est plus complexe. Elles sont surtout intéressantes pour des trajets longs, de plusieurs centaines de

(1) Les professionnels parlent d'effet *diviseur*, pour exprimer que les prix des services rendus aux navires et certaines charges fixes sur les services à la marchandise sont d'autant plus faibles à l'unité (tonne, conteneur) que les navires embarquent ou débarquent en moyenne plus de marchandises.

kilomètres. Malheureusement, au-delà de l'Île-de-France, il n'existe pas actuellement de marchés importants pour les ports de la Manche. Il y a donc incompatibilité entre les souhaits des responsables portuaires qui demandent l'organisation d'une circulation Est-Ouest rapide et fiable pour se développer vers les marchés éloignés, d'une part, et, d'autre part, l'intérêt des établissements publics ferroviaires qui, faute de perspectives assurées, ne sont pas prêts à prendre seuls le risque commercial correspondant. A court terme, l'urgence est de faire disparaître les goulots d'étranglement du trafic de fret en Rhône-Alpes et en région parisienne, où le point nodal de Villeneuve-Saint-Georges assure l'essentiel de la distribution du trafic national.

En outre, les pays du Nord de l'Europe ont récemment manifesté un intérêt très vif pour une nouvelle forme d'organisation des trafics, les *corridors ferroviaires*⁽¹⁾. Il s'agirait de mieux utiliser les infrastructures ferroviaires en les ouvrant à de nouveaux opérateurs de transport terrestre, plus productifs ou plus efficacement intégrés. Un premier schéma européen a été élaboré, avec plusieurs corridors partant des ports de la mer du Nord et de la Manche, mais sans corridor au départ d'un port français. Il semble qu'en France les inquiétudes quant à l'ouverture de l'infrastructure ferroviaire l'aient emporté jusqu'ici sur les avantages à attendre d'un service concurrentiel et intégré au départ des ports. Ce raisonnement est vivement contesté par les opérateurs portuaires.

Quoi qu'il en soit, le débat est révélateur de l'état que doivent s'efforcer de desserrer les politiques publiques futures. La géographie a certes donné quelques avantages à la France en la dotant d'un port en eau profonde touché en premier par les navires venus de l'Ouest, mais la démographie la dessert, car les arrière-pays ne sont pas densément peuplés. Le défi jeté aux pouvoirs publics est à la fois de choisir des priorités réalistes en nombre raisonnable, et de réussir d'autant mieux à améliorer la qualité et les coûts que la concentration des trafics sera inévitablement limitée.

(1) *Freeways* ou *freightways*, selon les terminologies

CHAPITRE I

DIAGNOSTIC

1. Le système portuaire

1.1 Le port : un espace fonctionnel et une organisation administrative

Un port de commerce est un ensemble complexe d'équipements regroupés au bord de l'eau et destinés à expédier ou recevoir des marchandises ou des passagers par la voie maritime.

Définition de l'ESPO¹

On entend par port maritime une superficie de terrain et d'eau comportant des aménagements et des installations permettant principalement la réception des navires, leur chargement et leur déchargement, le stockage des marchandises, la réception et l'évacuation de ces marchandises par les moyens de transport terrestre et pouvant comporter également des activités d'entreprises liées au transport maritime.

Les transports maritimes de passagers se limitent aujourd'hui à des traversées de courtes distances et, le cas échéant, à des activités de croisière. Les transports de marchandises, ou de fret², qui constituent le cœur du trafic

(1) ESPO : Organisation des ports maritimes européens

(2) Ce terme étant également employé pour désigner le prix du transport maritime.

- Diagnostic -

portuaire pour la plupart des ports, concernent des produits qui, soit partent ou arrivent dans les environs immédiats du port où ils sont stockés ou transformés, soit sont réacheminés dans la zone de desserte du port (l'hinterland). Pour ce faire, tous les modes de transports sont sollicités, majoritairement la route, mais également le fer, la voie navigable, les conduites ou le cabotage maritime (navigation côtière de courte distance), ce qui implique qu'un port est par excellence une plate-forme d'échanges intermodaux

Les équipements du port sont nombreux. À cet égard, il faut distinguer :

- l'infrastructure lourde de base qui permet l'accès, sous l'autorité de la capitainerie, des navires à un poste abrité : digues de protection contre la mer, chenaux maritimes d'accès, avant-ports, écluses maritimes pour les plus grands ports (sauf Marseille), ponts mobiles, darses et bassins ;
- les quais et postes d'accostage où stationnent les navires pendant toutes leurs opérations au port ;
- les équipements à terre, dits « de superstructure » ou « d'outillage », qui permettent la manutention et le stockage des marchandises : grues, portiques, terre-pleins, hangars...¹

Outre ses fonctions de transport proprement dites, un port est d'une part, le point de fixation d'activités industrielles et tertiaires situées dans sa zone, d'autre part, un lieu associé physiquement et dans une certaine mesure, économiquement, à l'agglomération urbaine qui porte son nom. Il est de ce fait l'objet d'une attention particulière notamment de la part des responsables de l'aménagement du territoire.

Par une extension sémantique, le mot « port » s'applique également à l'organisme en charge du port. L'établissement portuaire a pour mission d'assurer les travaux d'extension, d'amélioration, de renouvellement, de reconstruction, ainsi que l'exploitation, l'entretien, la police des ports et de leurs dépendances et la gestion du patrimoine immobilier et domanial qui lui est affecté². Sa structure administrative est variable, suivant l'importance du port (voir infra : ports autonomes, ports d'intérêt national, autres ports) mais son organisation fonctionnelle est généralement composée de

(1) Paragraphe emprunte au rapport du Conseil économique et social : « Les ports maritimes et fluviaux, leur place dans l'économie française et leur rôle dans l'aménagement du territoire », mai 1993

(2) Voir P. Bauchet : « Les transports de l'Europe », *Economica*, 1996

- un service d'exploitation qui comprend notamment la capitainerie chargée de la police de l'exploitation portuaire ;
- l'outillage, qui gère hangars, terre-pleins et engins de levage ;
- un service des infrastructures, chargé des travaux neufs, de l'entretien et du dragage qui construit et entretient les quais et les accès nautiques ;
- le service commercial qui assure la vente et la promotion du port.

D'autres services administratifs opèrent dans le port tels la police (DICCILEC) ou les affaires maritimes, qui gèrent administrativement les marins français et assurent le contrôle de la sécurité des navires et des marchandises dangereuses. L'administration des douanes est chargée de percevoir les droits d'entrée et de sortie, ainsi que de contrôler et vérifier des marchandises. Les services de santé ainsi que de l'agriculture et de la pêche sont chargés des contrôles sanitaires, vétérinaires et phytosanitaires.

1.2 Les nombreux intervenants portuaires proposent des services aux navires ou à la marchandise

Les autres intervenants sont multiples, mais peuvent être divisés en deux grandes catégories : les services aux navires et les services à la marchandise¹.

1.2.1 Les services aux navires

- *Les pilotes* sont chargés de guider les navires ; ils forment des sociétés indépendantes, par port ou groupe de ports, au statut particulier. Le pilotage constitue une obligation de par la loi de 1928, pouvant être assimilée à l'instauration d'un monopole de droit. Il est sous tutelle des autorités déconcentrées du ministère chargé des ports (Affaires maritimes)
- *Les sociétés de remorquage* : sociétés privées indépendantes, aident les navires dans leurs opérations d'accostage et de départ. Elles forment souvent un monopole de fait, disposant de fonctions de sécurité définies par l'autorité portuaire. Leurs tarifications sont contrôlées par l'autorité portuaire.
- *Les sociétés de lamanage* sont chargées d'amarrer les navires. Pour le tiers d'entre elles (et dans la plupart des grands ports), elles sont organisées en sociétés coopératives ouvrières de production.
- *Les sociétés d'avitaillement et de soutage* approvisionnent les navires en vivres, équipements, carburant...

(1) D'après un document UNIM

- Diagnostic -

- *Les sociétés de réparation navale* font office de station-service pour les navires.
- *Les consignataires de navires*, représentants du propriétaire ou de l'affrèteur du navire, organisent son escale dans ses moindres détails et, dans leurs fonctions d'agent maritime, procurent le fret que le navire aura à transporter
- *Le courtier maritime*, officier ministériel, bénéficie du privilège d'effectuer la mise en douane du navire, du paiement des droits de port pour le compte de l'armateur, de la traduction de tous les documents officiels ; il a également le privilège d'affréter un navire pour le compte d'un chargeur.
- *La réparation, la location, la maintenance et la gestion de conteneurs.*
- *Les compagnies d'assurance maritime*

1.2.2 Les services à la marchandise

- *Les commissionnaires de transports et transitaires* :
 - transitaire, agréé en douane,
 - organisateur de transports pour compte de tiers,
 - affrèteur routier, fluvial ou ferroviaire,
 - intermédiaire spécialisé éventuel par exemple en denrées périssables ou colis lourds ou usines clés en mains.
- *le négociant ou le courtier en marchandises* : achète, vend, stocke, etc. les produits du négoce : café, coton, cacao, bois, pétrole, produits chimiques, etc.
- *les sociétés de groupage, dégroupage, d'entreposage, de distribution.*
- *les sociétés de contrôle, d'analyse d'échantillons, de surveillance.*
- *les industriels implantés en zone portuaire* (voir infra).
- *les entreprises de manutention* qui sont l'interface entre la terre et la mer, sont chargées de toutes les opérations de chargement et de déchargement de navires, ainsi que des opérations de mise et de reprise sous hangar et sur terre-plein, qui en sont le préalable ou la suite nécessaire.

Elles utilisent, d'une part, un outillage qui leur est la plupart du temps loué par l'autorité portuaire qui fournit le personnel de conduite, d'autre part, des ouvriers dockers dont une grande proportion est mensualisée depuis la loi de 1992 sur la manutention portuaire

1.3 L'environnement géographique des ports : les zones d'activités et industrielles et les villes

1.3.1 Le repli des zones industrielles n'est pas compensé par le développement des zones d'activités

Après la dernière guerre mondiale et pendant la période des « Trente glorieuses », sur la base de l'exemple donné par les ports d'Anvers et de Rotterdam, les secteurs à proximité immédiate des ports ont fait l'objet d'une politique active d'aménagement en Zones industrielles portuaires (ZIP) correspondant à la forte croissance de cette époque et traduisant le déplacement des centres de gravité des industries traditionnelles vers la mer (littoralisation), conformément à la théorie en vigueur à l'époque des pôles de développement préconisés par François Perroux. De nouvelles extensions de ports traditionnels liées également pour certaines à l'apparition des conteneurs ont vu le jour à partir de 1965 : à Fos à l'ouest de Marseille, dans la plaine alluviale du Havre, à Montoir près de Nantes, à Dunkerque, au Verdon à l'embouchure de la Gironde. Un terminal pétrolier a été installé au Cap d'Antifer entre Le Havre et Étretat. L'industrie lourde s'est implantée : le pétrole, les raffineries et la chimie à Fos, Donges, Le Havre et Dunkerque, la sidérurgie à Dunkerque (Sollac) et à Fos (Ascometal, Sollac), l'aluminium à Dunkerque (Péchiney), l'industrie chimique (Atochem), la chimie minérale et l'automobile au Havre. Ces implantations d'unités industrielles furent d'autant plus intéressantes qu'elles créèrent de forts volumes de trafics, pour l'essentiel captifs au moins à moyen terme.

Cet élan a été stoppé au cours des années 1970 avec les chocs pétroliers et le ralentissement de l'économie, touchant principalement les activités industrielles, dont une part s'est repliée hors d'Europe près des sources primaires d'énergie et de matières premières. Parallèlement, le choix en faveur de l'électricité nucléaire a interdit le développement des importations de charbon destinées aux centrales thermiques, et a fait chuter l'activité pétrolière : Bordeaux a perdu ses trois raffineries entre 1979 et 1986, et actuellement la réduction des surcapacités de raffinage est encore à l'ordre du jour à Fos et à Donges. Le complexe industriel de Fos est resté très en deça des objectifs initiaux très ambitieux et, en 1984, la zone était déclarée « pôle de conversion ». Cependant, la fermeture programmée des mines de charbon et le maintien à son niveau de la part de l'électricité nucléaire peut provoquer une recrudescence de l'importation de charbon par voie maritime. Les zones industrielles, dont les périmètres avaient été généreusement délimités, se sont trouvées trop grandes et ont fait apparaître des espaces inoccupés, voire des friches portuaires, pouvant au demeurant constituer un potentiel d'implantation d'industries.

Ce repli industriel n'a pas été compensé entièrement par le développement d'autres activités. Le secteur chimique a bien continué de progresser, à un rythme moindre toutefois que dans les pays voisins du Nord. La France est devenue le deuxième pays importateur de gaz naturel liquéfié avec des terminaux spécialisés à Fos et Montoir et Dunkerque s'apprête à devenir le point d'arrivée du gazoduc norvégien. Incidemment, il faut signaler que la construction de navires méthaniers fait partie des rares domaines de compétence française en matière de construction navale. En revanche, les activités industrielles dépendantes des services portuaires, telles que le stockage, le conditionnement, la distribution, le commerce d'importation et d'exportation, la réparation de conteneurs, etc. n'ont pas su prendre le relais de la désindustrialisation et ont pris du retard par rapport aux grands ports européens du Nord. Les sociétés importatrices et exportatrices d'origine étrangère, génératrices d'activités commerciales, de services après-vente et de transports choisissent largement de s'implanter ailleurs que dans les ports français, pour diverses raisons qui seront explicitées ci-après. Au total, les ports français n'ont pas les retombées que la collectivité serait en droit d'espérer en matière de richesses et d'emplois.

1.3.2 Les villes portuaires : une synergie entre le port et sa ville

À chaque port correspond généralement une ville. Cela résulte de raisons historiques : pendant longtemps l'un et l'autre étaient étroitement imbriqués et vivaient au même rythme, avec une main d'œuvre abondante qui s'affairait le long des quais attenants aux habitations et aux rues.

Puis, au fur et à mesure des progrès de l'ère industrielle et de la diffusion des marchandises, villes et ports se sont séparés physiquement, puis intellectuellement, le port devenant un chantier technique spécialisé inaccessible au public qui s'est vu séparé de l'accès au bord de mer. Le port a été longtemps et reste encore en France trop souvent totalement exclu dans les grandes villes des débats municipaux et soustrait aux préoccupations des habitants. Il échappe dès lors à sa définition première, le commerce et l'enrichissement de sa ville, pour répondre uniquement à des fonctions « nationales »¹. Ensuite, le port s'est éventuellement étendu progressivement sur le terrain des communes environnantes, rendant plus approximative la correspondance ville-port.

Néanmoins, l'emploi des personnels affectés au port et aux activités connexes qui peut représenter 10 à 30 % des emplois locaux, a toujours constitué un lien durable entre le port et la ville, bien que le port ait été à une certaine époque synonyme de déclin pour l'emploi. Ce lien devient plus que

(1) Voir Thierry Baudouin et Michèle Collin, « Le rôle des villes portuaires dans la façade atlantique française », Rapport de recherche pour la DATAR, janvier 1993

jamais d'actualité, à l'heure où le chômage est un problème partout présent. C'est pourquoi les collectivités locales et les communautés portuaires sont de plus en plus attentives à promouvoir des services utiles aux ports, tels des activités tertiaires ou des actions de formation, ou encore à encourager l'implantation d'activités plus ou moins directement liées au commerce portuaire.

Le rapprochement villes-ports s'opère également par la recherche de l'utilisation des « délaissés » du port qui résultent de l'évolution des activités et techniques portuaires. C'est ainsi que certaines villes reprennent contact avec le bord de mer par l'intermédiaire des plages, des ports de plaisance, ou de croisière créés ou agrandis par réhabilitation d'anciens bassins à marchandises. Plus délicat, mais également plus fondamental, est le problème de la réutilisation des friches portuaires au profit d'opérations urbanistiques et/ou économiques souhaitées par de nombreuses villes portuaires. Outre leur intérêt en termes de réhabilitation de l'espace, elles sont susceptibles de faire cesser la coupure entre les deux univers. Mais les ports sont parfois réticents à se séparer de réserves foncières qui peuvent leur être utile un jour ou l'autre. Par ailleurs, jusque récemment, ils n'y étaient pas intéressés notamment financièrement du fait des règles de domanialité publique. Mais de nouvelles perspectives légales et réglementaires se sont ouvertes en 1994.

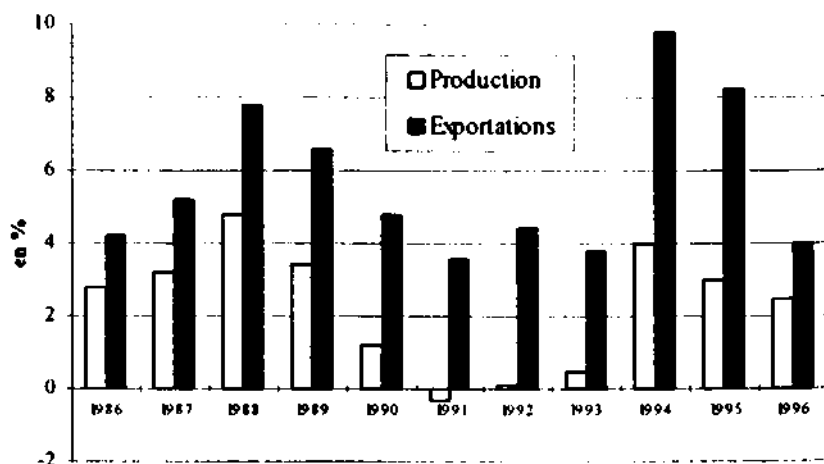
2. Le contexte du commerce international et son incidence sur les ports français

2.1 Les trafics portuaires français ne suivent pas le développement du commerce international maritime

Au cours de la décennie écoulée, le commerce international a toujours progressé nettement plus vite que la production mondiale.

Les tendances récentes sont caractérisées par la mondialisation de l'économie, la stagnation relative du continent européen et l'émergence d'économies très dynamiques, en Asie et en Amérique Latine. Il en résulte un important trafic maritime. Les trois quarts des échanges internationaux en volume transitent par les océans donc par les ports maritimes, points d'échange des marchandises avec les transports terrestres. Au total, le trafic maritime mondial atteint en 1996 4,8 milliards de tonnes transportées (4 milliards en 1991).

Production et exportation mondiales Variations annuelles (en %)



Source : Organisation mondiale du commerce, avril 1997

Aussi, ces évolutions du commerce mondial se traduisent par l'émergence des ports asiatiques parmi les plus importantes plates-formes mondiales, surtout en ce qui concerne le trafic conteneurisé, qui est devenu en l'espace d'une trentaine d'années le vecteur prépondérant des échanges internationaux.

Liste des ports mondiaux de plus de 100 millions de tonnes (trafic 1994, Journal de la marine marchande)

en millions de tonnes

Rotterdam	298
Singapour	290
Chiba (Japon)	174
Kobe (Japon)	171
Hong-Kong	147
Houston (E.U.)	142
Nagoya (Japon)	137
Yokohama (Japon)	128
Anvers	109

Source : Journal de la marine marchande

Trafic de conteneurs en 1995

	<i>en millions d'EVP</i>
Hong-Kong	12,60
Singapour	11,85
Kaohsiung (Taiwan)	5,05
Rotterdam	4,80
Pusan (Corée)	4,50
Hambourg	2,90
Long Beach (E.U.)	2,80
Yokohama (Japon)	2,70
Los Angeles	2,70
Anvers	2,35
New-York	2,22
Kelang (Indonésie)	2,16

Source : MOCI

En trafic total, si Rotterdam maintient de justesse sa première place devant Singapour, les pays asiatiques deviennent prépondérants dans les échanges maritimes mondiaux.

Pour les conteneurs, les résultats sont encore plus spectaculaires, avec trois ports asiatiques en tête de liste et six ports parmi les onze premiers au-delà de 2 millions de boîtes EVP¹ par an (à titre comparatif, Le Havre, qui représente les deux tiers du trafic conteneurisé français, vient juste de dépasser le million d'EVP en 1996 et confirme sa croissance pour les six premiers mois de 1997 avec une hausse de 15 % de ce trafic).

En ce qui concerne les ports français, la France n'a pas la place correspondant à sa situation de quatrième puissance exportatrice mondiale. En excluant le trafic intra-communautaire dont l'essentiel des échanges est assuré par mode terrestre, la France n'apparaît plus que comme la douzième nation exportatrice mondiale (le Royaume-Uni n'est plus la cinquième, mais la dixième, l'Allemagne n'est plus la deuxième, mais la troisième, etc.), ce qui situe la position relativement faible du maritime au regard du commerce extérieur (et montre le degré élevé d'intégration à l'Union européenne). En outre, une part non négligeable de son trafic transite par les ports des pays voisins (voir ci-après).

(1) EVP : Équivalent vingt pieds, unité de mesure des trafics conteneurisés correspondant à la longueur d'un conteneur standard.

2.2 La prépondérance des ports du Nord européen s'explique principalement par l'importance de leur arrière-pays

La part du commerce international de l'Union européenne faite par transport maritime représente 30 % en valeur et 75 % en poids, ce qui montre le rôle important joué par ce mode dans les échanges. L'examen des trafics des grands ports européens met rapidement en évidence le rôle joué par les ports de la « rangée » nord européenne, c'est-à-dire par la zone côtière s'étendant le long de la rive sud de la Manche et de la mer du Nord.

En 1996, on avait par ordre de trafic décroissant :

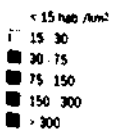
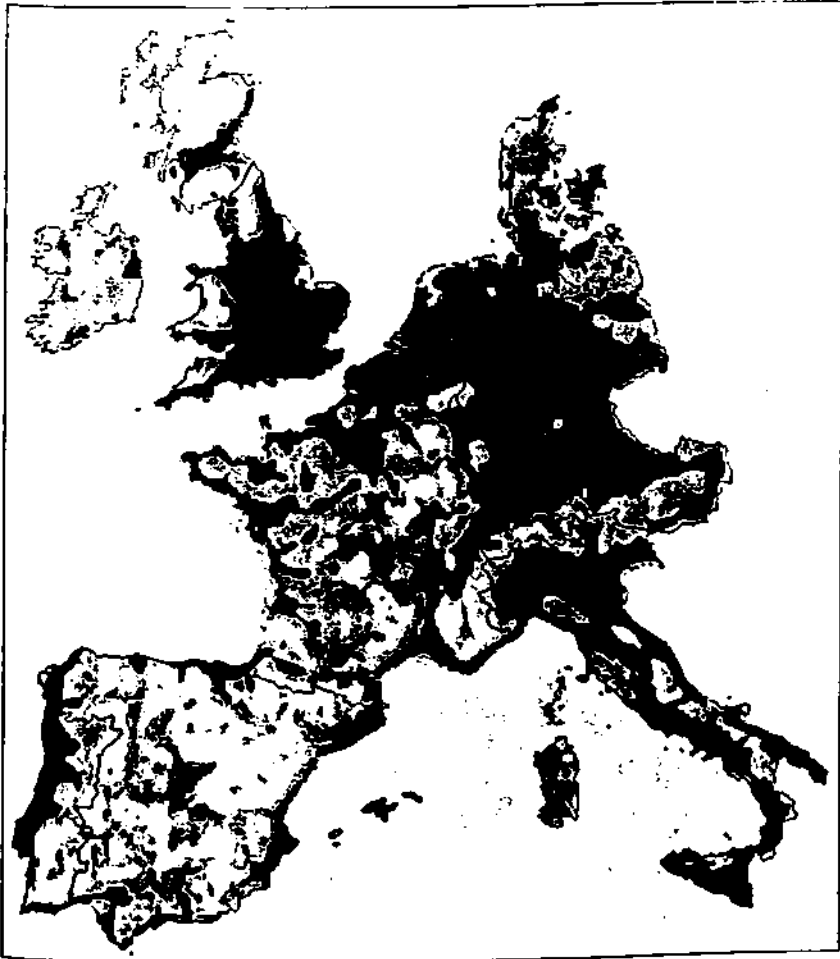
	<i>en millions de tonnes</i>
Rotterdam	292
Anvers	107
Marseille	91
Hambourg	71
Le Havre	56
Amsterdam	55
Londres	53
Gênes	46
Dunkerque	35

Comme le montre la carte des densités de population, cette prépondérance traduit la situation géographique exceptionnelle au débouché de l'artère rhénane : les ports sont grandement tributaires de leur arrière-pays et l'axe fort d'industrialisation de l'Europe s'étend de Londres à Milan en passant par le Bénélux et la Ruhr. Les grands ports du Nord que sont Rotterdam, Anvers et dans une moindre mesure Hambourg, sont adossés à un arrière-pays riche, à haute densité démographique, bénéficiant d'une industrie puissante et équipé d'un réseau d'infrastructures de communication performant. En revanche, la faible densité d'activités de leur arrière-pays explique pourquoi les ports de l'Atlantique-ouest et de Méditerranée occidentale ne jouent qu'un rôle limité. De plus, la concurrence entre les ports n'est pertinente que dans les limites de proximité des hinterlands.

2.3 La redistribution des cartes en Méditerranée : la création des « hubs »

En raison de l'éloignement des hinterlands les plus riches et les plus denses d'activités, les ports méditerranéens ont une activité moindre que leurs homologues du Nord. Ils ont gardé néanmoins un trafic spécifique avec l'Afrique et le Proche-Orient et, surtout, restent desservis par les lignes

Densités en Europe occidentale autour de 1990



Source : DATAR, « Le peuplement de l'Europe », Hervé Le Bras, 1996

régulières de conteneurs entre l'Asie et l'Europe dont les lignes « tour du Monde ». Cependant, les armateurs de navires porte-conteneurs, pour mieux rentabiliser leur exploitation, choisissent de n'escaler que dans un petit nombre de ports, voire un seul port, la marchandise étant transférée sur des navires plus petits : les « feeders ».

L'intérêt de l'opération résulte de l'économie d'exploitation réalisée par le navire-mère, porte-conteneurs pouvant atteindre des dimensions gigantesques, malgré les coûts supplémentaires du transbordement et du transport sur les navires « feeders » de moindre capacité. Afin d'accroître l'intérêt économique de l'opération, les ports situés directement sur l'axe de circulation Suez-Gibraltar sont mieux à même d'accueillir les grandes lignes et deviennent ainsi des « hubs », c'est-à-dire des plates-formes d'éclatement des trafics de conteneurs, chargées d'approvisionner les autres ports ou de desservir directement leur hinterland.

Il est clair que cette nouvelle distribution maritime est grandement défavorable aux ports situés sur l'Adriatique ou le golfe du Lion, comme Trieste, Gênes et Marseille, qui risquent de devenir des ports « feederisés » au bénéfice des « hubs » desservis directement par les grandes lignes océaniques comme Algeiras, Malte, Gioia Tauro en Calabre et Chypre. Le développement des trafics de conteneurs de ces ports au cours des dernières années est tout-à-fait significatif à cet égard :

	<i>en 1991</i>	<i>en 1996</i>
Algeiras	5,5 Mt	13,8 Mt
Gioia Tauro	0 (en 1994)	7,5 Mt

Dans le même temps, le trafic conteneurisé de Marseille progressait beaucoup plus modestement de 4,9 Mt en 1991 à 5,8 Mt en 1996 et était même dépassé par celui de Gênes qui passe de 3,3 Mt à 7,3 Mt pendant la même période.

2.4 Les pertes de parts de marché des ports français en raison des « détournements de trafic »

Le trafic global des ports français a connu une évolution caractérisée par :

- Une forte progression de 1960 à 1974 qui passe de 88 Mt en 1960 à 313 Mt en 1974, un passage à un maximum de 330 Mt en 1979, un reflux à 267 Mt en 1983, puis une stabilisation autour de 300 Mt depuis la fin des années 1980.

- Diagnostic -

- Un déséquilibre marqué entre les entrées (75 % du trafic) et les sorties qui s'explique par les importations d'hydrocarbures et de vracs solides (charbon, minerais)
- La substitution, au cours des vingt dernières années principalement de marchandises diverses et de vracs solides à des trafics pétroliers et produits énergétiques en baisse.
- Des pertes de parts de marché par rapport aux ports voisins et concurrents européens.

En 1996, le trafic global des ports français métropolitains s'élevait à 298,3 Mt, en progression de 0,6 % par rapport à l'année précédente. Le trafic des ports autonomes représente 77 % du total, celui des ports d'intérêt national 20 %.

La substitution des marchandises diverses aux vracs liquides et pondéreux énergétiques a un effet bénéfique sur l'économie des ports. Les premiers sont des produits de faible valeur par rapport à leur poids, alors que les seconds sont des marchandises conditionnées de prix plus élevés et susceptibles de générer davantage de valeur ajoutée lorsque certaines opérations de distribution sont effectuées sur place.

À titre indicatif, le trafic d'hydrocarbures représentait 210 Mt en 1973, 170 Mt de 1974 à 1981 et reste inférieur à 140 Mt depuis 1983 (à signaler cependant que le trafic de gaz liquéfié a progressé de 2 à 9 Mt au cours des vingt dernières années). En compensation, les vracs solides ont augmenté de 45 Mt en 1979 à 70 Mt en 1996 et les marchandises diverses de 30 Mt à 75 Mt actuellement.

Le trafic de conteneurs a progressé également de façon notable, mais à un rythme moindre que celui des autres ports européens. Avec 18,3 Mt, le trafic total des conteneurs des ports français est nettement inférieur à celui de chacun des trois grands ports européens de trafics conteneurisé : Rotterdam 53,4 Mt, Hambourg 31 Mt et Anvers 29,5 Mt. Cette situation est d'autant plus dommageable qu'il s'agit du trafic qui conditionne grandement l'avenir international des ports. À titre indicatif, le marché européen des conteneurs a triplé au cours des quinze dernières années et, sur le « range » nord européen, Le Havre, meilleur port français avec 9,5 Mt en 1996, est passé de 12 à 8 % de part de marché.

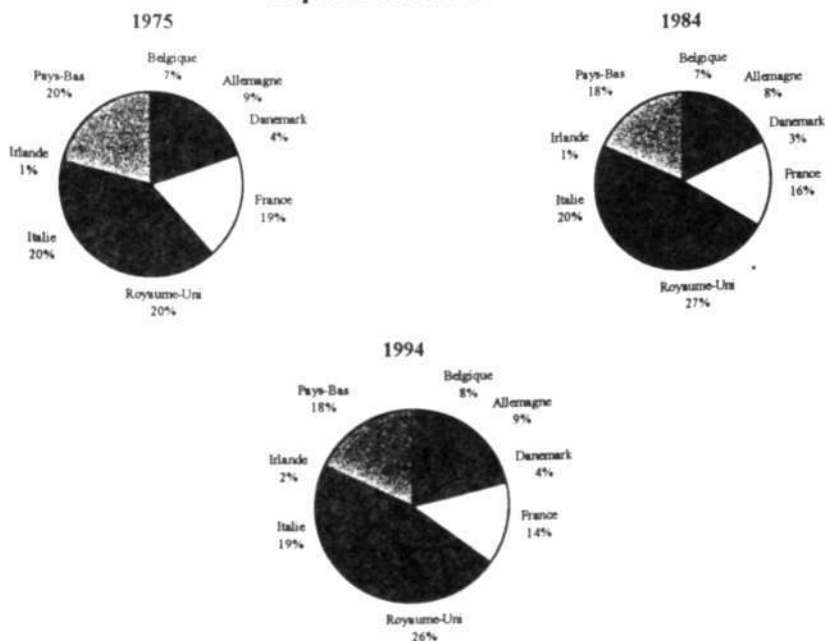
Les pertes de part de marché sont plus faciles à mettre en évidence sur le long terme qu'à court terme. En effet, en rappelant la situation relative des grands ports européens en 1981, on se rend compte que les deux grands ports français sont les seuls à avoir vu leur situation relative se dégrader, avec la circonstance aggravante, rappelée ci-dessus, d'avoir pris du retard

dans les trafics à forte valeur ajoutée¹ (marchandises diverses, conteneurs, vrac spécifiques).

Rotterdam	244 Mt	(n° 1 en 1996 avec 292 Mt)
Marseille	96 Mt	(n° 3 en 1996 avec 91 Mt)
Anvers	80 Mt	(n° 2 en 1996 avec 107 Mt)
Le Havre	72 Mt	(n° 5 en 1996 avec 56 Mt)
Hambourg	61 Mt	(n° 4 en 1996 avec 71 Mt)
Gênes	47 Mt	
Londres	44 Mt	

Les rapports « fact-finding » (base de données établies par enquête auprès des principaux ports européens) établis depuis 1974 par l'organisation des ports maritimes européens (ESPO), par enquête directe auprès de 80 autorités portuaires, confirment ces pertes relatives de part de marché, la part des ports français passant de 19 % en 1975 à 16 % en 1984 et 14 % en 1994.

Répartition du trafic total

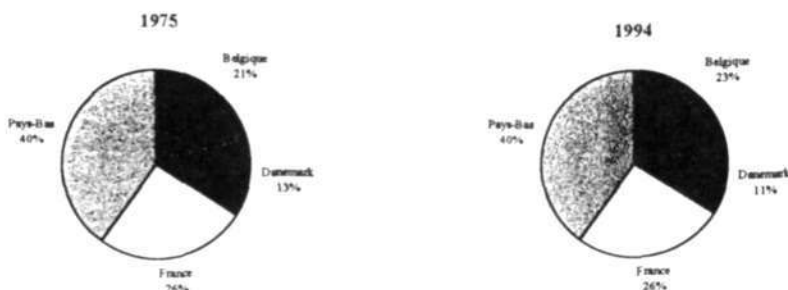


Source : ESPO

(1) Le trafic de conteneurs est réputé être à forte valeur ajoutée. Cela n'est vrai que s'il induit des activités annexes de traitement de la marchandise (logistique). Le passage dans un port ou à travers un territoire n'apporte qu'une valeur ajoutée faible limitée au transport.

Cependant, en excluant le trafic des hydrocarbures (disponibles pour quatre pays seulement), la part des ports français semble stabilisée.

Répartition du trafic hors hydrocarbures



À moyen terme, sur la période 1990-1996, l'évolution des trois grands ports français se situe dans la moyenne stable des autres grands ports européens : pas d'envolée spectaculaire, ni d'effondrement catastrophique.

Trafic total (en millions de tonnes) Évolution 1990-1996

	1990	1996	Indice base 100 = 1990
Rotterdam	287,9	292,0	101
Anvers	102,0	106,5	104
Marseille	90,3	90,7	100
Hambourg	61,4	71,1	116
Le Havre	54,0	56,2	104
Amsterdam	49,2 *	54,7	111
Londres	49,5 *	52,7	106
Gênes	41,9	45,9	110
Dunkerque	36,6	34,9	96
Algesiras	28,0 *	34,2	122
Brême	30,2	31,6	105
Zeebrugge	30,3	28,5	94

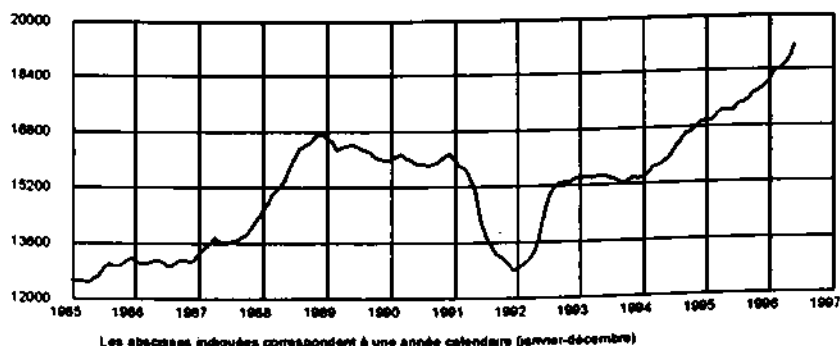
* chiffres 1991

source : DT MPL

En revanche, le trafic conteneurisé des ports français reste à la traîne au niveau européen. On verra que les retards pris pour changer le régime de la manutention datant de 1947 ont contribué à cette situation. Depuis 1994, il est cependant reparti à la hausse sans toutefois avoir pu résorber son retard

en terme de parts de marché. Il y a lieu aussi de signaler que dans les ports d'éclatement du trafic (« hub »), les conteneurs « feederisés » sont comptés deux fois (en entrée et en sortie) à chaque passage.

Trafic conteneurisé des six ports autonomes



Source : CGPC

Trafic conteneurisé (en millions de tonnes)

	1990	1996	Indice base 100 = 1990
Rotterdam	39,33	53,45	136
Hambourg	19,59	31,05	159
Anvers	16,30	29,46	181
Brême	11,43	45,69	137
Algerias	5,54 *	13,78	249
Le Havre	8,34	9,52	114
Valence	3,58	7,80	218
Barcelone	4,58	7,63	167
Gênes	2,99	7,33	245
Zeebrugge	3,95	6,26	159
Marseille	5,37	5,77	107
Londres	2,98 *	3,93	132

* chiffres 1991

Les trafics détournés, c'est-à-dire les trafics en provenance ou à destination du territoire français et transitant par des ports étrangers (essentiellement Anvers ou Rotterdam), ont fait l'objet de considérations mettant en avant les caractères anormal et préjudiciable de cette situation, favorisée en outre par le développement plus marqué en France des axes autoroutiers Nord-Sud ou par les conflits sociaux de longue durée qui sévissent dans les ports français.

Il est plaisant de remarquer sur ce thème que les responsables du port d'Anvers se plaignent amèrement qu'une part importante des marchandises wallonnes sont « détournées » par le port de Rotterdam. Depuis 1992, l'ouverture totale des frontières et la disparition des statistiques douanières ont atténué les récriminations. De plus, ces « détournements » limitent la vulnérabilité des ports lors des conflits sociaux de longue durée. La dernière année connue, le trafic français détourné était estimé à 20 Mt, soit 7 % du trafic total, ce qui est relativement modeste. Cependant, en valeur, ce trafic représentait 21 % de l'ensemble, ce qui s'explique, d'une part, par la nature des trafics captifs dans les ports français (peu de marchandises diverses) et, d'autre part, par le fait que les marchandises à haute valeur ajoutée sont sans doute plus sensibles à la fiabilité et à la qualité du service.

En 1989, la banque de données SITRAM (Système d'information sur les transports de marchandises) a analysé le trafic maritime français par région et par port. Il apparaît que les régions les plus « disputées » par les ports d'Anvers et Rotterdam sont par ordre de décroissance :

la Lorraine avec	62 % de son trafic en valeur
la Champagne-Ardenne	42 %,
le Nord	40 %,
la Picardie et l'Alsace	35 %,
la Bourgogne	31 %,
l'Île-de-France	24 %,
la région Rhône-Alpes	17 %.

Cette liste montre bien l'influence décisive du facteur géographique de proximité et des infrastructures de transport terrestre à la fois fluviales (le Rhin, la Meuse et l'Escaut) et autoroutières, et relativise le caractère « détourné » du trafic correspondant. Le port « naturel » de transit est bien celui qui offre le meilleur compromis prix-temps-qualité de service pour le trajet de bout au bout (c'est-à-dire y compris les acheminements terrestres et le parcours maritime).

Au total, les responsables du transport de marchandises agissent en fonction de leur intérêt économique et l'objectif parfois évoqué de reconquête du trafic ne peut concerner qu'une fraction des trafics considérés comme détournés, de l'ordre de quelques millions de tonnes en volume de marchandises. Toutefois, la haute valeur ajoutée de ces trafics fait que le jeu en vaut la chandelle, d'autant plus qu'une meilleure compétitivité de nos ports serait de nature à y attirer un trafic de transit pour les pays sans littoral. Au contraire, l'absence de compétitivité entraînerait des délocalisations d'industries des zones portuaires qui seraient lourdes de conséquences pour l'économie.

3. Incidences des stratégies armatoriales pour les ports

3.1 Les regroupements en méga-alliances et consortia

Depuis le début des années 1990, les compagnies maritimes se regroupent en nouvelles alliances, afin d'assurer une meilleure maîtrise de la chaîne totale des transports et de réaliser des économies d'échelle liées à la massification des flux de marchandises. Plus récemment depuis 1995, ces alliances ont été bouleversées, avec éclatement et redistribution des grands groupes, la raison essentielle tenant à la forte pression qui règne sur les taux de fret (c'est-à-dire les prix du transport maritime). Ceux-ci se sont effondrés sur les lignes entre l'Europe et l'Asie, passant d'environ 1 700 \$ en 1990 à 500 \$ en 1997 par conteneur transporté. Pour faire face à cette évolution, les ententes se sont faites encore plus puissantes et on a vu apparaître de nouveaux regroupements géants appelés méga-alliances : par exemple APL (E.U.) et NOL (Singapour), Nedlloyd (Pays Bas) et P&O (R.U.), Maersk (Danemark) et Sealand (E.U). Il faut savoir enfin qu'actuellement la plupart des consortia perdent de l'argent, ce qui fragilise surtout ceux cotés sur les marchés financiers, les actionnaires n'étant pas habitués à la faiblesse des performances.

La nouvelle organisation de l'exploitation des lignes régulières fait qu'il y a des bateaux de plus en plus gros qui desservent un nombre plus limité de ports. Les lignes maritimes sont organisées en « boucles » et, afin de limiter la durée et partant les coûts d'exploitation, le nombre de ports desservis est réduit : un transbordement de la marchandise est effectué à partir de ces « ports de base » sur des navires plus petits à destination des « ports secondaires » ou « alternatifs ». D'autres techniques dérivées sont également mises en œuvre comme l'organisation d'un service pendulaire, sous forme de « hub and spokes » ou d'« intersection », l'idée générale étant toujours d'effectuer un transfert de fret à partir d'un port d'éclatement sur des navires « feeders » vers des destinations secondaires. La rentabilité globale du système est atteinte à partir du moment où les coûts supplémentaires de manutention et de pré et post-acheminement sont inférieurs aux économies réalisées par l'armateur sur le transport purement maritime.

Un port à vocation internationale a tout intérêt à devenir un port de transbordement, car il augmente ainsi considérablement son trafic, ce qui a des effets sensibles sur les recettes perçues et le niveau de l'emploi de l'ensemble de la communauté portuaire.

Cependant, ce ne sont ni la puissance publique ni l'autorité portuaire qui décident seuls de la position d'un port au regard du commerce maritime mondial. Outre le potentiel de trafic généré par l'arrière-pays proche, le choix

- Diagnostic -

du port touché dépend parfois de la localisation de bureaux ou d'investissements d'un armement dans un port (implantation d'Hapag Lloyd à Hambourg par exemple), mais aussi et surtout de l'ensemble des conditions techniques et économiques qui sont proposées par le port. Cela signifie de bonnes performances en termes de manutention, de traitement du passage de la marchandise dans le port, y compris le traitement administratif. L'objectif est d'accélérer le passage du navire dans le port, tout en diminuant autant que possible le coût d'escale.

Cela signifie également pouvoir offrir des capacités d'accueil et de traitement d'un surcroît de conteneurs. Un armement peut décider très rapidement de supprimer ou ajouter une escale à ses tournées, que ce soit à titre définitif ou parce qu'un problème temporaire se pose dans l'un des autres ports habituellement touché... Qu'est-ce qu'une escale pour une compagnie qui en dessert plus d'une centaine dans le monde ? L'armateur ira toujours là où on pourra accueillir ses navires dans des conditions intéressantes. Par conséquent, un port doit être capable de réagir et de s'adapter en un temps très court.

Le port se trouve alors confronté à deux problèmes principaux :

- construire une nouvelle infrastructure dans un port prend du temps (environ 5 ans, parfois plus) car il faut monter le projet, faire les études préalables, chercher le financement, et réaliser l'équipement. L'armement demandeur, surtout s'il est indépendant, n'attendra pas et s'implantera ailleurs. Il sera ensuite difficile de le faire changer s'il est satisfait... Les ports qui se développeront comme sites d'accueil des porte-conteneurs géants seront donc ceux qui, tout en offrant le tirant d'eau nécessaire, auront fini de construire les infrastructures nécessaires lors de l'arrivée des navires actuellement en chantier ;
- il faut trouver l'argent nécessaire à la construction ou à l'adaptation d'infra- ou superstructures. Les modalités de financement du système portuaire français (voir deuxième partie) rendent ces opérations souvent longues à mettre en place. La réactivité du dispositif est inférieure à celle des ports voisins d'Europe du Nord qui bénéficient en général d'une unité de gestion au moins aussi efficace que dans nos ports autonomes, qu'elle soit communale ou fédérale et, surtout, d'une qualité et d'une compétence commerciale de leurs opérateurs privés.

Dans ces conditions, le port peut être tenté de financer sur ses ressources propres les équipements qu'il estime nécessaire en escomptant des rentrées plus abondantes de droits de port. Dans ce cas, le risque de déséquilibre financier est grand si le trafic espéré n'est pas au rendez-vous.

Enfin, les armements exercent une très forte pression sur les ports pour qu'ils réduisent les coûts généraux de passage de la marchandise. Comme il est difficile de faire baisser les coûts d'escale des navires eux-mêmes (droits de port...), la seule solution paraît être de réduire le coût à la boîte. Pour cela, il faut augmenter le nombre de conteneurs manutentionnés dans le port pendant l'escale, sans générer de coûts de transport supplémentaire : donc augmenter le trafic de transbordement. Ceci est encore plus vrai lorsque l'armement, du même coup, se trouve à même de réduire le nombre d'escales du navire sur la ligne.

3.2 La croissance de la taille des navires porte-conteneurs, une opportunité pour Le Havre, un risque pour Marseille

La capacité des navires porte-conteneurs est un élément important du choix de la destination portuaire. Longtemps, la taille a été limitée au gabarit permettant le franchissement du canal de Panama c'est-à-dire 290 m de long, 32 m de large et un emport de 2 500 EVP (boîtes équivalent vingt pieds). Dans les années 1980, apparaissent sur les liaisons transpacifiques les premiers navires « over-panamax » de 4 500 EVP. Actuellement, le plus grand navire en service atteint 6 000 EVP. Il a pu faire, récemment, une escale inaugurale au Havre, alors que cette possibilité est exclue à Anvers port d'estuaire. Des commandes de navire de 7 000 EVP sont en cours. Selon le représentant du CCAF (Comité central des armateurs de France), cette fuite en avant dans le gigantisme n'est pas inéluctable, comme le montre la disparition des pétroliers géants des années 1970.

En tout état de cause, cette évolution est grandement favorable au port du Havre, qui bénéficie d'un tirant d'eau et d'une facilité d'accès le rendant accessible en tous temps aux plus grands navires. En outre, il épargne aux armements les difficiles conditions de navigation dans le Pas-de-Calais et profite ainsi de sa position de premier port touché à l'import et dernier port à l'export. Il présente le temps de transit le plus rapide entre l'Europe et l'Asie pour les ports de la rangée nord-européenne. Malgré des handicaps, qui seront décrits par ailleurs, les armateurs installés sur les lignes Europe-Asie ont sélectionné comme ports de desserte en 1997 pour leur compagnie respective : Rotterdam avec 17 escales, Le Havre avec 15 escales, Hambourg avec 13 escales, Felixstowe avec 9 escales, Southampton avec 7 escales, Anvers avec 4 escales, Brême avec 4 escales.

Au total, on voit bien que Rotterdam est un point de passage obligé et que le choix, toujours susceptible d'être remis en cause, des autres ports se circonscrit à Hambourg, un port britannique et Le Havre, s'il peut offrir un niveau de service satisfaisant aux exigences des armateurs.

En Méditerranée, la situation est différente. Les ports qui sont situés à l'écart de l'axe Suez-Gilbratar sont en grand danger d'être abandonnés par les grandes lignes océaniques, qui préfèrent utiliser les « ports-hubs » et ainsi rendent les ports de la côte nord du Golfe du Lion « feederisés », c'est-à-dire desservis par ces navires de moindre taille tributaires de navire-mère escalant au sud de l'Europe.

Cependant, la partie n'est pas définitivement jouée et les évolutions de la stratégie armatoriale peuvent constituer une opportunité de développement pour le port de Marseille. En effet, la stratégie des grandes alliances conduit, d'une part, à la recherche de l'exclusivité d'un seul opérateur sur un site de correspondance (le « hub ») et, d'autre part, à la mise sur le marché de l'affrètement de navires encore performants et compétitifs d'une capacité de l'ordre de 2 500 EVP (à l'occasion de l'arrivée des PC géants). Les armements moyens, écartés par cette stratégie, auront la possibilité de se développer en reprenant ces navires pour la desserte des ports à hinterland. Parallèlement, les grands chargeurs ne souhaiteront pas forcément se mettre en position de dépendance trop forte vis-à-vis des armateurs, afin de répartir les risques. Ils préféreront favoriser la desserte directe de leurs ports et de leurs marchés en essayant de regrouper leurs trafics pour offrir aux armements suffisamment de marchandises à chaque escale.

Dans un contexte où les échanges internationaux maritimes Extrême Orient-Europe, particulièrement dynamiques, empruntent le canal de Suez, les ports méditerranéens ont un atout important à faire valoir : la réduction de la durée du voyage maritime (4 à 5 jours minimum relativement aux ports du Nord). Cette réduction représente pour l'armateur une économie en capital (de l'ordre de 1 navire économisé sur 7 ou 8) et pour le chargeur une diminution du transit time de 4/5 jours. Ces éléments devraient encourager une desserte directe des ports de Méditerranée occidentale. La desserte terrestre par le sillon rhodanien pourrait aussi inciter certains armateurs, si Marseille intensifie ses efforts d'amélioration de la qualité de service, à choisir ce port comme porte d'entrée sur l'Europe.

3.3 La conteneurisation et la « feederisation » engendrent une hiérarchisation parmi les ports.

La progression au niveau mondial en cours et prévisible à moyen terme du trafic (estimé à 7 % par an jusqu'en 2005) provoque et va amplifier un reclassement entre les ports. Certains ports seront des ports principaux, accueillant les lignes régulières transocéaniques et répartissant une partie des trafics en dehors de leur hinterland naturel sur des navires feeders qui approvisionneront des ports secondaires ou feederisés. Cette feederisation ne constitue nullement une déchéance et peut engendrer un trafic moins massif

mais producteur d'une valeur ajoutée appréciable, d'autant que la valeur ajoutée à la boîte manutentionnée est probablement supérieure pour une boîte « feedérisée » que pour une boîte « transbordée ».

À un niveau inférieur, certains ports comme Brest en France tentent de devenir des « hubs » secondaires, point d'éclatement du trafic entre la péninsule ibérique d'une part, le Royaume-Uni et l'Irlande d'autre part. Cette stratégie n'a pas encore démontré sa viabilité.

En tout état de cause, s'il est important de laisser chaque port maître de sa propre stratégie commerciale, il revient à l'État de veiller à la coordination des initiatives locales et éviter les surenchères trop fortes entre ports voisins, génératrices de suréquipements (en quais et portiques principalement) difficiles à rentabiliser. L'État doit être d'autant plus sélectif qu'il finance largement les infrastructures routières et ferroviaires supportant la circulation des conteneurs à destination des ports.

3.4 Les opportunités offertes par le cabotage et l'exploitation des niches

La hiérarchisation des ports par la conteneurisation et la feederisation ne signifie pas que les autres ports sont condamnés à périliter. En tout état de cause, les trafics de vracs liquides et solides entraînent une dominante dans l'activité de certains ports : pétroliers, sidérurgiques, céréaliers, etc. De plus se développent certains créneaux de trafic, appelés niches, et qui sont clairement du ressort de la politique commerciale des responsables portuaires. Ils correspondent à la structure de l'armement naval français organisé en quelques compagnies de taille modeste qui souhaitent conserver leur indépendance et exploitent des lignes un peu à l'écart des grands courants maritimes internationaux. On peut citer les trafics fruitiers (Dieppe, Port Vendres), agro-alimentaires (Brest, Bayonne), engrais (Saint Malo, Rochefort, Rouen, Sète) automobiles (Cherbourg), de bois (Cheviré, La Rochelle) et même de passagers (Nice, Toulon, Ajaccio) pour lesquels certains ports développent un savoir-faire apprécié des chargeurs.

Le cabotage maritime est souvent évoqué comme un créneau de développement du trafic de marchandises dans un contexte d'aménagement du territoire et de lutte contre les nuisances du transport routier de marchandises. Il consiste dans le transport de marchandises depuis un port européen jusqu'à un point du territoire européen ou vice-versa, c'est-à-dire sur des distances que l'on peut qualifier de « continentales ».

Lorsque ce transport doit traverser la mer pour toucher une île, il bénéficie d'avantages concurrentiels évidents, même si un autre mode existe (exemple

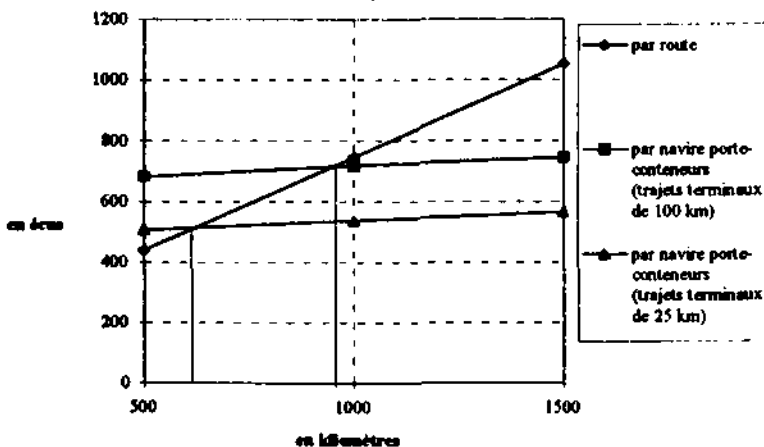
du Tunnel sous la Manche). Lorsque le transport doit s'effectuer de port à port, le long d'une même côte, le cabotage bénéficie encore d'une bonne compétitivité/prix.

Néanmoins, il est déjà en butte à la concurrence des « transports terrestres » : canal, conduite, fer et surtout route, ce qui indique que des facteurs « prestations » interviennent en plus des facteurs « prix ». Ce phénomène s'accroît au fur et à mesure que le point de destination finale se situe à l'intérieur des terres, puisqu'un transport terminal par la route est de toute manière nécessaire (voir encadré ci-après).

Une simulation réalisée* à partir d'un cas théorique permet d'estimer la distance à partir de laquelle le prix du cabotage maritime (avec trajets initiaux et terminaux par route) est inférieur à celui de la route dans l'exemple d'un transport de conteneurs.

Le point mort se situe approximativement dans la plage 600/1000 km, comme l'indique le graphique ci-après.

Coût d'acheminement d'un conteneur par route ou par cabotage maritime



* par exploitation du rapport « Transhipment Study : a project under the Atlantis programme ; interim report, third draft final » de mars 1995, réalisé par le cabinet MDS Transmodal

On estime que la part de marché de la route sur les trajets intérieurs français est de l'ordre de 75 % (en tonnage), ce qui peut s'expliquer, d'une part, par le niveau de qualité/prix de ce mode, d'autre part, par les distances à parcourir correspondant le plus souvent à des distances inférieures à

150/300 kilomètres. Les autres modes terrestres et notamment en France le fer, bénéficient, sans toutefois évincer la route, d'avantages compétitifs lorsque les flux peuvent être massifiés. Les parts de marché toutes distances hors réseau de conduites, sont estimées être de l'ordre de 15 % pour le fer, négligeables pour le cabotage maritime.

Peut-on raisonnablement imaginer un basculement radical des parts modales au détriment de la route, et en faveur d'autres modes au nombre desquels figurerait (mais seulement parmi les autres) le transport maritime de courte distance ?

Le mode routier est en effet critiqué à divers égards :

- son essor entraîne des congestions de trafic
- il est réputé ne pas payer ses coûts externes négatifs
- il est irrespectueux des lois et règlements sociaux et de sécurité

Globalement, la France n'est pas un pays congestionné : mais ponctuellement, des congestions apparaissent à certaines périodes, notamment sur l'axe Nord-Sud, et dans les zones de grandes agglomérations. Pour lutter contre elles, la construction d'infrastructures supplémentaires est généralement prévue. Les voies rapides sont économiquement justifiées lorsqu'elles sont destinées à lutter contre la congestion, puisque rentabilisées par l'abondant trafic qui y circule. D'autres autoroutes répondent plutôt à une logique d'organisation du territoire, mais ne sont pas pour autant propres à promouvoir le cabotage maritime compte tenu de leur localisation (autoroute des « Estuaires ») et peuvent même l'inhiber.

En outre, une tarification correcte des charges d'infrastructures pour le transport routier de marchandises, insuffisante au moins pour les trajets hors autoroutes, ainsi que la prise en compte des règlements sociaux et de sécurité (application des règles du « contrat de progrès ») permettraient de rétablir quelque peu les règles de la concurrence entre la route et les modes alternatifs. Mais ce rééquilibrage ne pourrait être que partiel d'autant plus qu'il y a débat sur la couverture des charges d'infrastructures par la navigation fluviale et les trains de fret.

Cela ne bouleverserait pas fondamentalement la hiérarchie des modes, tant la route est hégémonique à courte distance (là où est l'essentiel du marché) et présente à plus longue distance. Dans le même temps, il est à supposer que les autres modes ne resteraient pas inactifs (trains-blocs, construction de canaux à grand gabarit...), de sorte que le cabotage maritime possède surtout un potentiel sur les plus longues distances continentales. D'ores et déjà, des expériences de *feederling* rapproché sont en cours (exemple Le Havre-port du

Légué, ou Le Havre-Lorient). De son côté, la CRPM (Conférence des régions périphériques maritimes) qui regroupe 109 régions européennes préoccupées par la mise en valeur des espaces littoraux et s'efforce de promouvoir et redéployer le transport maritime européen. Enfin, l'Union européenne cherche véritablement à développer le cabotage maritime de courte distance (Short Sea Shipping) et préconise que progressivement le transport routier paye l'intégralité des charges qu'il génère. Aussi, convient-il de suivre avec une attention particulière les évolutions européennes dans ce domaine.

4. Les trafics des ports français

4.1 Décroissance des hydrocarbures et émergence des marchandises diverses

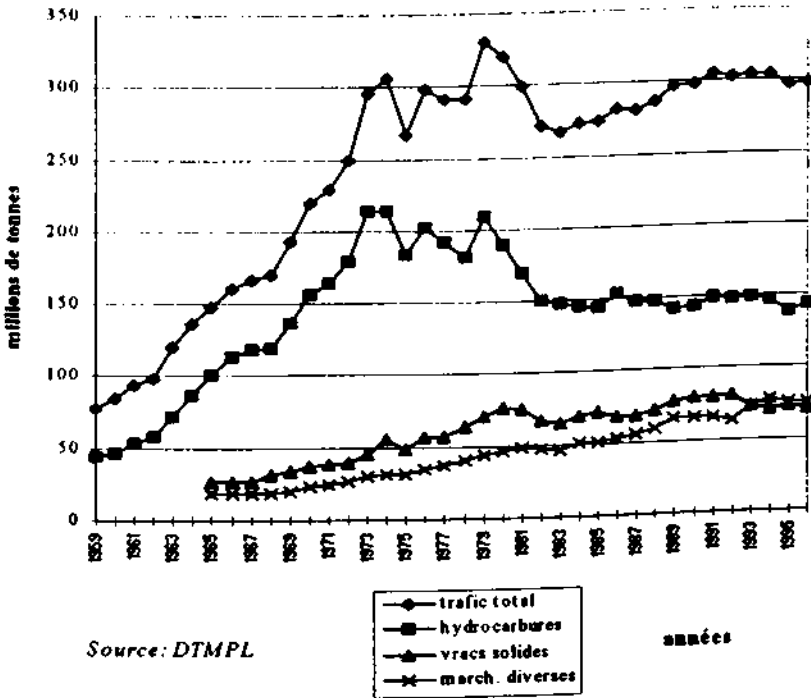
Comme indiqué précédemment, le trafic commercial de marchandises dans les ports français métropolitains est de 300 millions de tonnes par an, soit autant que Rotterdam, premier port mondial. Les optimistes apprécieront la masse globale, les pessimistes remarqueront la dispersion de ce résultat sur plusieurs dizaines de ports. Ce trafic stagne depuis 1973, avec des hauts (maximum 331 Mt en 1979) et des bas (minimum 267 Mt en 1983), alors que la période précédente avait été témoin de progressions spectaculaires. Le trafic était en effet passé de 50 Mt en 1950 à 100 Mt en 1962 pour ensuite croître en moyenne de 10,5 % par an jusqu'en 1973, année du premier choc pétrolier.

Les tonnages totaux sont en effet fortement influencés par les trafics de produits pétroliers, principalement des importations de produits pétroliers bruts. Au total, les produits pétroliers s'élèvent à 140 Mt, dont 125 Mt à l'importation, ce qui explique largement pourquoi, tous produits confondus, les entrées dans les ports (215 Mt) sont très supérieures aux sorties (82 Mt). Le trafic pétrolier, quant à lui, est passé de 50 Mt en 1960 à 214 Mt en 1973, puis a stagné aux alentours de 190 Mt après le choc pétrolier, pour chuter à 150 Mt avec le second choc pétrolier. Depuis lors, le trafic pétrolier est en lente régression, s'étant élevé à 139 Mt en 1995.

Les trafics autres que les produits pétroliers (autres vrac liquides, vrac solides, marchandises diverses) sont quant à eux en progression plus nette (41 Mt en 1961, 81 Mt en 1973, 130 Mt en 1980, 155 Mt en 1989), mais en stagnation depuis lors. Cette progression globale est surtout due aux marchandises diverses (75 Mt en 1995 contre 30 Mt en 1973, soit un taux de progression annuel de 7,9 %). Parmi les marchandises diverses, le trafic de conteneurs (17 Mt en 1995 mais 18,3 Mt en 1996), qui est considéré comme

un trafic d'avenir, porteur de forte valeur ajoutée, ne croît que de 2,9 % par an de 1987 à 1995 (contre 3,7 % pour l'ensemble des marchandises diverses).

Trafic des ports métropolitains



Au total, sur la dernière période, la stagnation globale est le résultat d'une lente décroissance du trafic pétrolier, amorti par une progression des marchandises diverses.

4.2 Des perspectives de trafic en croissance, surtout pour les marchandises diverses

Le Service économique et statistique (SES) du ministère des Transports a élaboré en 1996 le document « Perspectives d'évolution de la demande de transports à l'horizon 2015 », destiné à l'élaboration des schémas directeurs d'infrastructures de transport prévus par la loi d'orientation du 4 février 1995. Les projections de trafic contenues dans cette étude sont

principalement fondées sur trois scénarii de développement économique, qui se différencient essentiellement par l'ouverture de l'économie française aux marchés extérieurs qui conditionne la vigueur de sa croissance. De ce fait, le scénario intitulé « Monde » suppose une croissance du PIB de 2,9 % par an entre 1993 et 2015, le scénario « Europe », de 2,4 % par an et le scénario « France », de 1,9 % par an. Le tableau ci-après indique les prévisions de croissance des importations et des exportations pour chaque scénario.

Taux de croissance annuel moyen	1973-1993	Scénarios 1993-2015		
		« Monde »	« Europe »	« France »
Importations	3,4 %	5,6 %	4,4 %	3,1 %
Exportations	4,4 %	5,9 %	4,5 %	2,6 %

L'application de ces données de base au trafic portuaire, effectuée par la Direction des ports, aboutit à la conclusion que le trafic entre 1994 et 2015 pourrait croître en moyenne de 0,6 à 2,7 % par an, ce qui correspond à une fourchette assez large de 345 à 530 Mt en 2015 (voir tableaux ci-après).

**Tableau des évolutions projetées
des trafics portuaires à l'horizon 2015**

Chapitre NST Imports + exports	Évolution annuelle 1974-1994	Tonnage 1994	Taux de croissance annuelle moyen 1994-2015 (en %)		
			Monde	Europe	France
Pr. agricoles animaux vivants	+ 1,5 %	19,1 Mt	+ 2,4	+ 1,4	+ 1,6
Denrées aliment. et fourrages	+ 2,6 %	15,9 Mt	+ 3,8	+ 2,8	+ 2,1
Combustibles minéraux solides	+ 0,8 %	11,3 Mt	+ 4,0	+ 1,4	+ 0,3
Produits pétroliers	- 1,9 %	146,2 Mt	+ 1,6	+ 0,7	- 0,2
Miner. & déchets pr la metall.	+ 0,4 %	21,3 Mt	+ 1,5	+ 0,8	+ 0,0
Produits métallurgiques	+ 1,7 %	5,6 Mt	+ 1,8	+ 1,0	- 0,2
Minéraux et mat. de construction	+ 0,6 %	12,0 Mt	+ 0,5	+ 0,2	- 0,1
Engrais	- 1,2 %	6,0 Mt	- 0,1	- 0,2	- 0,4
Produits chimiques	+ 3,9 %	11,7 Mt	+ 5,1	+ 3,5	+ 2,5
Produits manufacturés	+ 8,3 %	44,2 Mt	+ 5,7	+ 3,1	+ 1,4
Trafic total	+ 0,0 %	303,3 Mt	+ 2,7	+ 1,3	+ 0,6

Source : SES, ministère des Transports, septembre 1996

En supposant que le mode de conditionnement des produits reste stable dans les vingt prochaines années par filière de marchandises, l'étude a calculé des

projections de trafic par mode de conditionnement, d'après les projections obtenues par filières de marchandises. Les résultats en seraient les suivants (voir tableau ci-après).

Mode de conditionnement	Taux de croissance annuelle moyen 1994-2015 (en %)		
	« Monde »	« Europe »	« France »
Vracs liquides	+ 1,9	+ 0,9	+ 0,0
Vracs solides	+ 2,3	+ 1,2	+ 0,7
Marchandises diverses	+ 4,9	+ 3,1	+ 1,4
<i>dont conteneurs</i>	+ 4,6	+ 3,0	+ 1,6

Source : SES, ministère des Transports, septembre 1996

Un exercice du SES réalisé avec les mêmes hypothèses conduit à des projections égales ou légèrement supérieures à celles de la Direction des ports.

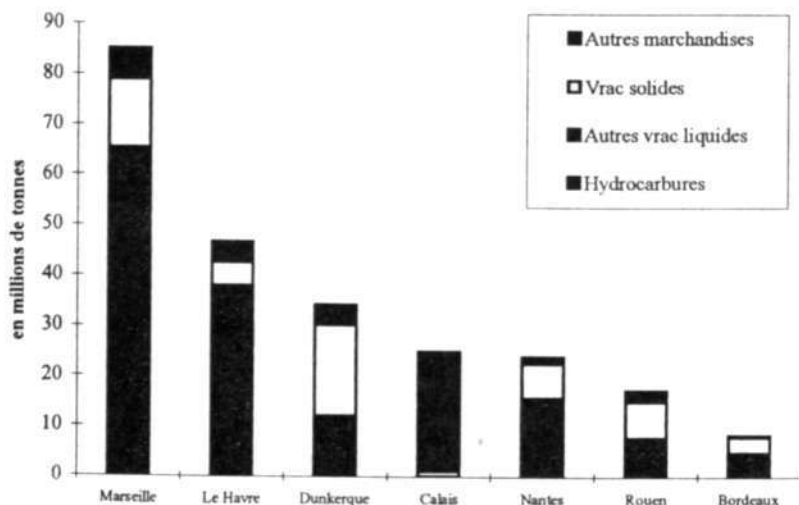
Les trafics de marchandises diverses pourraient ainsi croître de 1,5 % à 5,0 % par an, selon les différents scénarios envisagés, stimulés par la croissance des économies dynamiques d'Asie, de la Chine, de l'Inde et de l'Indonésie, qui selon une étude récente de l'OCDE, devraient réaliser en 2010 plus de 45 % de la production mondiale.

4.3 Les six ports autonomes et Calais traitent l'essentiel du trafic

La deuxième partie de ce rapport exposera les différences de statuts entre ports français qui distinguent les ports autonomes (PA), les ports d'intérêt national (PIN) et les autres ports.

Bien que la pertinence de ces appellations puisse être sujette à discussion - les PIN (ainsi que certains PA) n'ont, en général, qu'une fonction régionale -, elles traduisent en tout cas la hiérarchie des trafics puisque les six PA métropolitains (Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux et Marseille) totalisent 78 % des tonnages avec 233 Mt, alors que pour les dix-sept PIN, le pourcentage est de 20 % avec 61 Mt et pour les autres ports de moins de 2 % avec 4,8 Mt. Ces pourcentages sont à moduler lorsqu'on considère que le trafic des produits pétroliers, très largement contraint par la demande nationale, est concentré à 94 % dans les PA ; trafics pétroliers exclus, ils deviennent respectivement égaux à 63 %, 34 % et 3 %.

Par ailleurs, la position des PIN est plus forte en matière de trafics de marchandises diverses, à plus forte valeur ajoutée, puisqu'ils voient passer 50 % de ces trafics (avec 37 Mt), ces bonnes positions étant surtout le fait des marchandises diverses autres que conteneurs, puisque, pour ces derniers, les PA totalisent 98,8 % du trafic total (18,3 Mt).

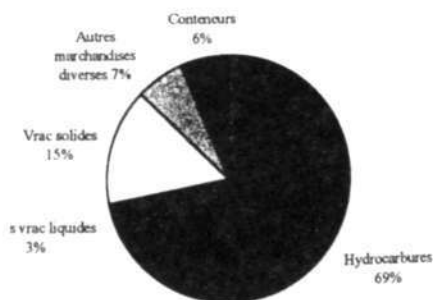


Dans cette analyse, le PIN de Calais occupe une place particulière par son trafic total (24,9 Mt en 1996) supérieur ou égal à trois PA sur six :

- par la proportion de ce trafic occupée par les marchandises diverses (96 %)
- par l'origine ou la destination de ce trafic principalement transmanche (à l'instar d'autres ports, tel Boulogne sur Mer qui a beaucoup souffert du Tunnel sous la Manche avec une baisse de 44 % en 1995).
- par l'importance de son trafic passagers pour ou en provenance de l'Angleterre (18 millions).

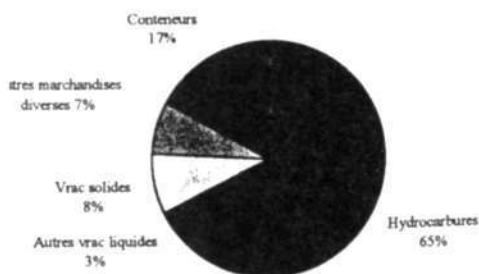
Le PA de Marseille-Fos (90,7 Mt en 1996), premier port français en tonnage, seul grand port français de la Méditerranée, a vu passer 62,3 Mt de produits pétroliers, soit 69 % de son trafic, ce qui atténue les performances relatives des autres produits. Il voit néanmoins passer 13,7 Mt de vracs solides (2ème place française), 11,7 Mt de marchandises diverses (3ème place française), dont 5,8 Mt de conteneurs (2ème place française). Ces derniers parviennent de plus en plus par navire feeder après avoir été dégroupés dans un autre port méditerranéen (technique du « hub »).

Structure du trafic fret de Marseille



Le PA du Havre (56 Mt en 1996), premier port français de la façade atlantique, jouit d'un positionnement intéressant dans le « Northern Range » (ports situés entre Le Havre et Hambourg sur la Mer du Nord), puisque premier desservi par les lignes régulières à l'aller, et dernier desservi au retour. Comme Marseille, l'essentiel de son trafic (65 %) est composé de produits pétroliers destinés principalement au raffinage.

Structure du trafic fret du Havre



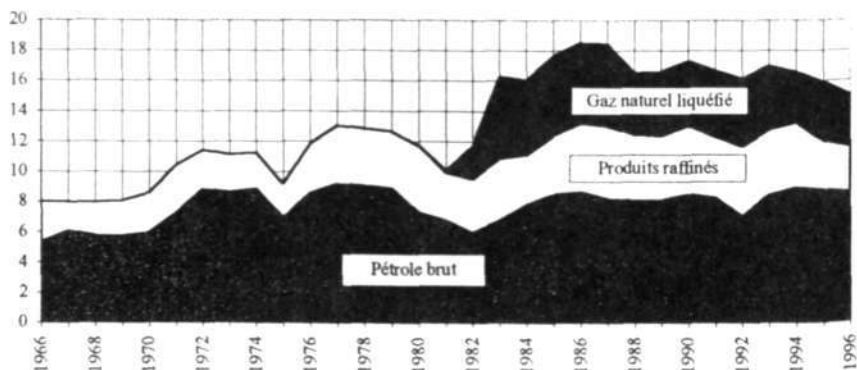
Il conserve néanmoins un important trafic de « diverses » (13,6 Mt), dont l'essentiel (70 %) consiste en un trafic de conteneurs (1er port français, avec un chiffre dépassé de 1 million d'EVP¹ en 1996).

Le PA de Rouen (18,1 Mt) est situé côté amont de l'estuaire de la Seine et jouit d'une situation privilégiée par sa proximité du marché parisien. À l'exportation, Rouen est le premier port céréalier d'Europe.

Le PA de Nantes-Saint-Nazaire (24,7 Mt) voit passer également une proportion de 61 % de produits pétroliers.

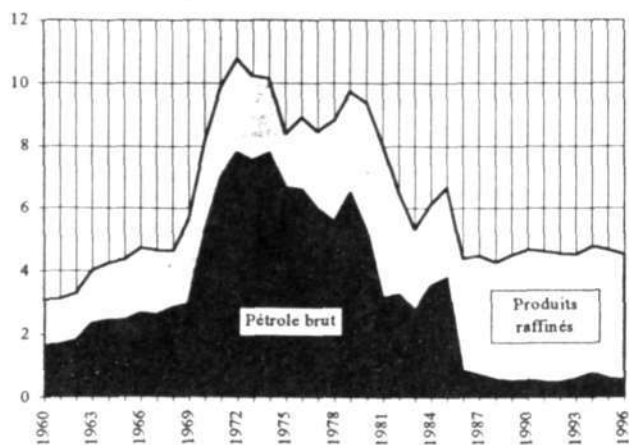
(1) EVP : Equivalents vingt pieds ou TEU : Twenty equivalent units ; unité de mesure du nombre de conteneurs rapportée au conteneur standard de vingt pieds de longueur.

Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire Trafic des hydrocarbures (en millions de tonnes)



Le PA de Bordeaux (8,7 Mt) a vu son trafic baisser considérablement depuis la fermeture de trois raffineries de pétrole. Néanmoins, le trafic de produits pétroliers (voir graphique) représente 51 % de ses tonnages principalement grâce à des entrées de produits raffinés. Comme pour Nantes-Saint-Nazaire, sa zone d'influence est surtout régionale.

Port autonome de Bordeaux Trafic des hydrocarbures (en millions de tonnes)



Le PA de Dunkerque (39,4 Mt en 1995, mais 34,9 Mt en 1996) se caractérise par d'importantes entrées de vracs solides (18,1 Mt) destinées à ses usines de sidérurgie et d'aluminium. Il a souffert de l'ouverture du Tunnel sous la Manche, notamment pour le trafic de passagers et de voitures accompagnées. Les évolutions du trafic 1997 marquent une progression probable du fret de 12 %, dont plus de 30 % pour les marchandises diverses.

4.4 Les risques de concurrence interne et les possibles complémentarités entre ports français

Les différentes catégories de trafic sont chacune partiellement substituables d'un port à l'autre, d'une part, parce que ceux-ci disposent d'installations destinées à un même usage, d'autre part, parce que les zones de dessertes (les hinterlands) ont des zones de recouvrement entre ports. C'est ainsi que s'observent des situations de concurrences mutuelles entre deux ou plusieurs ports. De telles situations, propres à générer chez chacun d'eux, des efforts de compétitivité, sont recevables lorsqu'il s'agit de concurrence entre deux ports de pays différents et elles sont même encouragées par l'Union européenne qui a pris acte de la dimension concurrentielle de l'activité portuaire. Elles seraient également compréhensibles entre deux ports français si le marché était parfait et si n'intervenaient pas des financements publics.

Cela n'étant pas le cas, il est hautement souhaitable que des investissements et certaines actions commerciales dans des ports voisins soient cordonnées de manière à éviter des surinvestissements ou des doubles emplois.

En matière de coopération entre ports, l'exemple le plus souvent cité comme étant souhaitable est celui du Havre et de Rouen, tous deux proches et situés dans l'estuaire de la Seine - leur fusion ayant été envisagée à une époque - et dont les activités sont complémentaires pour la plupart, concurrentes pour certaines d'entre elles.

Sans anticiper sur la description des investissements portuaires, qui sera évoquée plus loin, on peut remarquer que l'important projet de terminal à conteneurs du Havre, appelé « Port 2000 », qui pourrait mobiliser 1,4 milliard de francs, coexiste avec le projet du port de Rouen d'un terminal à conteneurs et marchandises diverses (qui serait certes positionné sur les trafics Nord-Sud), ainsi d'ailleurs (toutes proportions gardées) qu'avec la plate-forme multimodale de Brest (66 MF dont 30 % de FEDER) qui aurait l'ambition de devenir un centre d'éclatement de conteneurs.

De même, le port de Rouen a participé financièrement à la création d'un terminal sucrier qui concurrence directement celui du Havre, qui l'a précédé de quelques années.

Dans un autre ordre d'idée, on peut observer des développements concurrents et incompatibles d'informatique portuaire (PROTIS à Marseille, ADEMAR au Havre, ARCANTEL en projet pour les ports atlantiques).

Ainsi, sans renier les effets vertueux de la concurrence bien comprise, plusieurs intervenants pensent qu'il serait souhaitable que les pouvoirs

publics incitent à un rapprochement de certains groupes de ports voisins. Le rapport Dupuydauby, en 1995, proposait un développement commun entre, d'une part, Dunkerque, Boulogne et Lille (port fluvial), d'autre part, Le Havre et Rouen.

Aussi, sans aller jusqu'à la solution de la fusion, les ports de Rouen et du Havre ont recréé, en 1996, une Commission interportuaire de la Basse-Seine, placée sous la présidence commune des Préfet et Président de région. Cette commission a avalisé un GIE préconisé par le rapport Franck qui permettra d'avancer dans des mesures de coordination souhaitables. Les projets de ce GIE sont notamment :

- une amélioration du service de trafic maritime,
- une coordination en matière de dragage,
- des études techniques et économiques communes,
- un nouveau développement de l'outil informatique ADEMAR,
- un code de bonne conduite entre les deux ports en matière de tarifs et d'investissements

5. L'économie des ports et du passage portuaire

5.1 L'importance économique directe : forte décroissance des emplois et part très limitée de la dépense de transport

L'importance économique directe des ports peut être appréciée par quelques éléments quantitatifs¹ tels que ceux décrivant leur rôle dans le commerce extérieur ou les emplois directs générés. Ils peuvent être également mesurés par des flux monétaires, ce que permet depuis peu la mise au point en cours du compte satellite des transports élaboré sous l'égide de la Commission des comptes des transports de la nation.

En ce qui concerne le commerce extérieur, la valeur des marchandises importées ou exportées par les ports français a été en 1991 de 625 milliards de francs, dont un peu plus des 2/3 par les ports autonomes (31 % par le seul port du Havre). Les ports maritimes assurent la moitié du tonnage de commerce extérieur et un peu moins du quart en valeur. À noter que la valeur des marchandises transitant par Anvers et Rotterdam est de 161 milliards de francs (valeur 1989).

(1) Éléments tirés du rapport du Conseil économique et social déjà cité

Les emplois portuaires directs concernent le personnel des établissements portuaires et des professions portuaires des six PA et des 17 PIN estimés en 1991 à 45 400 et en 1995 à 29 500 (voir tableaux ci-après).

Emplois portuaires directs métropolitains en 1991

	Ports autonomes	Ports d'intérêt national	Total
Établissements portuaires			
- personnels des ports autonomes	6 800		6 800
- personnels des CCI		1 500	1 500
Professions portuaires			
- pilotage, remorquage, lamanage	2 000	500	2 500
- agences maritimes, consignation et courtage, transit et commissionnaires en douane	8 800	1 700	10 500
- armements	4 600	2 100	6 700
- manutention	3 800	900	4 700
- dockers	6 600	1 700	8 300
- divers (gardiennage, avitaillement, pompiers...)	2 700	100	2 800
Totaux	35 300	10 100	45 400 (*)

Source : Direction des ports et de la navigation maritimes

(*) non compris les services administratifs (douanes et police portuaire).

Emplois portuaires directs métropolitains en 1995

	Ports autonomes	Ports d'intérêt national	Total
Établissements portuaires			
- personnels des ports autonomes	5 730	1 490	7 220
- personnels des CCI	5 730	1 490	5 730
Professions portuaires			
- pilotage, remorquage, lamanage	17 374	4 940	22 314
- armements, agences maritimes, consignation et courtage, transit et commissionnaires en douane	1 960	490	2 450
- manutention	9 769	3 539	13 308
- dockers mensualisés et intermittents actifs	715	161	876
- divers (gardiennage, avitaillement, pompiers...)	3 123	643	3 766
- divers (gardiennage, avitaillement, pompiers...)	1 807	107	1 914
Totaux (*)	23 104	6 430	29 534

Source : enquêtes de la Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral (DTMPL).

(*) non compris les services de l'État (douanes, police portuaire, etc.).

La comparaison des tableaux 1991 et 1995 pose un certain nombre de problèmes techniques. Le premier, réalisé il y a plusieurs années, semble contenir des doubles comptes, le second résulte d'une étude rapide que vient d'effectuer la DTMPL moyennant quelques hypothèses sur les personnels des entreprises de manutention (hors dockers). Néanmoins nous pouvons constater qu'entre les deux années, les effectifs ont baissé sensiblement, du fait notamment de la réforme de la manutention (3 766 dockers au lieu de 8 300), et des efforts de productivité des établissements portuaires autonomes. Les autres métiers liés aux ports ont également régressé significativement en matière d'effectifs

Le compte satellite des transports, dont les plus récentes précisions ont été fournies en mars 1997, présente une estimation des dépenses courantes et en capital pour chaque mode disponible en l'état actuel pour les seules années 1987 et 1992. La dépense courante est dite nationale lorsqu'elle se réfère aux dépenses réalisées en France ou à l'étranger par des agents économiques résidant en France, elle est dite intérieure lorsqu'elle porte sur les dépenses en France des résidents et des non-résidents, ce qui correspond bien aux activités des professions portuaires. Sur ces bases et en francs courants, la dépense courante intérieure de passage portuaire s'élève en 1992 à 8,2 milliards de francs, tandis que la dépense en capital (investissements) s'élève à 1,6 milliards de francs (voir tableau ci-après)

Dépenses intérieures de passage portuaire en 1987 et 1992

en millions de francs courants

	1987	1992
Dépense courante	6 550	8 202
gestion des ports	3 659	4 381
Valeur ajoutée des professions portuaires	2 891	3 799
autres transferts non pris en compte	0	22
Dépense en capital	1 206	1 623
gestion des ports	808	1 321
<i>dont transferts administrations publiques</i>	354	423
Autres professions portuaires prises en compte	398	301

Source : SES

Ce chiffre de 8,2 milliards de francs de dépense courante 1992 est sous-estimé, car il ne prend pas en compte certaines prestations et, en particulier, le pilotage, le remorquage et le lamanage. Un ordre de grandeur de 9,5 milliards de francs serait plus représentatif de la réalité

On voit sur le tableau que la gestion des établissements portuaires proprement dite est le poste le plus important pour la dépense courante (53 %) et surtout pour la dépense en capital (81 %).

Il n'en reste pas moins que tous ces montants apparaissent de très faibles niveaux par rapport au produit intérieur brut 1992 (soit 7 000 milliards de francs), ainsi que par rapport aux autres secteurs de transport, y compris l'ensemble du maritime. Le tableau ci-après illustre ce point en détaillant pour 1992 la dépense courante nationale des transports (qui en toute rigueur ne devrait pas être comparée directement à la dépense intérieure), ainsi que la dépense en capital.

	Dépense courante		Dépense en capital	
	en milliards de francs	en %	en milliards de francs	en %
Route	836,5	82,1	267,6	80,5
Fer	63,3	6,2	33,6	10,1
Transport en commun urbains	28,6	2,8	10,1	3,0
Transport aérien	57,7	5,6	13,1	3,9
Transport maritime	27,9	2,7	7,0	2,1
Transport fluvial	3,6	0,3	0,7	0,2
Conduites	2,1	0,2	0,3	0,1
Total	1 019,8	100 %	332,4	100 %

Source : *Compte satellite des transports (CCTN)*

5.2 Les effets indirects et les difficultés de leur interprétation

Les effets indirects des investissements portuaires le plus souvent étudiés sont la valeur ajoutée, ainsi que le nombre d'emplois générés, qui sont évidemment liés.

5.2.1 Essais d'évaluation de la valeur ajoutée

Des études ont été menées entre 1988 et 1992 à Dunkerque, Nantes et Rouen sur la valeur ajoutée portuaire. À Dunkerque, les mesures ont porté sur l'aire de la communauté urbaine ; à Rouen, sur les 102 communes du « grand Rouen » ; à Nantes, sur l'ensemble de la région Pays-de-Loire. Cette dernière étude comporte aussi une évaluation de l'excédent brut d'exploitation

L'étude de Dunkerque ne prend pas en compte les entreprises installées dans la zone portuaire, mais dont les trafics ne passent pas par le port. Elles ont été classées en cinq catégories selon leur degré de dépendance par rapport au port. La valeur ajoutée totale est d'environ 15 milliards de francs (GF) se décomposant en :

total industrie	10,08 GF
centrale nucléaire	3,41 GF
total tertiaire non portuaire + pêche	0,34 GF
total tertiaire portuaire	1,11 GF

Il est constaté que l'administration du port autonome représente 27,6 % de la valeur ajoutée tertiaire portuaire.

Une étude analogue a été menée sur le port de Saint-Malo.

L'étude de Rouen a estimé une valeur ajoutée générée en 1988 de 6,9 milliards de francs se décomposant en :

port autonome	0,3 GF
services portuaires	1,0 GF
activités induites de service aux entreprises et aux particuliers	0,7 GF
activités industrialo-portuaires	4,9 GF

On notera ici aussi le multiplicateur important entre le total et l'activité portuaire proprement dite (rapport de 5,3 et pour Dunkerque de 13,5).

L'étude entreprise sur Nantes et la Basse-Loire est assise sur des trafics portuaires, avec pour résultats pour l'année 1988 :

valeur ajoutée : 8,1 milliards de francs
excédent brut d'exploitation : 1,8 milliard de francs

Le poids des retombées industrielles est là aussi prépondérant par rapport à la fonction portuaire proprement dite et aux effets sur le commerce et les services puisqu'elles représentent 81 % de la VA et 66 % des emplois. Par catégories professionnelles, l'analyse de la valeur ajoutée met en évidence la part prépondérante des auxiliaires à la marchandise. De même une analyse de la répartition de la valeur ajoutée par secteurs a pu être menée à bien.

Cette étude a eu un prolongement en 1991 avec l'adjonction de la région Bretagne. En outre, une étude complémentaire portant sur 201 sociétés liées à l'activité portuaire en Basse Loire a permis d'évaluer le montant des taxes professionnelles à 287 MF. Ces travaux ont été repris et affinés en 1995 et seront mis à jour en 1997.

Source : audition Pr Marcadon (groupe Ports)

Il convient d'évoquer les difficultés rencontrées pour mesurer la part de la valeur ajoutée aux différents niveaux de la production industrielle. Les mesures entreprises ne peuvent donc être que partielles et ne représenter que des ordres de grandeur.

Au total, les méthodes de détermination de la valeur ajoutée sont encore en France très largement dans les limbes¹. Chaque port a tendance à estimer la sienne et l'étude dunkerquoise en a conduit plusieurs à réestimer leurs chiffres pour maintenir la hiérarchie établie. Il conviendrait à tout le moins que ces calculs deviennent plus rigoureux. Une étude s'avère nécessaire pour déterminer des critères objectifs de calcul. C'est pourquoi un groupe de travail constitué au niveau de l'association des ports européens tente d'élaborer une méthodologie commune. En attendant, et sur la base d'une extrapolation grossière des études actuelles, on a pu estimer que la valeur ajoutée produite par l'ensemble des ports maritimes français est de l'ordre de 120 milliards par an².

Ce chiffre est considérable et peut laisser craindre que le même raisonnement sur la valeur ajoutée, s'il était appliqué à l'ensemble des activités nationales, ne produise in fine des doubles comptes. En effet, affecter à l'ensemble portuaire une valeur ajoutée suppose qu'on ne l'affecte pas par ailleurs à une autre activité qui pourrait tout aussi légitimement la revendiquer, comme par exemple la marine marchande, les modes de pré/post acheminement ou même l'existence de l'énergie électrique.

En définitive, la mesure la plus rigoureuse, moins contestable aujourd'hui, est probablement celle de la valeur ajoutée dans l'enceinte portuaire et ses abords immédiats. Elles ne permet pas d'apprécier la contribution du port à l'économie nationale, mais elle donne une idée de la force de la dynamique de développement local induite par le port.

5.2.2 Essais de détermination des emplois engendrés

L'ensemble des emplois directs ou indirects engendrés par les ports est évalué, selon les sources citées par le Conseil économique et social³, à un total de 250 000 à 325 000. Si leur dénombrement pose peu de problèmes pour les emplois directs (si ce n'est leur mise à jour), il est plus difficile pour les *emplois industriels*, liés au développement des zones industrialo-portuaires et encore plus difficile pour les *emplois induits* comprenant essentiellement les emplois liés aux activités de pré et post acheminement

(1) Voir Baudouin, Collin, ouvrage déjà cité.

(2) De même, une étude hollandaise estime la valeur ajoutée portuaire de ce pays à 42 milliards de Florins.

(3) Rapport déjà cité de mai 1993.

terrestres, ainsi que les emplois engendrés par les activités intermédiaires, les services, le stockage, la distribution. Le Conseil économique et social estime qu'au total les ports ont contribué à localiser sur leur aire 75 000 emplois industriels indirects, dont 60 000 dans les ports autonomes. Il note que les emplois induits sont estimés à 125 000 par la Direction des ports et à 200 000 par l'UPACCIM (Union des ports autonomes et des chambres de commerce et d'industrie maritimes). Le multiplicateur entre l'ensemble des emplois et les emplois directs est donc de 5 à 6,5 suivant les estimations.

Les ports de Rouen et du Havre, associés avec l'antenne régionale de l'INSEE, ont effectué une étude particulière estimant les emplois salariés liés aux deux ports à 66 000 en 1995 (contre 71 200 en 1990, soit une décroissance moyenne de 1,5 % par an). Dans leur définition, les *emplois indirects* regroupent les notions précédemment mentionnées d'emplois industriels et d'*emplois induits*, tandis que les emplois induits sont engendrés par la consommation des salariés précédemment dénombrés.

L'emploi salarié lié aux ports de Rouen et du Havre
(unité : salarié)

	1990		1995	
		Indice		Indice
Emplois directs				
<i>Professions portuaires</i>	17 247	100	14 474	100
Emplois indirects				
<i>Industries</i>	22 573		20 739	
<i>Fournisseurs généraux</i>	5 504		6 262	
<i>Transports</i>	4 486		4 840	
Ensemble des emplois directs et indirects	49 810	289	46 315	320
Emplois induits (salariés et non salariés)	21 385		19 632	
Total	71 195	413	65 947	456

Sources : INSEE-URSSAF au 31 décembre 1990 et 1995

Le tableau ci-après montre que les emplois directs et indirects représentent pour Rouen 6,1 % et pour Le Havre 21,5 % des emplois salariés de la zone d'emploi.

**L'emploi salarié des établissements
liés aux ports de Rouen et du Havre en 1995**
(unité : salarié)

	Zone d'emplois			Ensemble
	ROUEN	LE HAVRE	LILLEBONNE	
Emplois directs				
Professions portuaires	3 680	10 707	87	14 474
Emplois indirects				
Industries	6 981	9 665	4 093	20 739
Fournisseurs généraux	2 852	2 088	1 322	6 262
Transports	1 980	2 540	320	4 840
Ensemble des emplois directs et indirects	15 493	25 000	5 822	46 315
Part dans l'emploi salarié de la zone d'emploi (en %)	6	22	27	-

Source : INSEE

Dans la réédition effectuée en 1995 de son étude de l'impact du port de Nantes-Saint-Nazaire sur les régions Pays-de-Loire et Bretagne, la faculté des Sciences économiques de Nantes fournit une estimation des emplois engendrés de 1989 à 1991 par la fonction portuaire proprement dite (incluant ou non les transports routiers), ainsi que les activités industrielles en relation avec le port, et enfin, les activités de commerce et de service répondant aux besoins des ménages travaillant dans les deux premières catégories (voir tableau ci-dessous). Les différences entre chacune des trois années sous revue résultent d'une part, des évolutions méthodologiques (ainsi, par exemple, les activités industrielles induites en Bretagne n'avaient pas été étudiées en 1989), d'autre part, des niveaux de trafics qui paramètrent le modèle d'estimation des activités induites. L'ordre de grandeur de 20 000 emplois engendrés semble important par rapport à la fonction portuaire proprement dite (hors transports routiers), le multiplicateur entre les deux étant compris entre 8 et 12 suivant les années étudiées.

Emplois engendrés par le port autonome de Nantes-Saint-Nazaire

	1989		1990		1991	
	Emplois	indice	Emplois	indice	Emplois	indice
Fonction portuaire (y compris transports routiers)	3 088	100	2 683	100	4 071	100
Activités industrielles induites	12 461	404	17 634	657	13 569	333
Commerce et services (valeurs moyennes)	2 370		3 124		2 774	
TOTAL	17 919	580	23 441	874	20 414	501

Source : Port Autonome de Nantes-Saint-Nazaire, CORRAIL, juin 1995

Le port de Marseille estime que son activité engendre au moins 40 000 emplois dans la région, dont 9 700 emplois directs (soit un multiplicateur de 4,1 par rapport au total). Il envisage de lancer prochainement une étude précise sur ce sujet, aucune étude complète n'ayant été réalisée depuis 1988.

Par ailleurs, des enquêtes elles aussi anciennes¹ effectuées dans un certain nombre de ports révèlent également l'importance de l'activité portuaire d'un point de vue local.

Comme pour la valeur ajoutée, l'analyse est plus délicate au plan national. En effet, le terme d'« engendré » appliqué à l'emploi suppose que l'on compare cette génération à d'autres situations possibles où ces emplois seraient, non pas inexistantes, mais plutôt reportés, peut être avec une meilleure efficacité, dans d'autres ports français ou dans d'autres secteurs.

5.3 Les comptes des ports sont équilibrés ou peu déficitaires

La situation comptable des établissements portuaires, qu'il ne revient pas à notre mission d'analyser en détail, est un bon indicateur de leur santé financière.

Or, force est de constater que celle-ci apparaît globalement plutôt saine et qu'elle est en tout cas fort meilleure que celle de certaines grandes entreprises de transport, beaucoup plus importantes financièrement.

(1) Cf. Baudouin, Collin, *op citée*.

5.3.1 Pour les ports autonomes

Pour les ports autonomes, le résultat net est équilibré ou faiblement déficitaire (Rouen mis à part). L'endettement est à un niveau acceptable ayant bénéficié d'une recapitalisation de l'État de 1,4 milliard de francs en 1987 et d'une gestion serrée des investissements (- 34,5 % de 1990 à 1996). Dans l'ensemble, la capacité d'autofinancement couvre les investissements et leur est parfois supérieure, exception faite à Marseille et à Dunkerque.

On note néanmoins, en tendance profonde, un certain tassement de la production vendue et de l'EBE (respectivement de 1,4 % et de 3,5 % en francs constants sur 11 ans), que n'a pas pu enrayer la réforme de la manutention portuaire.

Des préoccupations apparaissent pour le port de Dunkerque, qui a souffert de la baisse du trafic, notamment transmanche, et qui a dû serrer sa gestion, et pour le port de Marseille, en raison d'un marché pétrolier européen toujours très difficile.

La situation financière du port de Rouen est beaucoup plus fragile. Il a enregistré, en 1996, un déficit comptable de 23,7 MF et un report à nouveau négatif de 112 MF, dus à l'effondrement du trafic céréalier et la baisse des autres trafics. Les propositions d'une mission conjointe de l'Inspection des Finances et du Conseil général des Ponts-et-Chaussées ont été retenues par les autorités de tutelle, à savoir la mobilisation de crédits FEDER exceptionnels et de recettes exceptionnelles provenant de la vente de terrains, soit un total de 75 MF.

5.3.2 Pour les PIN

Pour les PIN, des observations de même nature peuvent être faites, la donnée la plus saillante étant le processus d'assainissement de la situation financière de ces ports entrepris depuis quelques années, qui s'est traduit notamment par un désendettement significatif (- 37,5 % de 1990 à 1996). Toutefois, ces données globales ne rendent pas compte de la diversité des résultats financiers des concessions portuaires, certaines étant fragilisées par un endettement encore excessif.

Il convient de signaler le cas extrêmement critique de la concession de Boulogne⁽¹⁾ qui a connu un déclin considérable sous l'effet de la quasi disparition du trafic transmanche liée à la mise en place du tunnel sous la Manche, accompagnée d'un report des lignes sur Calais. Outre les mesures déjà prises par le concessionnaire (licenciement de 130 personnes, soit la

(1) Cette ville ayant également souffert d'un déclin démographique.

moitié des effectifs), le Gouvernement précédent a arrêté un plan de redressement en automne 1996. De plus, une mission d'expertise vient d'être confiée aux inspections générales des ministres de l'agriculture et de la pêche, des transports et de l'industrie. Son rapport est attendu incessamment

5.4 Les investissements portuaires et l'entretien des équipements

5.4.1 Les règles de financement des investissements et de l'entretien

Les règles de répartition des financements entre l'État et les établissements portuaires sont clairement exprimées par les dispositions du code des ports maritimes en ce qui concerne les ports autonomes⁽¹⁾. Néanmoins, ces dernières années les financements de l'État se sont situés nettement en retrait par rapport à ces dispositions, obligeant, en conséquence, ces établissements à substituer un financement par les collectivités locales et leur budget propre.

Les règles fixant le niveau de participation de l'État sont moins précises pour les ports d'intérêt national et sont discutées projet par projet. Dans les ports départementaux, le taux d'intervention de l'État est fixé chaque année dans le cadre de la dotation globale de décentralisation (DGD)⁽²⁾.

La participation des collectivités locales est extrêmement variable. Dans les ports autonomes, elle porte essentiellement sur les superstructures, dans les ports non autonomes, elle concerne également pratiquement systématiquement les infrastructures.

Les dispositions du code des ports maritimes et les usages récents sont rappelés dans les tableaux pages suivantes pour les trois cas, ports autonomes, ports d'intérêt national (PIN), ports décentralisés.

(1) Certains passages sont inspirés d'un document de l'UPAC/CIPI « Analyse des interventions publiques dans les ports de commerce maritimes européens », 4 juin 1996.

(2) Pour l'exercice budgétaire 1995, ce taux était de 20,35% des dépenses d'investissement, il était de 24,4% en 1994. Sur les six dernières années le montant moyen de la DGD s'élève à 34,7 MF, à comparer à 5,9 MF en 1984 et 15,2 MF en 1985, pour un trafic oscillant 4 et 4,5 millions de tonnes.

	Ports autonomes	Ports d'intérêt national	Ports départementaux
INVESTISSEMENTS			
Accès maritimes	État : 80 % (cdp) collectivité : rare Port autonome : en théorie 20 %	État : ≈ 33 % maximum Fonds de concours : au moins 66 % conces. dt subv. collectivités	Collectivités + État via DGD Fonds de concours concession variable
Quais, engins de radoub	État : 60 % (cdp) collectivité : variable Port autonome : en théorie 40 %	État : ≈ 33 % maximum Fonds de concours : au moins 66 % conces. dt subv. collectivités	Collectivités + État via DGD Fonds de concours concession variable
Terre-pleins, routes	État : néant collectivité : rare Port autonome : essentiel	<u>non concédés</u> État : ≈ 33 % maximum Fonds de concours : au moins 66 % conces. dt subv. collectivités <u>concédés</u> concession : essentiel collectivités : variable	<u>non concédés</u> Collectivités + État via DGD Fonds de concours concession variable <u>concédés</u> concession : essentiel collectivités : variable
Voies ferrées	SNCF : 50 % (cdp) Port autonome : 50 %		
Superstructures, outillages, bâtiments	État : néant collectivité : variable Port autonome : essentiel	État : néant collectivité : variable concession : essentiel (sauf bâtiments administratifs)	collectivité : variable concession : essentiel
DGD : Dotation globale de décentralisation (cdp) : disposition du code des ports maritimes			

	Ports autonomes	Ports d'intérêt national	Ports départementaux
ENTRETIEN			
Accès maritimes	État : 100 % (cdp) remboursé au port autonome	État + Fonds de concours variable	Collectivité + État via DGD + Fonds de concours rare
Quais, engins de radoub	Ports autonomes: 100 %	État + Fonds de concours variable (= 50 % grosses réparations)	Collectivité + État via DGD + Fonds de concours rare
Terre-pleins, routes	Ports autonomes: 100 %	<u>non concédés</u> État + Fonds de concours variable (= 50 % grosses réparations) <u>concédés</u> concession collectivité : rare	<u>non concédés</u> Collectivité + État via DGD + Fonds de concours rare <u>concédés</u> concession collectivité : rare
Voies ferrées	SNCF : 100 % (cdp)		
Superstructures, outillages, bâtiments	Ports autonomes: 100 %	Concession : 100 %	Concession : 100 %
PERSONNEL			
Accès et écluses	État : 100 % (cdp) remboursé au port autonome	État + Fonds de concours variables (accès)	Collectivité + État via DGD
Capitainerie, personnel administratif et techniciens	Port autonome	État + concession	Collectivité + État - concession
Personnel d'exploitation	Port autonome	concession	concession
DGD : Dotation globale de décentralisation (cdp) : disposition du code des ports maritimes			

Au fil des années, ce système a fortement évolué traduisant une participation de l'État inférieure aux normes indiquées dans les tableaux. L'évolution de cette participation en francs constants sur la période 1988/1995 est la suivante :

- Investissement État (PA et PIN) : baisse de 54 %
- Entretien des accès des ports autonomes (y compris personnel) : baisse de 38 %
- Entretien des PIN (hors personnel) : baisse de 21 %
- DGD de l'État aux ports décentralisés : + 10 %

Le financement de l'entretien des accès qui, comme tous les ports du Nord de l'Europe continentale, devrait être, en France, entièrement à la charge de l'État pour les ports autonomes, est en fait réduit d'environ 153 MF par an, soit plus de 25 % de la dotation. Sur ce montant, près de 50 MF sont financés sur le titre V- Investissements. Le solde soit 100 MF est porté à la charge des ports autonomes.

Pour les PIN, l'entretien est également freiné par des restrictions budgétaires. Il en résulte des participations du budget d'investissement à certaines dépenses d'entretien (comme des travaux de rétablissement des profondeurs), ce qui provoque par décalage un retard important dans l'exécution des contrats de Plan État-régions.

5.4.2 La situation comparée des pays voisins : diversité globale, mais avantage des ports flamands

Les tableaux ci-après¹ détaillent pour les pays voisins les règles de financement de l'infrastructure portuaire.

En ce qui concerne les financements publics, la comparaison est difficile et les éléments à notre disposition sont partiels.

Pour le Royaume-Uni, on remarque que le port supporte 100 % des dépenses de construction, d'entretien et d'exploitation, ce qui traduit un désengagement total des pouvoirs publics.

(1) Extrait du bulletin hebdomadaire du Kredietbank, n° 16 du 31 mai 1996.

Tableaux - Financement de l'infrastructure portuaire

Belgique

	Construction		Entretien et exploitation	
	Région flamande	Administration du port	Région flamande	Administration du port
Voie d'accès maritime	100 %		100 %	
Écluses	100 %			100 %
Bassins	100 %			100 %
Quais	60 %	40 %		100 %

Pays-Bas

	Construction		Entretien et exploitation	
	Pouvoirs publics	Administration du port	Pouvoirs publics	Administration du port
Voie d'accès maritime	100 %		100 %	
Écluses	100 %		100 %	
Bassins		100 %		100 %
Quais		100 %		100 %

Allemagne

	Construction		Entretien et exploitation	
	Pouvoirs publics ¹	Administration du port	Pouvoirs publics	Administration du port
Voie d'accès maritime ²		100 %		100 %
Écluses ²		100 %		100 %
Bassins	100 %		100 %	
Quais	100 %		100 %	

¹ Par pouvoirs publics, on entend ici le gouvernement fédéral, l'État fédéré ou la commune.

² Voie d'accès maritime et écluses hors de la zone portuaire : à la charge des pouvoirs publics

Royaume-Uni

	Construction		Entretien et exploitation	
	Pouvoirs publics	Administration du port	Pouvoirs publics	Administration du port
Voie d'accès maritime		100 %		100 %
Écluses		100 %		100 %
Bassins		100 %		100 %
Quais		100 %		100 %

Une référence ancienne ¹ conclut à une participation très importante de l'État belge aux investissements portuaires (voir encadré). Il est à noter toutefois l'importance des fonds attribués à Zeebrugge, qui correspondent à une volonté particulière de promotion de ce port.

Les budgets annuels d'investissements que l'État belge consacre aux ports font révéler : de 1980 à 1985, les ports belges ont ainsi reçu :

Zeebrugge	7,2 milliards de FF
Anvers	2,5 milliards de FF
Gand	0,6 milliard de FF
soit annuellement	1,7 milliard de Francs

Le plan de quatre ans (1986 à 1989), en cours de discussion au ministère belge des Travaux publics, porte sur plusieurs dizaines de milliards de francs belges.

Enfin, les ports français supportent certaines charges (voirie, aménagement de voies ferrées à 50 %, sécurité, etc.) qui sont en Belgique partiellement ou totalement à la charge de l'État, des régions ou des chemins de fer belges.

Au total, cette politique permet aux ports belges d'être très largement en avance sur les besoins des trafics, à la charge de la collectivité nationale. Ils peuvent dès lors répondre instantanément à toute demande de leurs clients, chargeurs, armateurs ou industriels. Anvers (aménagement rive gauche) et Zeebrugge, où les travaux se poursuivent encore à un rythme très soutenu, ont ainsi plusieurs kilomètres de quais vierges disponibles, payés entièrement par l'État, avec toute la viabilisation générale des terrains.

Par ailleurs, l'UPACCIM ² a effectué en 1996 une analyse dont des extraits sont repris ci-après en encadré après mise à jour de certaines données. Elle conclut également à une moindre participation des fonds publics français aux financements portuaires toutes choses égales par ailleurs.

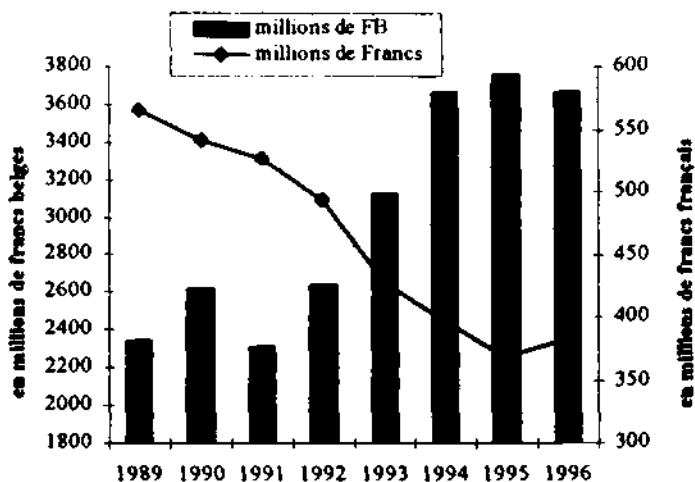
(1) « La filière portuaire française », rapport présenté par Jacques Dupuydauby, décembre 1986.

(2) Opus cité.

Pour les accès maritimes

La pratique française et le désengagement de l'État en France sur ce point sont atypiques. Par exemple, sur la période 1989/1996, le montant consacré par la Belgique a augmenté de 57 % en francs constants, alors que le montant français diminuait de 32 %.

Financement par l'État belge, puis par le Gouvernement flamand des dragages d'accès dans les ports en Belgique/Crédits de paiements pour les accès dans les ports métropolitains dans la Loi de Finances en France



Échelles ajustées à 1 FB = 0,16477 FF. Valeurs en francs constants

sources : Commission portuaire flamande (citée par le Lloyd)/Loi de finances française

Pour les infrastructures

La situation est plus hétérogène en ce qui concerne les ouvrages portuaires internes (quais/bassins). On peut distinguer :

le système appliqué en France et en Belgique où l'intervention financière des organismes publics est significative et relativement clairement organisée (en Belgique, l'État flamand intervient en théorie au niveau de 60 % pour les travaux neufs et 80 % pour les rénovations) ;

le système appliqué aux Pays-Bas et en Allemagne où l'investissement est, en principe, de la responsabilité exclusive du port. Cependant, dans le cas de l'Allemagne, le port et le Land (ainsi que la ville à Hambourg et Brême) ne font qu'un et l'absence de comptabilité identifiée pour le port dans les comptes de la ville ou du Land ne permet pas en réalité d'identifier en définitive ce que paye l'utilisateur et ce que paye le contribuable local et régional.

Là où des données chiffrées fiables existent, la comparaison est également fortement en défaveur des ports français. En Belgique, le financement public des investissements portuaires s'est élevé en 1994 à 397 MFF 96 contre 144 MFF 96 en France (et en 1996 à 711 MFF 96 contre 150 MFF 96).

À noter que l'effort financier des collectivités locales en France réduit ce différentiel.

La même hétérogénéité existe en ce qui concerne les équipements terrestres (terre-pleins, voies d'accès...). Considérés comme des superstructures portuaires en France, ils sont généralement à la charge des établissements portuaires et donc des usagers. La situation est beaucoup moins transparente dans les ports du Nord, voire totalement opaque en Allemagne.

Pour les superstructures et outillages

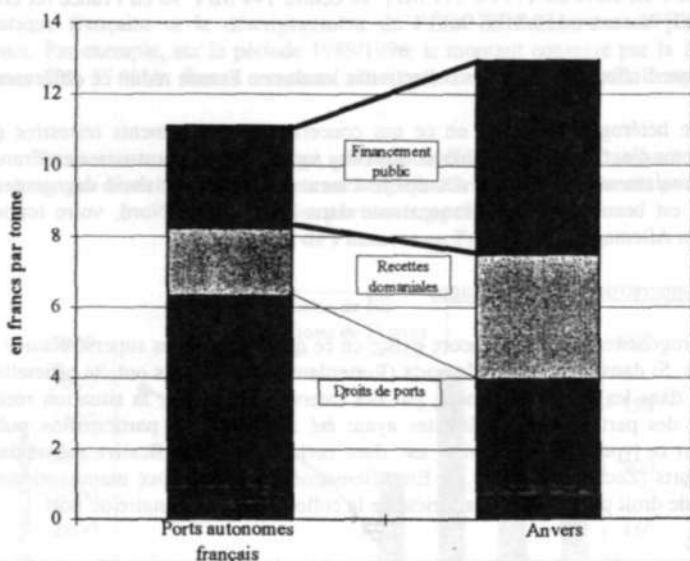
Une hétérogénéité supérieure encore existe en ce qui concerne les superstructures et les outillages. Si dans les très grands ports (Rotterdam et Anvers) ils ont été officiellement financés, dans les dernières années, par des intervenants privés, la situation réelle est ambiguë, des participations indirectes ayant été apportées. La participation publique directe sur ce type d'investissement est, dans certains cas, significative même dans de grands ports (Zeebrugge, Gand...). En Allemagne, les principaux manutentionnaires, bien que de droit privé, sont la propriété de la collectivité gestionnaire du port.

Un autre élément d'appréciation nous est fourni par une comparaison effectuée par l'UPACCIM entre les six ports autonomes français métropolitains et Anvers. Sont analysés, rapportés en francs par tonnes, les apports financiers courants (hors taxes d'usage des grues) que nous avons regroupés dans le graphique ci-dessous d'une part, en financements publics, représentatifs de la part du contribuable, d'autre part, en recettes domaniales et droits de ports, représentatifs de la part de l'utilisateur. On constate que l'apport global pour les ports français étudiés est d'environ 14 % moins élevé que celui d'Anvers, ce qui peut traduire un moindre coût. La part des financements publics est plus faible en France de 47 %. Les recettes domaniales sont très basses dans les ports français, mais par contre, les droits de ports sont nettement plus élevés.

Au total, la part des usagers est plus élevée de 10 % dans les ports autonomes métropolitains.

Les financements publics représentent 42 % de l'ensemble des apports à Anvers, contre 26 % en France.

Apports financiers courants (hors taxes d'usage) à Anvers et dans les six ports autonomes métropolitains



Source : UPACCIM (moyenne de 1993 à 1995)

5.4.3 Après les efforts des années 1960 et 1970, des investissements nettement plus faibles et stabilisés

Pendant les dix années qui ont suivi la loi d'autonomie, c'est-à-dire de 1966 à 1976, des travaux importants de création de nouveaux sites et d'infrastructures lourdes ont été entrepris :

- Marseille : création du site de Fos
- Le Havre : aménagement de l'écluse François 1er et du terminal pétrolier d'Antifer
- Dunkerque : création du nouveau port Ouest
- Nantes-Saint Nazaire : création du site de Montoir
- Bordeaux : création d'un terminal pétrolier au Verdon

Les ports autonomes ont alors reçu entre 85 et 90 % des crédits d'investissements de l'État.

Depuis, ces grands investissements ayant été réalisés, les travaux programmés par les ports autonomes ont diminué (il s'agit plutôt de dépenses effectuées sur les terminaux et l'outillage), et la part des ports autonomes dans le budget de l'État est descendue à environ 70 %.

Rappelons que les investissements portuaires ont par nature un caractère discontinu. Ils sont en effet réalisés tels qu'ils seront utilisés des années plus tard, et sont rarement modifiés ensuite. À l'inverse, une fois l'investissement réalisé, il n'est pas reproduit dans le même port, à moins d'un changement important dans les techniques maritimes (apparition du conteneur, augmentation de la taille des navires) ou les parts de marché du port. Certains investissements peuvent même voir leur durée de vie s'étaler sur plusieurs siècles.

Les taux de participation de l'État aux travaux ont globalement suivi la norme, à quelques exceptions près, comme le terminal d'Antifer. Dans ce cas, la participation de l'État n'a été que de 40 %, et une compensation a été donnée au port sous la forme d'un prêt plus important du FDES, auquel a fait suite une dotation au capital du port d'un montant égal.

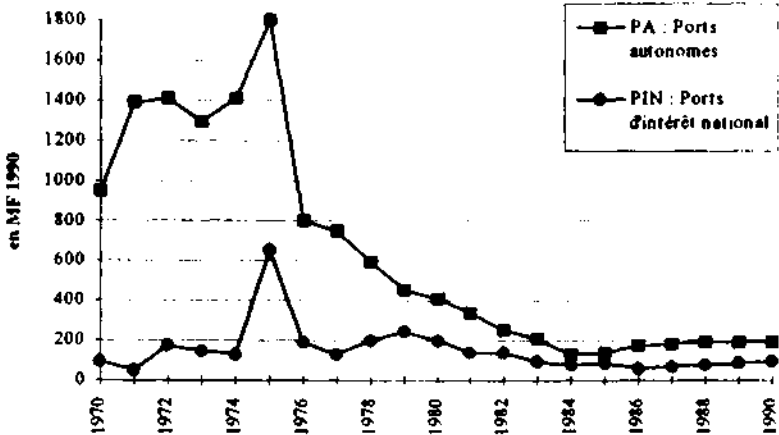
La coordination des participants de l'État aux investissements portuaires a été possible grâce aux outils suivants :

- préparation des plans (Commissariat du Plan)
- contrats de plan État-Région depuis les années 1980
- fin 1987, attribution d'une dotation en capital de 1,4 milliards de francs aux ports autonomes, en dehors de toute disposition législative, en contrepartie de l'élaboration par chaque port autonome d'un plan d'entreprise, intégrant à la fois la compétitivité, la dimension et le « projet » de la place portuaire.

Le graphique ci-après, issu de données anciennes, est extrait d'un ouvrage déjà cité¹. Il permet de se rendre compte de l'effort considérablement plus important de l'État dans les années 70/76, qui a décliné linéairement de 1976 à 1984 pour atteindre les ordres de grandeurs contemporains.

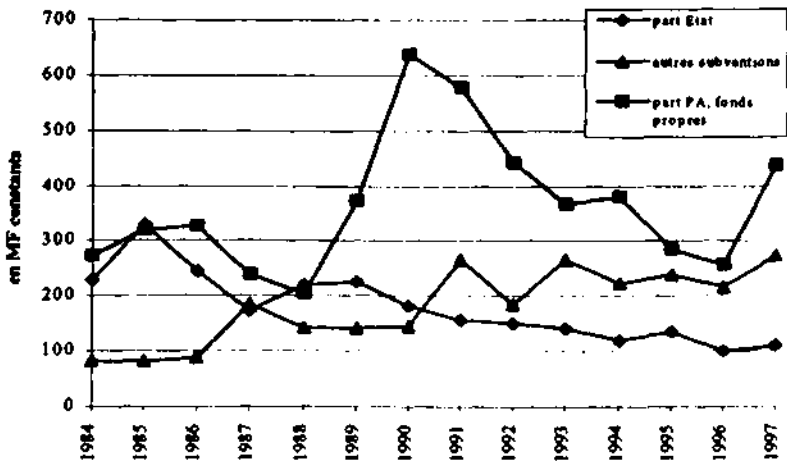
(1) Baudouin, Collin, *op cité* (graphique d'après l'original).

Évolution des investissements portuaires de l'État en MF 1990



Ainsi pour l'ensemble des investissements, la participation de l'État a tendance à décroître sensiblement avec le temps, notamment pour les ports autonomes, ainsi qu'en attestent également pour la période 1984/1996 les deux graphiques suivants issus de données récentes fournies par la DTML. On voit que, parallèlement, les subventions des collectivités locales ont tendance à augmenter pour dépasser parfois celles de l'État, les participations des ports étant par ailleurs importantes, mais irrégulières.

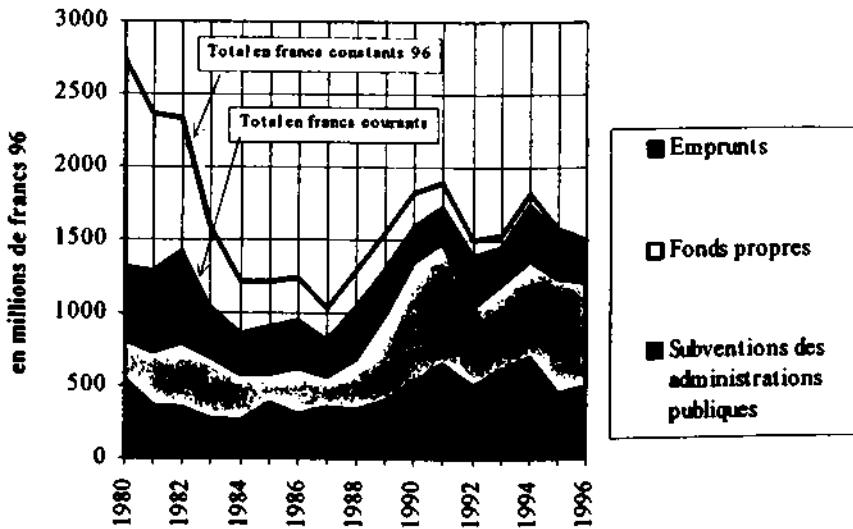
Financement des ports autonomes en MF constants



Tous financements confondus, il est possible d'estimer le total des investissements effectués dans les ports maritimes autonomes et d'intérêt national (voir annexe 1).

Depuis 1989, ces investissements oscillent suivant les années entre 1,5 et 1,9 milliards de francs constants 1996, ce qui est supérieur à la période 1983/1988, mais nettement inférieur aux chiffres mentionnés de 1980 à 1982 (voir graphique ci-après).

Les dépenses en infrastructures de transport « Ports maritimes »



Source : documents sources DTMPL destinés au « Rapport de la Commission des Comptes des Transports de la Nation », MELTT, DAEI.

La part des investissements consacrés aux PIN est de l'ordre de 40 % du total pour un pourcentage de trafic de 20 % en tonnage. Cela est probablement dû pour partie à la structure différente du trafic dans les PIN et les PA, mais sans doute aussi à des économies d'échelles dont on peut penser que bénéficient les ports autonomes.

À noter également que les investissements en superstructures ont représenté en 1995 près de trois quarts des investissements totaux, ce qui est considérable. Ils sont entièrement financés par les ports autonomes ou les CCI, les collectivités locales et, le cas échéant, le FEDER.

5.4.4 Quelques exemples de grands investissements

5.4.4.1 Le terminal pétrolier du Havre - Antifer : un investissement utile malgré une surestimation des trafics attendus

Le projet de création du terminal d'Antifer a vu le jour à l'occasion de la période de croissance de la consommation et du transport de pétrole. En effet, le canal de Suez avait été fermé en 1967 et la consommation française de pétrole était en hausse. La taille des navires pétroliers augmentait donc, et il fallait pouvoir accueillir les super-pétroliers de 500 000 tonnes de port en lourd (TPL) et dont le tirant d'eau atteignait 28 m.

Les études énergétiques menées dans les années 1960-1970 prévoyaient que, de 1970 à 2000, la consommation d'énergie de l'Europe de l'ouest devait tripler et que cette énergie devait provenir pour sa plus grande partie, jusqu'à la fin du siècle, du traitement des hydrocarbures. Cette part devait se maintenir, jusqu'en 1980 aux alentours de 65 %, puis diminuer progressivement jusqu'à 53 % en 2000. La France, pendant la même période, devait voir sa consommation d'énergie, qui était de 150 millions de TEP (Tonnes Équivalent Pétrole) en 1980 passer à 400 millions de TEP en 1990 et 500 millions de TEP en 2000. Pour le pétrole seul, la consommation serait passée de 94 millions de tonnes de 1970 à 270 en 1990 et 330 en l'an 2000.

Plusieurs localisations de port pétrolier furent étudiées : Brest, Cherbourg et Le Havre. Les études menées par le port du Havre ont conduit en 1969 un CIAT à décider la création d'un port pour les grands pétroliers en Baie de Seine. Rappelons que 40 % de la capacité de raffinage française se trouvait (et se trouve toujours) en Basse-Seine.

Parmi les différentes localisations envisagées, on a pensé, dans un premier temps, utiliser un haut-fond de l'estuaire, qui affichait d'ores et déjà 25 mètres de profondeur. Ce projet a été abandonné après la découverte de la faille d'Antifer. Le port terminal pétrolier a été construit en exploitant une faille géologique, situé au Cap d'Antifer, près du Havre, et qui permettait d'avoir côte à côte un fond élevé (pour la digue) et un fond bas (par le tirant d'eau). Les travaux, commencés en 1972, furent terminés en 1976.

À l'origine, Antifer n'était conçu que pour les grands pétroliers. À la fin des années 80, un duc d'Albe¹ a été ajouté au terminal, afin qu'il puisse accueillir des navires plus petits (à partir de 200 000 TPL). Ceci a permis de dégager l'entrée du port du Havre et, par la suite, d'aménager le port rapide aval.

Le projet a coûté 750 millions de francs de fonds publics, venant de l'État et du PAH (dont construction de la digue, de la route d'accès et dragage des accès) et 250 millions de francs de fonds privés (dont construction des appontements, des bacs, du bâtiment de contrôle, du pipe-line de raccordement aux citernes situées dans le port du Havre). On estime que ce terminal a coûté environ le prix de deux super-pétroliers.

Cependant, le coût de réalisation à Antifer était deux fois plus cher que dans la Baie de Seine. L'État, estimant de surcroît que ce projet de terminal dédié n'était pas conforme à l'esprit de la loi d'autonomie refusa d'agréer le supplément de coût et ne finança au total que 40 % du coût de réalisation des infrastructures, le port autonome prenant la différence à sa charge.

Les études réalisées à partir d'un concours d'idées furent très poussées sur le plan technique. En revanche, pour la partie économique, on s'est surtout penché sur le choix géographique national du futur terminal pétrolier destiné à permettre l'écoulement du trafic prévu compte tenu des évaluations énergétiques du moment.

Après une période très difficile liée aux chocs pétroliers, Antifer a trouvé sa vitesse de croisière. Les emprunts sont aujourd'hui remboursés et on estime que sur 5 tonnes de pétrole importées en France, 1 passe par Antifer (soit 50 % du trafic pétrolier du port du Havre). Moins nombreux que prévus à l'origine, il existe encore des super-pétroliers en circulation. Le port en lourd moyen des navires reçus à Antifer est de 300 000 TPL environ, les autres terminaux du port du Havre ne pouvant accueillir des navires dépassant 250 000 TPL. Par ailleurs, certains navires viennent ici s'alléger avant de pouvoir se rendre dans les ports du nord, ce qui a pu faire dire à certains que le port d'Antifer a permis d'accroître le trafic pétrolier d'Anvers.

Antifer permet enfin de désengorger l'entrée du port du Havre puisque le terminal pétrolier s'y trouve (notons que la manoeuvre d'un grand pétrolier à cet endroit interdirait le passage des autres navires, parfois pendant des heures).

Le port autonome du Havre a évalué que le différentiel de coût de transport maritime entre un navire de 220 000 TPL et un navire de la classe des

(1) Faisceau de pieux enfoncé dans le fond d'un bassin auquel viennent s'amarrer les navires.

400 000 TPL étant d'environ 6 à 8 F/t, une économie globale de l'ordre de 2 à 3 milliards de francs a été réalisée grâce à Antifer (pour un coût de 1 milliard de francs de 1977). Actuellement, le port d'Antifer est jugé performant et la question d'une éventuelle reconversion ne se pose pas.

5.4.4.2 Le port rapide aval du Havre : une réponse à la croissance du trafic conteneurisé

Dans les années 1980, le trafic des conteneurs augmente rapidement et les ports doivent se réorganiser en fonction des spécificités de ce nouvel outil. Les armateurs cherchent à réduire leur durée d'escale. Parallèlement, la taille des navires augmente : en 1981, Le Havre reçoit son premier navire de plus de 3 000 EVP. En 1988, Maersk y fait escaler ses navires de 4 000 EVP... On voit apparaître les navires dits « over-panamax », plus larges. Les grandes lignes autour du monde se développent (trafic est-ouest principalement), ainsi que le trafic de transbordement (feederling).

Les grands ports européens cherchent à s'adapter. Ainsi, Anvers construit une seconde écluse d'accès à ses terminaux, devant permettre de désengorger la première et, donc, de fluidifier le trafic, puis installe de nouveaux équipements en aval des écluses.

Dans ce contexte, au cours des années 1978 à 1981, le trafic conteneur du port du Havre a fortement progressé, rapprochant l'échéance de la saturation de l'écluse François 1^{er}, en amont de laquelle 2/3 du trafic de conteneurs étaient traités. Différentes options ont été alors étudiées, les deux plus sérieuses étant la construction d'un nouvel avant-port au sud de la CIM (concessionnaire du terminal pétrolier) et la réalisation d'une seconde écluse, doublant l'écluse François 1^{er}.

Dans un premier temps (en 1982), la construction d'une seconde écluse est privilégiée. Cependant, l'évolution du trafic amène les autorités portuaires à développer tout de même un projet de port rapide aval (1988) de préférence à une seconde écluse. La possibilité de la construire un jour reste cependant ouverte. Les études et la réalisation du port rapide se sont étalées sur plus de dix ans.

Conçu comme un ensemble de terre-pleins implantés de façon à profiter au mieux de la configuration géographique de l'existant, le port rapide s'étend, phase par phase, au fur et à mesure de la saturation progressive des terminaux. Son extension, initialement prévue dans le contrat de plan État-région en cours (1994-1998), est finalement interrompue lors de la naissance du projet Port 2000 (cette phase aurait coûté environ 800 MF). Découlant de la même logique, ce dernier projet est pourtant différent. Ambitieux dès l'origine, il prévoit une réorganisation plus importante du port

Montage financier

L'élément le plus novateur du projet de port rapide aval réside dans une plus grande implication financière des opérateurs de manutention, auxquels il fut proposé la prise en charge des aménagements de superstructure des terre-pleins (y compris leur revêtement) et l'acquisition des portiques de quai, avec la caution du Port Autonome. Les postes à quai ont été répartis dans un souci d'équité entre deux groupements d'opérateurs. Les collectivités locales, notamment la Région Haute-Normandie, ont contribué au financement des superstructures. La partie génie civil du projet a été partagée entre l'État et le Port Autonome du Havre.

Coût de construction des terminaux, hors aménagement des terminaux existants (<i>source PAH</i>)	TOTAL :	594 MF,
	<i>dont État :</i>	<i>322 MF,</i>
	<i>dont Port :</i>	<i>272 MF.</i>

Ces coûts ne prennent pas en compte la construction des superstructures (opérateurs privés + subventions des collectivités locales), ni les dessertes routières et ferroviaires. Ont été ainsi réalisés : une desserte ferroviaire spécifique, un redimensionnement des accès ferroviaires et routiers, un nouvel accès pour les quais sud, avec déviation d'une partie des réseaux existants (gaz, pipelines...).

Le coût total, tel qu'il ressort des éléments à notre disposition, serait donc en fait de l'ordre de 830 MF pour la phase 1 (quais des Amériques et de l'Asie) et de 420 MF pour la phase 2 (ouverture du bassin du Pacifique et du quai d'Osaka).

Les études réalisées, principalement techniques, ont été complétées, en 1987, par des études économiques faites selon le modèle proposé dans les recommandations du IX^e Plan.

5.4.5 Les contraintes environnementales de plus en plus à prendre en considération

Depuis 1973, les travaux portuaires doivent être prévus par les documents d'urbanisme, établis par les communes (décision du Conseil d'État), d'où des problèmes de limites de compétence pour définir la vocation des sols à l'intérieur des zones portuaires.

De plus, les ports autonomes sont soumis aux prescriptions existantes en matière de protection de l'environnement. Ils doivent notamment se plier à la

réalisation d'études d'impact, telles que définies par le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 modifié

Ils sont également invités à revoir leur politique d'aménagement industriel pour se conformer à la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (loi n° 76-663 du 19 juillet 1976). En effet, depuis quelques années, les services de l'industrie et de la recherche imposent des périmètres de sécurité de plus en plus grands autour des installations industrielles. Cela laisse planer quelques ambiguïtés par rapport à certaines activités portuaires, impliquant notamment le transit de marchandises dangereuses, et peut influencer la localisation des installations futures

Les mouvements écologistes internationaux tentent de faire instaurer des zones plus ou moins définitives de protection des milieux remarquables situés autour des ports, parfois avec l'appui de la Commission de l'Union européenne et de la population locale. Cela peut grandement influencer la politique d'expansion spatiale des ports. Aujourd'hui, tous les grands ports européens sont susceptibles de devoir réfléchir sur ces questions.

Quelques exemples :

- en 1991, en Allemagne, la Cour de Justice des Communautés Européennes a estimé que le projet d'aménagement d'un chenal pour un port de pêche donné, était contraire aux directives européennes sur la protection de la faune et de la flore sauvages.

- en 1993, elle a estimé que l'aménagement d'une zone industrielle sur le littoral espagnol contrevenait à la directive relative à la protection des oiseaux.

- le port de Sheerness, au Royaume-Uni, s'est vu contré dans son projet d'extension en vue de l'agrandissement des installations destinées au stockage des voitures et à diverses activités à valeur ajoutée. Il souhaitait en effet s'étendre sur une zone de reproduction et d'hivernage importante pour les oiseaux, dont une grande partie est classée zone de protection spéciale. La Cour de Justice, saisie par la Chambre des Lords pour une interprétation de la directive « oiseaux » (en vue de statuer sur la partie non classée de cette zone) a estimé, en 1996, que les exigences écologiques posées par la directive ne doivent pas être mises en balance notamment avec les exigences économiques (« la directive sur les oiseaux doit être interprétée en ce sens qu'un État membre ne peut pas, lors du choix et de la délimitation de la zone de protection spéciale, tenir compte des exigences économiques au titre d'un intérêt général supérieur à celui auquel répond l'objectif écologique visé par la directive »).

Notons que dans certains cas, le « blocage » peut également se faire d'après des critères de gestion patrimoniale (bâtiments classés pour leur valeur architecturale ou historique).

Symbole de ces évolutions, la Charte des Villes et des Ports pour l'Environnement, adoptée à Montréal en 1993, dans le cadre d'un colloque organisé par l'Association Internationale Villes et Ports, rappelle, dans son préambule, la nécessaire conciliation du développement de l'activité portuaire et du respect de l'environnement et du cadre de vie des populations.

5.5 De l'organisation de certaines entreprises portuaires

5.5.1 Les dragages

S'agissant de l'activité des dragages, le système repose sur l'existence d'un GIE Dragages-Ports, propriétaire des engins louant coque nue les dragues aux ports autonomes ou ports d'intérêt national, qui exercent de ce fait la fonction d'armateur, le personnel relevant donc du port. Certains ports n'ayant pas d'engins affectés ou d'engins nécessaires à leur exploitation sous-traitent cette activité généralement auprès des autres ports, voire, en l'absence de moyens disponibles auprès d'entreprises privées. Le Contrôle d'État¹ relève que les prix pratiqués dans les ports français apparaissent de 25 % supérieurs à ceux des ports étrangers. La Cour des Comptes se demande si « d'autres modalités de gestion, comme le regroupement des moyens dans une structure nationale, ou la délégation à des entreprises » ne pourraient pas être plus efficaces. Cette question pourrait être examinée sans a priori d'autant plus que la flotte de dragues nécessite un renouvellement partiel.

5.5.2 Le pilotage

La loi du 28 mars 1928 confère une obligation de pilotage et organise le fonctionnement des stations de pilotage. Les pilotes sont organisés en stations sur le mode coopératif, lesquelles sont propriétaires du matériel. Récemment, un certain nombre d'intervenants portuaires² ont émis des reproches à l'égard de cette profession :

- absence de concurrence résultant d'un monopole de droit verrouillant l'accès à la profession,

(1) Cf. relevé de constatations sur l'organisation portuaire française. Communiqué par le Contrôle d'État, le 13 novembre 1996

(2) Notamment : « Pour un plan d'urgence au service des ports français et du commerce international : 15 propositions concrètes pour dynamiser l'économie et l'emploi », AUTE et alii, janvier 1997

- Diagnostic -

- tarifs jugés disproportionnés par rapport au service rendu et, malgré tout, demandes incessantes de revalorisations tarifaires dues au maintien d'un système de rémunération basé sur le principe d'une « masse à partager » fonction d'un nombre de navires qui ne cesse de décroître,
- régime de responsabilité trop limité : le pilote intervient uniquement comme conseil du commandant et n'est responsable que de ses fautes lourdes. Cependant, tout pilote peut s'affranchir de la responsabilité civile par l'abandon de son cautionnement ; cet abandon limite la responsabilité des pilotes à une somme assez faible,
- impossibilité de choisir le pilote parmi le personnel en station,
- rémunérations des pilotes jugées excessives pour une productivité estimée insuffisante.

Ces intervenants s'interrogent sur le maintien d'une obligation générale de pilotage dans tous les ports et en toutes circonstances. Ils préconisent une évolution vers la négociation directe entre clients et fournisseurs.

Ces critiques, sans aucun doute excessives, ont été vivement contestées par la profession qui a fait valoir à juste titre qu'on ne peut ignorer les fonctions de sécurité et de protection de l'environnement du pilotage.

C'est pourquoi, au total, le gouvernement a réitéré sa confiance aux services de pilotages. Mais dans le même temps, il a constitué un groupe de travail destiné à rechercher toute amélioration utile. Les principales conclusions de ce groupe sont décrites plus loin (paragraphe 4.3.2 du chapitre II).

5.5.3 Le remorquage

Constatant qu'au Havre et à Fos, les coûts unitaires de remorquage sont élevés, alors que les accès nautiques sont faciles, les mêmes intervenants portuaires déplorent que cette activité, régie par un texte de 1938, bénéficie d'un monopole de fait. Par ailleurs, ils regrettent des tarifs de remorquage jugés excessifs établis au sein de commissions d'usagers qui ne sont selon eux que des chambres d'enregistrement.

Le même groupe de travail que pour le pilotage a examiné également la question du remorquage.

5.5.4 La manutention

Cette question sera traitée en détail dans la deuxième partie.

5.6 Les coûts de passage portuaire et de la chaîne de transport :

5.6.1 Le coût de passage portuaire n'est pas un élément prépondérant

Le coût global du transport est un élément très variable du prix de revient des produits. Pour fixer une idée, certaines sources l'évaluent de l'ordre de 5 à 10 %, ce qui est faible quant au coût total, plus significatif quant aux marges dégagées. Dans ces estimations, ne sont pas considérés les « coûts cachés » correspondant aux manques éventuels de fiabilité et de flexibilité des ports, lesquels, nous le verrons, sont souvent décisifs. Néanmoins, les coûts sont un paramètre économique qui mobilise à juste titre toute l'attention des acteurs. Mais le sujet est extrêmement complexe et chacun - port, armateur, chargeur industriel, bureau d'étude, etc. - essaie de se constituer sa propre vision, ses propres tableaux de chiffres qu'il garde souvent confidentiellement pour lui et qu'il diffuse parfois sélectivement pour appuyer ses actions de relations publiques.

Sur une idée initiale du Conseil national des communautés portuaires, le Comité interministériel de la Mer a décidé, le 4 juillet 1996, la création d'un Observatoire des coûts de passages portuaires. L'étude de préfiguration de cet organisme qui vient d'être menée par le Conseil général des Ponts-et-Chaussées, laisse entendre que la démarche, qui pourrait être conduite par l'administration, devra être progressive et requerra un temps assez long (en substance au moins trois ans) compte tenu de sa complexité. D'autres pensent que cette mise en œuvre pourrait être plus rapide.

Au reste, les coûts de passage portuaire sont un des éléments, - on le verra - minoritaire, de la chaîne de transport qui comprend généralement un pré et un post acheminement terrestre, un embarquement et un débarquement, lesquels engendrent deux coûts de passage portuaire et un transport maritime proprement dit, dont le prix s'appelle le taux de fret (ou « le fret »). Plus précisément, le passage portuaire recouvre toutes les opérations depuis l'arrivée du bateau au port jusqu'au départ de la marchandise vers son lieu de post acheminement (ou vice-versa)

Dans sa décision de passer par un port plutôt qu'un autre, l'ordonnateur (chargeur ou armateur), en ce qui concerne les coûts, prendra en compte le taux de fret plus les deux opérations se déroulant sur le versant du port considéré (coût de passage et acheminement terrestre).

5.6.2 Le coût de passage portuaire est l'élément le moins important des trois grandes étapes de la chaîne de transport

Parmi de nombreux paramètres, le coût relatif des étapes dépend de la marchandise transportée et de son conditionnement, du type de navire emprunté, de la rapidité des opérations aux ports, mais sans doute, encore davantage de la distance à parcourir en mer et sur terre.

Pour les courtes distances en mer, le coût de passage sera une variable importante par rapport au fret et cela explique en partie la difficulté de promouvoir le cabotage maritime.

S'agissant par ailleurs de l'acheminement dans l'hinterland, certaines marchandises s'arrêtent « au bord de l'eau » où elles sont transformées ou traitées et ne repartiront, le cas échéant, qu'ultérieurement et sous une autre forme.

Mais si l'on prend un cas de figure considéré comme caractéristique, on observe que le poste le plus important est le fret, suivi de l'acheminement terrestre, suivi seulement, en troisième position, du coût de passage portuaire. L'élément le plus important du coût de passage portuaire (la moitié environ de ce coût) est la manutention. Jean Chapon, dans un article qui fait référence¹ cite l'exemple d'un « *conteneur de 20 tonnes, chargé de produits chimiques, expédié par une ligne régulière depuis Lyon à Hong-Kong, via Marseille. [Celui-ci] paye un prix de pré-acheminement terrestre d'environ 700 \$; le coût du transport maritime - y compris les frais portuaires inclus dans le fret - est de l'ordre de 1 200 \$ (...). Si l'expédition se fait par Le Havre, le transport terrestre coûte près de 1 000 \$, soit presque autant que le transport maritime* ». À noter que depuis la rédaction de cet article, le fret a certainement encore baissé du fait de la surcapacité en places (slots)-conteneurs, ce qui renforce l'importance du pré/post-acheminement.

Il cite encore l'exemple de produits sidérurgiques en conditionnement conventionnel acheminés entre un quai français et un quai africain, dont le coût de transport est de 450 F/tonnes. Sur ce total, l'ensemble des frais portuaires (y compris la manutention) est de 50 à 60 F/tonne, soit 12 à 15 %, pour chaque port.

(1) « Évaluation des éléments de la chaîne du transport intercontinental et du passage portuaire », Jean Chapon, *Transports* n° 371, mai-juin 1995, article dont nous nous inspirons partiellement dans ce paragraphe

5.6.3 Une relation complexe entre les coûts et les prix

Entre le prix final payé par un chargeur¹, et les différents éléments de coûts², s'interposent en général un certain nombre de phénomènes déformants qui opacifient la compréhension de la compétitivité-coût, et le cas échéant modifient celle-ci.

C'est ainsi que les prestations assurées par les commissionnaires de transport - qui organisent tout ou partie des opérations de transport de bout en bout, pour 65 % des tonnages de marchandises diverses (general cargo) - sont facturées à leurs clients à des prix pouvant varier considérablement d'un commissionnaire à l'autre. Sur l'exemple d'une cotation demandée à 12 transitaires³ pour l'Afrique, les prix peuvent comporter un écart de 1 à 1,4 pour le prix du fret, et de 1 à 1,67 pour « la mise à FOB » (incluant : transport terrestre, transit, douane et mise à bord). S'il est vrai que dans une économie de marché il appartient à chaque fournisseur de proposer un prix, et à chaque client de se déterminer en conséquence, l'amplitude importante des cotations commerciales dénote un rapport très indirect avec les coûts élémentaires, ce qui fausse la perception de la compétitivité réelle des opérateurs initiaux.

Un deuxième niveau de filtrage provient des méthodes de cotation du fret par les armateurs des lignes régulières. En règle générale, ceux-ci facturent au commissionnaire de transport⁴ ce qui globalement constitue le taux de fret, à savoir essentiellement :

- un « fret officiel de base »
- une « taxe d'embarquement »

Les « taxes d'embarquement » sont appelées THC (Terminal Handling Charges) pour les conteneurs et PLTC (Premium Loading Terminal Charges) pour le fret conventionnel. Elles sont des participations au coût de mise à bord, et servent essentiellement à compenser les frais de manutention payés par l'armateur.

Les THC se situent dans une amplitude de 650 à 1 100 F par conteneur suivant les destinations et les ports d'embarquement. La position concurrentielle des ports français est variable. Ainsi, sur l'Extrême-Orient, Le Havre (≈ 810 F) est intermédiaire entre Rotterdam (≈ 900 F) et Anvers

(1) Ou plus exactement : par la marchandise, terme spécifique au transport maritime.

(2) Plus exactement : les prix facturés par les entreprises génératrices des prestations.

(3) Étude sur le prix de transport de marchandises transitant par les ports, réalisée pour le Commissariat général du Plan par le Cabinet MLTC, juillet 1997.

(4) Ou à la marchandise lorsqu'il n'y a pas intervention d'un commissionnaire de transport.

- Diagnostic -

(≈ 730 F) ou l'Angleterre (≈ 670 F). Sur l'Afrique occidentale ou les Antilles, les THC sont moins élevées à Anvers (≈ 650 F) et Rotterdam (≈ 780 F), qu'au Havre (≈ 950 F) ou à Marseille (≈ 1 080 F).

Même lorsqu'elles sont défavorables aux ports français, ces différences ne motivent pas néanmoins à elles seules un transfert de la marchandise vers un port étranger.

En revanche, les PLTC pour des raisons historiques et commerciales, sont incomparablement plus faibles dans des ports comme Anvers, Amsterdam ou Rotterdam que dans les ports français. Toujours appliquées dans les ports français, elles ne sont parfois même pas facturées à Anvers, et souvent « négociées » selon le type de cargaison. L'exemple réel ci-dessous, relatif à un chargement de résine synthétique, est significatif :

en F/tonne

PORT	PLTC
Le Havre	170
Marseille	190
Dunkerque	100
Rouen	150
Anvers	12

Cette disposition, pratiquée dans les ports du Nord Continent est connue sous le nom de « FOB Anvers » ou de « Pierre Bleue » ; elle consiste en ce que le chargement de la marchandise à bord du navire soit pris en compte par l'armateur lorsque celle-ci est placée dans une zone délimitée du quai. L'écart de prix est suffisant pour entraîner l'acheminement terrestre jusqu'à des ports du Nord de marchandises géographiquement proches de ports français. Cela explique, en moins en partie, le peu de marchandises conventionnelles traitées par le port du Havre (0,23 MT).

On peut se demander pourquoi les armateurs défavorisent ainsi les ports français. Deux motifs sont avancés : en premier lieu, parce que ceux-ci « vont à la marchandise » et ont tendance à préférer les frets importants. En second lieu, cela est dû, ainsi que nous le verrons plus loin, à des coûts de manutention plus élevés en France. En tout cas cette question a suscité de grandes polémiques de la part des chargeurs français. Mais les armateurs de lignes régulières au lieu de diminuer ou de faire disparaître ces « taxes d'embarquement » en France, comme le souhaiteraient les chargeurs, ont, au

contraire, tenté de les instaurer dans les ports du Nord Continent (et y ont réussi partiellement en ce qui concerne les THC) ¹.

Par ailleurs l'élément le plus important du taux de fret est le « *fret officiel de base* » qui sert à rémunérer le trajet maritime mais également l'agent portuaire représentant l'armateur, ainsi que les coûts de passage portuaire non pris en compte par les taxes d'embarquement ². Depuis quelques années, les armateurs des lignes régulières *pratiquent un prix identique sur tous les ports d'une même « rangée »*. En d'autres termes ce sont eux qui absorbent les différences de coûts dus à des « transit times » plus ou moins grands ainsi que les différences de coûts de passage entre ports concurrents. Ainsi, *pour les lignes régulières* uniquement, le client final ne perçoit les écarts de compétitivité entre ports qu'au travers des taxes d'embarquement. Cela relativise à ses yeux les composantes du coût de passage portuaire (autres que la manutention). De son côté l'armateur y est bien sûr sensible, mais ce n'est pour lui qu'un élément de coût parmi d'autres beaucoup plus importants (manutention, gestion des conteneurs...), et plus généralement, ce n'est qu'un élément parmi d'autres déterminants du choix qu'il fait d'un port d'escale : il n'est que de constater que le « FOB Anvers », pour lequel il supporte l'essentiel des coûts de manutention, ne le dissuade pas de desservir le Nord Continent ³.

5.6.4 Détail du coût de passage portuaire

Il est constitué par :

- le coût de la manutention,
- les droits de ports,
- les coûts de pilotage, remorquage et lamanage,
- le stockage et la reprise sous magasin ou sur terre-plein,
- les opérations administratives,

auxquels on doit ajouter les coûts d'immobilisation de la marchandise et du navire dans le port dont les valeurs unitaires sont importantes et qui dépendent de la célérité des opérations dans le port : ainsi, « un navire coûte chaque jour 9 000 \$ pour un vraquier moyen, 16 000 \$ pour un porte-conteneurs de 1 600 EVP (et même 25 000 à 30 000 \$ pour un porte-conteneurs de 4 000 EVP) ; un séjour de la marchandise au port de trois

(1) On note toutefois mais dans le domaine du *tramping* une avancée à Dunkerque avec l'institution récente d'un « FOB Dunkerque » inspiré du « FOB Anvers ».

(2) Plus le profit de l'armateur

(3) Pour le « *tramping* » (affrètement de navires), l'armateur est plus sensibilisé aux montants des droits de ports et des services maritimes qui constituent le coût direct de son escale.

- Diagnostic -

semaines pour l'accomplissement des formalités douanières signifie une augmentation de son coût d'environ 0,6 % »

La manutention est pour tous les ports et toutes les marchandises (sauf les liquides en vrac) le poste qui pèse le plus lourd dans le coût de passage, d'où l'importance quantitative, mais aussi qualitative de ce poste.

marchandises	importance de la manutention dans le coût de passage
conteneurs	60 %
conventionnel	50 à 80 %
vracs solides	50 à 60 % ou plus
produits pétroliers	25 à 30 %

Source : Jean Chapon, *Transports (op cité)*

La DTMPL, sur la base de la réactualisation rapide d'une étude ancienne, a estimé qu'entre 1985 et 1995/1996, la part relative de la manutention¹ dans le coût de passage portuaire est passée en moyenne, tous types de navires confondus, de 62 % à 54 %, même si la situation est très contrastée selon les ports. Cela étant, ces gains sont très insuffisants en comparaison des tarifs des concurrents étrangers². Les annexes 2 et 3 donnent des exemples de facturations à l'armateur pour du fret conventionnel et pour des conteneurs. Pour certains chargements de frets conventionnels, les tarifs peuvent aller du simple au double. Cela contribue sans doute au désir des armateurs de se reprendre de ces surcoûts sur les PLTC facturées aux concessionnaires ou aux chargeurs

Les droits de ports se composent des droits sur le navire et (seulement en France et dans certains ports méditerranéens), de droits sur la marchandise.

Les droits sur le navire sont variables, et unitairement d'autant moindres que la cargaison opérée dans le port est plus importante. Le tableau ci-après en donne un aperçu.

(1) Y compris magasinage. Si l'on prend seulement la part du navire de la manutention, les pourcentages cités deviennent respectivement égaux à 44 % en 1985 et 35 % en 1995-1996.

(2) Exceptions mises à part. Nous avons constaté sur un exemple que Barcelone est très cher dans un cas de conteneurs à l'exportation.

Marchandises ou bateau	Importance des droits sur le navire dans le coût de passage
porte-conteneurs de 1 600 TEU	20 000 à 30 000 F *
300 conteneurs dans un « 1 600 TEU »	4 à 8 %
pondéreux solides	12 à 16 %
pondéreux solides de forte densité	20 à 30 %
produits pétroliers	40 à 50 %

* 40 000 à 60 000 F dans les ports étrangers de la Manche et de la Mer du Nord.

On voit l'importance du poste pour les produits pétroliers, d'autant plus grande que la manutention effectuée par passage est peu onéreuse. Les industriels de ce secteur s'en plaignent d'ailleurs, arguant que les installations correspondantes du port sont amorties et qu'ils « subventionnent » d'autres trafics plus volatils. Ils s'estiment mieux traités aux Pays-Bas ou en Grande-Bretagne. De fait, ils sont depuis peu partiellement entendus en France. Mais il convient de relativiser cette querelle, car le coût de passage portuaire à l'importation (hors déchargement) représente de l'ordre de 0,6 % du prix de reprise à la raffinerie.

En attendant de pouvoir disposer des travaux de l'Observatoire des coûts de passage portuaires (lesquels dépendent beaucoup des types de navires et de trafics), il est difficile de se faire une opinion sur la position concurrentielle des ports français, d'autant que les avis et exemples fournis sont divergents. Le paragraphe 5.4.2. a évoqué la bonne position du port d'Anvers. Notre sentiment est que les droits de ports ont fait l'objet d'ajustements au cours de ces dernières années, notamment pour les navires de lignes régulières, qui les rendent davantage compétitifs globalement parlant.

Les droits sur la marchandise pour les trafics non exonérés représentent entre le tiers et la moitié des droits sur le navire. De fait, ils ont une incidence négligeable sur le fret des lignes régulières, mais ils pèsent plus lourdement sur le compte d'escale d'un grand vraquier sec ou d'un grand pétrolier.

Les coûts de pilotage, remorquage et lamanage sont variables d'un port à l'autre en fonction de leurs conditions d'accès et de leurs caractéristiques nautiques.

Ces coûts étant déterminés au navire, et non au poids, ils s'abaissent unitairement avec la quantité de marchandises traitées : c'est l'effet

« diviseur » qui désavantage les faibles quantités¹. Ainsi, pour le trafic des conteneurs, Le Havre manipule en moyenne 550 conteneurs par escale contre 936 à Rotterdam ou 1139 à Anvers², lesquels se trouvent ainsi automatiquement avantagés.

Dans l'exemple de 300 conteneurs traités depuis un porte-conteneurs de 1 600 TEU, le poids de ces trois postes représente au total 15 à 25 % du coût de passage. Pour le vrac solide, son poids dans le coût de passage se situe entre 8 et 12 %.

La position compétitive des ports français sur ces trois postes appelle les mêmes observations que pour les droits de ports. Il est difficile de se faire une idée globale sur les performances comparées par rapport aux ports concurrents, mais en règle générale, les frais de ports semblent être du même ordre de grandeur et parfois moindres que pour les ports étrangers. Par ailleurs, ils ont une importance relative (8 %) dans les comptes d'exploitation des navires, ce qui en fait un poste moins sensible que les coûts de manutention ; cela ne dispense pas de rechercher chaque fois que possible des gains de productivité et des tarifs plus bas ou plus adaptés. Ainsi, l'expérience a montré, en matière de remorquage, que l'introduction d'une entreprise concurrente dans un port étranger avait pu faire baisser les prix correspondants d'environ 20 % à 25 % dans ce port.

Le stockage et la reprise sous magasin et sous terre-plein ont un coût très variable selon la nature de la marchandise et la durée des opérations.

Les opérations administratives concernant le navire représentent un coût faible (1 à 2 % pour les vraquiers, 2 à 4 % pour les autres navires). Par contre celles concernant la marchandise sont plus importantes, notamment pour le transit (exemple cité par Jean Chapon de 300 F par conteneur) et pour le connaissance (90 à 100 F par conteneur, comparable à l'ensemble des postes pilotage + remorquage + lamanage).

5.6.5 Essai de synthèse

Quoiqu'une vue globale soit difficile du fait de la diversité des situations et du manque de données disponibles, il est possible d'esquisser les conclusions suivantes :

Le premier poste de coût est le fret maritime. Celui-ci est actuellement au plus bas compte tenu des surcapacités mondiales lesquelles sont directrices

(1) Il en est de même des droits de port sur le navire.

(2) Source : Évaluation CMA, mentionnée par la Mission de préfiguration de l'Observatoire des Coûts de passage portuaire

sur les prix. De nouvelles interventions auprès des armateurs semblent toutefois souhaitables pour le fret conventionnel pour atténuer les handicaps concurrentiels dus au régime du « FOB Anvers ».

Le second poste de coût est celui de la desserte des hinterlands. Une attention particulière doit donc lui être accordée au niveau national.

Le troisième poste de coût, qui est donc de facto et, comme nous l'avons montré, de plus faible importance stratégique, est le coût de passage portuaire. Cela n'exclut pas dans les ports français, et notamment à Marseille qui est considéré comme cher¹, une recherche attentive d'économies de gestion, notamment pour le poste manutention qui est le plus fort.

6. La desserte des hinterlands est stratégiquement importante

On a vu précédemment que les pré et post-acheminement terrestres (desserte des hinterlands) représentaient le deuxième poste dans le coût du transport global. Cela dénote leur importance, mais ils ne constituent qu'une partie des acheminements terrestres portuaires, car tôt ou tard et sous une forme ou une autre, les produits qui restent au port doivent être diffusés physiquement depuis ou vers les divers points du territoire, soit directement, soit après transformation, conditionnement ou stockage dans une unité située « au bord de l'eau ». Ainsi, le port n'est souvent qu'une étape. Les produits pétroliers bruts y sont raffinés, l'acier fondu, les produits agro-alimentaires conditionnés, les céréales stockées dans les silos, mais toutes proviennent ou sont à destination d'une localisation terrestre. Certains produits sont néanmoins consommés sur place par exemple dans le cas où une usine de production d'électricité est située près du port.

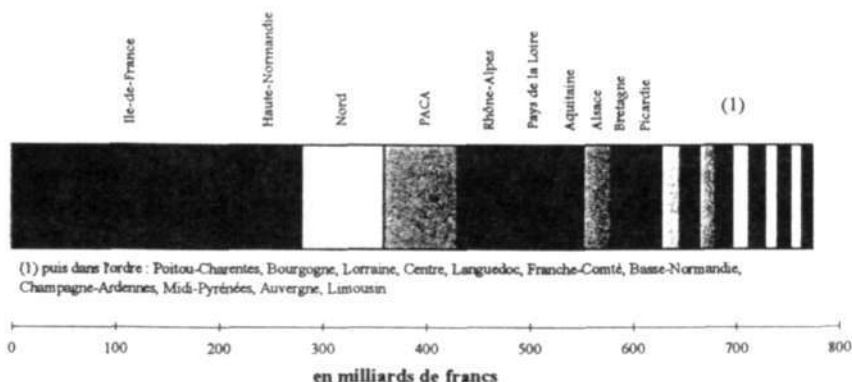
Faute de statistiques précises, on estime que 30 à 45 % des tonnages subissent un traitement dans le port et sont donc considérés comme étant originaires ou destinataires du port. Les données dont nous avons disposé jusqu'en 1992 (source SITRAM) concernaient au contraire les destinations directes des produits.

Nous reprenons dans le graphique ci-après la statistique SITRAM 1989 du trafic maritime français total (y compris ports étrangers) par région en termes de valeur (en milliards de francs).

(1) Cf: *Étude BCEOM réalisée pour le Commissariat général du Plan : Analyse de la compétitivité des ports français*, octobre 1997. Un résumé de cette étude figure en annexe 4. Cf également : *étude MLTC*, juillet 1997, déjà citée.

Nous constatons que six régions françaises représentent ensemble les deux tiers du trafic maritime français¹. Quatre d'entre elles sont une bordure littorale ; une autre (Ile-de-France) n'est pas très éloignée de la mer. Cela laisse à penser que la distance moyenne de l'hinterland desservi par les ports est assez courte et que celui-ci ne dépasse pas souvent 150 km. Le rapport Belmain estime que seulement le quart du trafic est expédié en longue et moyenne distance.

Trafic maritime français total par région en 1989

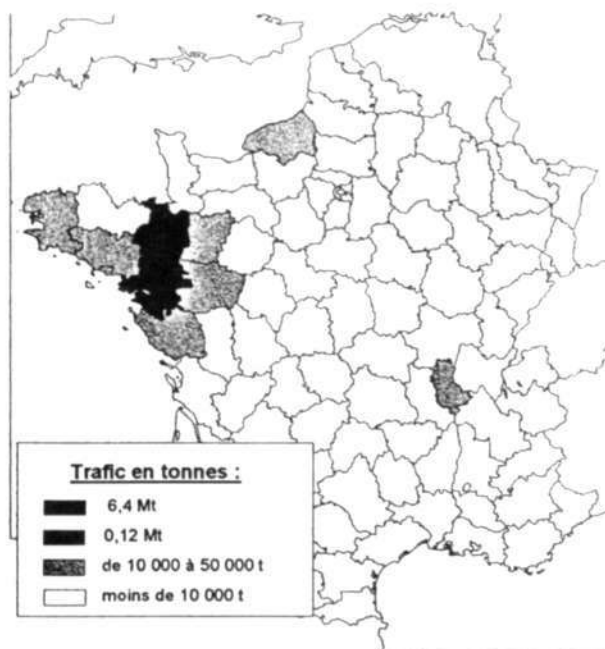


Cette impression d'hinterland proche est confirmée par une étude de l'OEST² qui trace les cartes géographiques décrivant l'hinterland des principaux ports, étude où l'on remarque cependant que les ports de plus grande diffusion relative sont l'ensemble Rouen-Le Havre, ainsi que Calais (pour le trafic roulier). À titre d'illustration, nous reproduisons ci-après, dans une version simplifiée, l'une de ces cartes (importations par le port de Nantes - Saint-Nazaire en 1991 - Produits pétroliers exclus).

(1) À corriger pour une certaine surestimation de l'Ile-de-France inhérente à la méthodologie de la prise de données.

(2) Échanges maritimes français et hinterlands portuaires, OEST, décembre 1995.

Importations par le port de Nantes - St-Nazaire en 1991 : Traffics (6,7 Mt)



Source : Étude réalisée par C. Jonchère, sous la direction de G. Dumartin « Échanges maritimes français et hinterlands portuaires », OEST, SES, décembre 1995

Parmi les modes de transports terrestres utilisés à partir des ports, la route est majoritaire, voire hégémonique, représentant une part de marché en tonnage de l'ordre de 75 %¹. La première explication de ce score tient précisément dans les courtes distances à effectuer où le mode routier est souverain par ses qualités de rapidité, de disponibilité, de flexibilité, et surtout son caractère peu substituable (desserte à la porte du client final).

Mais pour des plus longues distances, la route est également prédominante bien que son avantage-prix ne soit pas forcément avéré. Nous avons effectué à titre indicatif un calcul basé sur les statistiques EUROSTAT pour 1992² entre la France et les pays limitrophes (dont le Bénélux). Les parts de marché en tonnage des trafics communautaires sont de 64 % pour la route et de

(1) Source : dire d'expert.

(2) Flux de trafic entre les États membres de l'Union européenne, hors conduites en tonnage, d'après des statistiques Eurostat citées par la Commission des Communautés européennes.

12 % pour chacun des trois modes alternatifs ferroviaire, voies navigables, maritime. Nous manquons malheureusement de sources qui nous fourniraient les parts de marché depuis les ports. Nous pouvons néanmoins, sur ces bases, constater l'attractivité de la route. Celle-ci est telle que de nombreux intervenants ont regretté que les pouvoirs publics aient privilégié la construction d'autoroutes orientées Nord-Sud qui favorisent le trafic en provenance ou à destination des ports concurrents d'Anvers et Rotterdam. Cela est indéniable, mais les autoroutes répondent à d'autres objectifs : elles sont justifiées économiquement par le trafic de voitures particulières et par l'objectif d'irriguer des axes essentiels économiquement pour le pays, tels l'axe Nord-Sud, via Paris et Rhône-Alpes.

Les parts de marché des autres modes de transport en relation avec les ports sont d'un ordre de grandeur certainement beaucoup plus modeste. Le cabotage maritime n'est pas négligeable en trafic communautaire, mais est beaucoup plus confidentiel en France. La voie navigable est très bien exploitée sur la Seine et sur les canaux du Nord. Mais le Rhône est beaucoup moins fréquenté malgré la présence de la zone lyonnaise. Hors produits pétroliers, le trafic fluvial est d'environ 5 MT. Il est constitué essentiellement de vrac (charbons, céréales, minerais), mais le transport de conteneurs maritimes commence à se manifester en dehors du secteur rhénan. Les trafics réalisés sont encore faibles, mais ils devraient assez rapidement dépasser 10 000 conteneurs par an sur les canaux du Nord et sur la Seine.

Le chemin de fer fait l'objet de nombreuses attentes de la part des intervenants portuaires. Hors produits pétroliers (transports par pipe-line), le trafic ferroviaire est d'environ 17,3 MT, les tonnages principaux étant de 4,5 MT à Dunkerque, 3,0 MT à Rouen, 2,6 MT à Marseille et 2 MT au Havre. Les tonnages expédiés par fer peuvent fluctuer en fonction de la conjoncture pour les vrac solides en particulier pour les céréales et les charbons. Les trafics de minerais concernent pour l'essentiel Dunkerque¹.

Bénéficiant d'ores et déjà d'avantages pour les transports du vrac par trains entiers et pour le juste-à-temps, on attend de lui qu'il soit le vecteur privilégié de la desserte des hinterlands éloignés pour le trafic des conteneurs originaires des ports français. Le trafic des conteneurs par fer a représenté 294 000 EVP en 1995, dont 139 000 au Havre et 105 000 à Marseille-Fos ce qui représente 10 à 20 % du total. La proportion de conteneurs vides est d'environ 40 %.

De fait les parts de marchés ferroviaires du trafic des conteneurs augmentent avec la distance parcourue jusqu'à devenir totales au-delà de 1 000 km lorsque ne se présente pas une barrière naturelle défavorable au train.

(1) Source : Rapport « Belmain ».

Par ailleurs, le train est un mode de transport industriel d'autant plus pertinent et rentable que les flux sont massifiés, ce qui permet d'acheminer le trafic par trains entiers. C'est ainsi qu'à partir de Rotterdam, sont organisées, pour les conteneurs, plus de 25 connexions ferroviaires vers l'Europe, à partir d'Anvers plus de 20, tandis qu'il n'y en a que 4 à partir du Havre et 2 à partir de Marseille. Ainsi, les quantités unitaires manipulées paraissent insuffisantes en France pour promouvoir à grande échelle la technique « navette » qui consisterait en la mise en circulation régulière de trains entiers. De ce fait, la SNCF utilise plutôt la technique, plus onéreuse mais mieux adaptée, du « hub » où les trains sont acheminés dans le point nodal de Villeneuve-St-Georges pour y être remaniés en fonction de leurs origines et destinations.

D'autres éléments pénalisent la desserte ferroviaire : priorité quasi-systématique donnée aux trains de voyageurs, congestions à la traversée de la région parisienne, et dans les nœuds ferroviaires les plus importants, pénalisation à la traversée des frontières du fait de la multiplicité des compagnies ferroviaires concernées.

La priorité donnée aux trains de voyageurs se fait sentir en fin d'après-midi et en début de matinée pour les trains de fret circulant la nuit. Pour les trafics intra-européens, les effets de cette priorité seront sensibles sur l'ensemble de la journée ; il serait donc nécessaire de disposer de sillons de jour pertinents et efficaces.

Une partie des congestions en région parisienne pourrait être évitée si le trafic en provenance du Havre empruntait l'itinéraire dit de Grande rocade Nord, via Amiens et Reims. Électrifier entièrement cette ligne serait prohibitif, mais la SNCF, sur la suggestion du port autonome, étudie la possibilité de mettre en circulation des trains diesel lourds.

La traversée des frontières est un problème qui a été traité partiellement par la directive communautaire 91-440, laquelle permet, dans certaines conditions, le passage de trains internationaux appartenant à des regroupements d'entreprises ferroviaires distinctes ou non des compagnies traditionnelles. C'est ainsi qu'aux Pays-Bas a été créée une société ferroviaire regroupant des armateurs et les chemins de fer néerlandais (filiale fret). Mais les autorités communautaires voudraient aller plus loin et mettre en place des « freight freeways », corridors ferroviaires européens accessibles par les compagnies d'exploitation depuis un « guichet unique ». En cette matière, les Néerlandais ont donné leur accord pour que la Commission de l'Union européenne officialise incessamment des itinéraires desservant l'Italie depuis Rotterdam. Les autorités françaises ont une position délicate.

Beaucoup plus réservées dans un premier temps, du fait de la crainte d'écrémages au détriment de la SNCF, mais aussi de la desserte diffuse du territoire, elles pourraient proposer des axes reliant les ports français sur la base d'une coopération entre gestionnaires d'infrastructures ferroviaires.

Les corridors ferroviaires transeuropéens de marchandises

La Commission de l'Union européenne a adopté en juillet 1996 un « Livre Blanc sur la revitalisation des Chemins de fer communautaires » en vue de relancer la politique ferroviaire communautaire.

Le Conseil des ministres communautaires de décembre 1996 a retenu, parmi les nombreuses propositions du Livre Blanc, la suggestion de poursuivre l'étude de mise en place de « corridors internationaux de fret » (freeways), pour résoudre les problèmes qui se posent dans le domaine du transport ferroviaire transfrontière de marchandises.

Il s'agit pour les États membres et les gestionnaires d'infrastructures d'ouvrir, sur une base volontaire, l'accès à des corridors ferroviaires importants, sans attendre l'adaptation de la législation communautaire, dans l'espoir de promouvoir ce modèle de transport.

Sur ces bases, tous les opérateurs ferroviaires détenteurs d'une licence communautaire (existants et nouveaux arrivants) bénéficieraient d'une liberté d'accès « équitable, loyale et non discriminatoire ». L'usage des infrastructures serait facilité et simplifié, par exemple en créant des guichets uniques d'accès, en mettant en place des systèmes tarifaires simples, attractifs et transparents, en veillant à ce que l'attribution des sillons horaires soit rapide et simple, en recherchant les moyens d'assurer au fret un degré adéquat de priorité par rapport aux trains de voyageurs, en s'efforçant d'éliminer ou de réduire les temps d'attente aux frontières.

À noter que de nombreuses questions juridiques, techniques et d'acceptabilité par les instances en charge de la concurrence restent à approfondir pour permettre la mise en oeuvre de ces corridors.

Lors du Conseil de juin 1997, le ministre français des transports a « proposé que la mise en place éventuelle de corridors se fasse sur la base d'accords de coopération entre les entreprises gestionnaires » (c'est-à-dire selon une formule moins ouverte que ne le souhaite la Commission). Sur ce principe, a été annoncé pour janvier 1998 la création d'un corridor Muizen - Anvers (Belgique) - Bettembourg (Luxembourg) - Sibelin - Venissieux (Lyon). Par ailleurs, le ministre a préconisé l'établissement de corridors Est-Ouest pour les ports français.

CHAPITRE II

LES POLITIQUES PUBLIQUES : APPRÉCIATION ET ESSAI D'ÉVALUATION

1. Le rôle de l'État

1.1 La tutelle : les ports autonomes (la loi de 1965), les ports d'intérêt national, les ports départementaux et leur financement

Les ports font partie du domaine maritime public et sont de ce fait propriété de l'État. Jusqu'en 1965, l'État construisait et gérait directement les ports. Ce dispositif s'avérait peu propice aux initiatives commerciales et à l'autonomie que nécessitent à la fois la gestion courante et le traitement des événements imprévus, d'apparition relativement fréquente compte tenu de la complexité du monde portuaire.

La loi du 29 juin 1965 crée un statut qui a été appliqué à six ports autonomes en métropole et un dans l'outre-mer¹. Il s'agit d'établissements publics de l'État dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière et possédant à la fois un caractère industriel et commercial et un caractère administratif. Ils sont placés sous la double tutelle du ministère chargé des ports maritimes et du ministère chargé de l'Économie et des Finances. Ils sont administrés par un Conseil d'administration². Leur directeur est nommé par décret en Conseil des ministres. Leurs investissements sont examinés et les emprunts autorisés par un Comité spécialisé agissant par délégation du Comité des investissements à caractère économique et social (anciennement FDES).

(1) Il existait avant 1965 deux ports autonomes (Le Havre et Bordeaux) dont le statut remontait aux années 20.

(2) Voir en annexe 5 un descriptif de la composition des Conseils d'administration des ports autonomes.

- Les politiques publiques : appréciation et essai d'évaluation -

La loi du 22 juillet 1983 confie aux départements la gestion des ports non autonomes hormis les 23 ports d'intérêt national (17 en métropole et 6 dans les DOM). La gestion de l'outillage public des ports d'intérêt national est concédée aux chambres de commerce et d'industrie (CCI).

La participation financière de l'État varie selon le régime juridique des ports :

- *dans les ports autonomes*, l'État finance entièrement les dépenses d'entretien des écluses, des chenaux d'accès maritimes, des travaux de profondeur des avant-ports et des ouvrages de protection contre la mer. Il finance 80 % des dépenses de modernisation, de création ou d'extension de ces ouvrages. Enfin, il couvre 60 % des charges d'équipement, en particulier la construction et l'extension des quais, darses et terrains endigués ;
- *dans les ports d'intérêt national*, l'État décide des infrastructures et leur financement est assuré pour partie par l'État (30 à 50 %), pour partie par les CCI concessionnaires de l'outillage public qui bénéficient également des fonds de concours des collectivités locales. L'organisation des tutelles est analogue à celle des ports autonomes ;
- *dans les ports départementaux*, les dépenses d'investissement et de fonctionnement sont couvertes par les départements, qui perçoivent une compensation financière de l'État incluse dans la dotation globale de décentralisation.

Les ressources financières des ports proviennent, outre des participations financières de l'État aux dépenses d'entretien et d'investissement des infrastructures :

- des droits de port,
- des redevances pour l'utilisation des outillages,
- des revenus domaniaux et, depuis peu, de 90 % des produits de cessions d'actifs immobiliers,
- d'autres produits et redevances divers,
- des produits financiers.

Quelques subventions proviennent des collectivités locales et des fonds de concours européens (FEDER), mais ils sont relativement réduits et, en tout état de cause, difficiles à globaliser.

L'examen des comptes de résultat des ports autonomes montre que, depuis au moins une dizaine d'années, les droits de port procurent la part la plus importante des recettes (de l'ordre de 50 %), les redevances d'outillage et les

produits du domaine viennent ensuite (de l'ordre de 15 % chacun), les autres ressources étant très variables (voir paragraphe 8.2).

1.2 Un dosage des missions de service public ou de puissance publique difficile à établir

La description des tutelles et les financements de l'État délimitent le domaine des prérogatives de puissance publique gardées par l'État directement pour les ports principaux (ports autonomes et ports d'intérêt national) et par les départements pour les ports locaux.

Ce domaine concerne principalement la sécurité des hommes et des biens. On a vu que l'État finance majoritairement (80 %) les chenaux d'accès maritimes, les écluses maritimes et digues de protection extérieures, à un degré moindre (60 %) les darses, quais et terrains endigués. Il couvre en principe intégralement les dépenses d'entretien de ces infrastructures.

Cependant, les pourcentages indiqués pour les ports autonomes et les PIN sont devenus à l'usage assez théoriques et les autorités portuaires, d'un côté, comme les CCI de l'autre, contribuent fréquemment pour un niveau supérieur aux pourcentages et sont même parfois appelés à participer au financement de l'entretien.

La participation partielle aux dépenses de sécurité des autorités portuaires déléguées n'est pas en soi critiquable (d'autant plus que les infrastructures concernées ont également un intérêt pour l'exploitation) et signifie que, par l'intermédiaire des droits de port et redevances versés à celles-ci, l'usager contribue au financement d'une partie de sa sécurité, qui correspond effectivement à un service rendu. Quelques observations peuvent néanmoins être avancées :

- la participation de l'usager qui gonfle les droits de port pose problème lorsqu'elle s'inscrit dans un secteur concurrentiel où les autres ports européens ne sont pas soumis au même régime financier ; il y a donc là un exemple de déséquilibre concurrentiel au détriment des usagers utilisant les ports français, lorsque le surcoût n'est pas justifié par un gain de sécurité ;
- les pourcentages de participation de l'État ont été définis à une époque où un rattrapage en matière d'équipement portuaire était à l'ordre du jour ; maintenant beaucoup d'installations sont amorties et une révision à la baisse du barème pourrait être envisagée, même si les niveaux initiaux ne sont pas particulièrement prohibitifs pour les usagers ;

- Les politiques publiques : appréciation et essai d'évaluation -

- enfin et surtout, les règles établies ne sont pas intégralement respectées par l'État lui-même, en raison principalement des contraintes budgétaires.

L'État a plusieurs missions en matière portuaire. Tout d'abord, il a pour rôle de définir la vocation des places portuaires au mieux de l'intérêt économique du pays et on verra qu'il est sur ce point grandement contraint par les acteurs économiques mondiaux qui, en dernier ressort, décident de l'importance internationale des places portuaires. L'État doit donc coordonner au niveau national la réalisation des infrastructures lourdes, veiller à ce que les actions locales ne conduisent pas à des équipements superfétatoires synonymes de mauvaise utilisation de l'argent public et définir des infrastructures pertinentes de transport terrestre nécessaires et suffisantes à la desserte des ports. L'équilibre est délicat à trouver pour ne pas risquer de tomber dans un dirigisme excessif qui serait nuisible à l'initiative locale et à l'émulation entre les places portuaires.

Par ailleurs, l'État est également garant de la sécurité du territoire et maître d'œuvre de la politique d'aménagement du territoire pour laquelle les ports peuvent constituer un outil efficace et intéressant (voir ci-après). Enfin, comme pour tous les secteurs de l'économie, le niveau de l'emploi est au premier chef des préoccupations de l'État qui peut y contribuer directement et indirectement, par une politique d'investissements publics.

1.3 Les délégations de l'État : ports autonomes et concessions

L'organisation portuaire instaurée par la loi de 1965 a conduit l'État à transférer une partie de ses prérogatives à des organismes publics : l'établissement public mixte aux caractères à la fois administratif et industriel et commercial dans le cas des ports autonomes. Par ailleurs, l'État confirme la concession de l'outillage public aux Chambres de commerce et d'industrie dans celui des ports d'intérêt national. Il ne sera pas examiné à ce stade si ces organismes sont les structures les mieux adaptées à hériter des « démembrements » de l'État. D'autres sont certes envisageables. L'organisation sous forme de société d'économie mixte par exemple permettrait d'intégrer un capital privé dans la structure des sociétés ainsi constituées et donner aux opérateurs et aux collectivités locales intéressées (qui dans certains ports contribuent déjà de façon significative aux investissements), un poids décisionnel en rapport avec leurs prises de participation. L'attribution de concessions de service public pourrait éventuellement être envisagée sans a priori. Ces options, jugées intéressantes par certains des intervenants audités, n'ont toutefois pas été considérées comme des mesures à caractère prioritaire pour améliorer l'organisation portuaire.

Les autorités portuaires sont à la fois les représentants de l'État, avec ses prérogatives de puissance publique, des aménageurs et promoteurs de l'espace industriel et portuaire et des entrepreneurs industriels et commerciaux fournissant des services variés. L'activité d'aménageur et de promoteur de la place portuaire permet de générer des recettes et de développer ainsi l'activité et l'emploi. Le métier d'entrepreneur industriel et commercial consiste à exploiter des ateliers d'entretien, réaliser parfois des dragages et fournir des prestations d'outillage. L'acquisition et la location avec sa main-d'œuvre de l'outillage lourd (grues, portiques, radoubs) aux opérateurs de manutention constituent une spécificité du système portuaire français. Pour cette raison, cet outillage est qualifié de « public ». Dans les autres ports européens, il existe souvent des équipements achetés et exploités par des entreprises, en général de droit privé, qu'elles soient ou non utilisatrices uniques du site.

1.4 Le désengagement relatif du budget de l'État

Le budget des ports fait partie de celui du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. À titre indicatif, seront précisés les montants alloués en crédits de paiement dans le cadre de la loi de finances 1998, ainsi que la répartition de ceux-ci.

1. En dépenses ordinaires			en %
- dépenses de fonctionnement destinées aux ports non-autonomes directement gérés par l'État	43	MF	7,3
- dépenses d'intervention destinées à l'entretien courant des six ports autonomes métropolitains	394	MF	66,5
2. En dépenses de capital (crédits de paiement)			
- investissements de capacité dans les ports de métropole	139,1	MF	23,5
- grosses réparations, d'entretien et de restauration dans les ports d'Outre-mer	13,4	MF	2,3
- études générales liées aux aménagements	1,2	MF	0,2
- subventions d'investissement aux ports maritimes	2	MF	0,3
TOTAL	592,7	MF	100,0

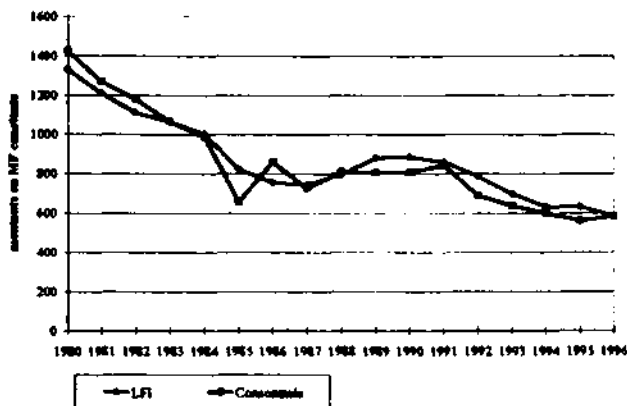
Ce budget appelle plusieurs remarques :

- les dépenses d'entretien des ports autonomes absorbent les deux tiers des crédits ;
- les crédits sont modestes au regard des autres secteurs du transport ;

- Les politiques publiques : appréciation et essai d'évaluation -

- malgré cette modestie, des annulations de crédits relativement importantes frappent chaque année la réalisation de ce budget : 11 MF en 1997, 27 MF en 1996, 70 MF en 1995, 61 MF en 1994, 59 MF en 1993, 56 MF en 1992...

Évolution des crédits en LFI et consommés pour les ports métropolitains



Source : DTMPL

Mais la caractéristique essentielle de ce budget est sa décroissance quasi continue, comme le montre le graphique ci-dessus indiquant la dotation budgétaire en Loi de finances initiale et les crédits consommés hors fonds de concours (dépenses ordinaires et crédits de paiement) en francs constants 1996 pour les ports métropolitains (articles 35-34, 44-34 et 53-30) depuis 1980. Le décrochement des années 1985 à 1987 s'explique par des concours en provenance du FSGT (Fonds spécial des grands travaux) venus abonder les crédits budgétaires, pour des montants de l'ordre de 150 à 200 MF pendant ces années. Les tableaux en annexe 6 présentent le détail des crédits consommés de 1980 à 1996.

Les crédits d'État diminuent de moitié en seize ans en francs constants. En ce qui concerne les ports d'intérêt national, la réduction des dotations est compensée par les fonds de concours en provenance des collectivités locales, le montant de ceux-ci passant de 6 MF en 1980 à 36 MF en 1996. Malgré cela, la direction des ports fait état de dégradations multiples au niveau des quais, jetées, écluses et ponts-mobiles, mettant parfois en question la sécurité des personnes et des biens, et d'une situation préoccupante sur l'entretien des profondeurs des chenaux et avant-ports.

Ces dégradations touchent des infrastructures utiles à l'exploitation, soit datant du XIX^e siècle, soit des équipements plus sophistiqués des

années 1960, mais à durée de vie limitée et concernant en première urgence les ports de Brest, Boulogne, Cherbourg, Concarneau, Marseille et Sète. Une expertise technique de ces désordres a été menée en 1994 par la direction des Ports qui souhaite bénéficier à ce titre d'une enveloppe spécifique pluriannuelle. La responsabilité de l'État étant engagée, cette attente devrait être satisfaite dans la mesure du possible et il reste à déterminer l'urgence et le montant des travaux de rattrapage à effectuer.

Par ailleurs, une part des dépenses « normalement » à la charge de l'État est reprise par les autorités portuaires, ports autonomes et concessions, dans la mesure de leur capacité d'autofinancement et des possibilités d'emprunt. Des crédits initialement prévus pour les dotations en capital sont transférés aux dépenses d'entretien, l'ajustement se faisant in fine sur la part de l'État des contrats de plan État-régions qui, au rythme actuel d'exécution, serait de l'ordre d'une dizaine d'années (voir à ce sujet le tableau sur l'état d'avancement des contrats de plan État-régions en point 7 de ce chapitre).

1.5 Les métiers encadrés par l'État : souvent des monopoles de fait

Les autorités portuaires, représentant l'État dans les ports, contrôlent et encadrent certaines activités. Elles agissent par l'intermédiaire des Conseils d'administration ou des conseils portuaires dans les PIN, dans lesquels sont représentés, outre les administrations concernées, les collectivités locales de la circonscription, des représentants des principaux usagers des ports et des représentants du personnel.

Pour des raisons de sécurité, le métier de pilotage est réglementé par l'autorité publique qui vérifie la conformité aux règles de police applicables au port. La profession est organisée en monopole par le syndicat professionnel des pilotes maritimes. Les tarifs pratiqués sont imposés ; ils sont débattus en assemblée commerciale constituée et le Préfet représentant de l'État décide en dernier ressort.

De même, le métier de remorquage est exercé par des sociétés indépendantes de droit privé mais constitue un monopole de fait. Les tarifs sont encadrés et examinés par une assemblée commerciale, sans toutefois qu'ils soient imposés.

Le métier de lamanage, chargé de l'amarrage des navires, bénéficie souvent aussi d'un monopole de fait dans les ports. A la différence des précédents, les tarifs sont libres.

L'affectation des postes à quai est du ressort exclusif de l'autorité portuaire.

Les autres services d'escale des navires et des services à la marchandise sont exercés par des opérateurs privés, mais il arrive fréquemment que l'autorité portuaire soit impliquée dans certaines de ces activités, en raison soit d'implications de service public, soit surtout de la faiblesse financière de ces opérateurs qui nécessite un soutien de la puissance publique sous forme, par exemple, d'une participation à l'acquisition de certains équipements lourds.

1.6 Les organisations des systèmes portuaires dans les pays d'Europe

De façon globale, d'après l'analyse faite par Robert Rezenthel, secrétaire général du Port de Dunkerque, il existe des ports :

- à gestion centralisée : l'État définit le régime juridique des ports et, par voie de conséquence, le degré de dépendance de l'autorité portuaire par rapport à lui. Une collaboration avec des entreprises privées est possible, celles-ci intervenant en qualité de concessionnaires de l'outillage public ou entrepreneurs de la manutention portuaire. En Europe : Espagne (à l'exception des ports autonomes et de certains sites privatisés), Italie (sauf ports autonomes), Grèce, France (à l'exception des ports départementaux et communaux dont la gestion a été décentralisée en application de la loi n° 83-583 du 22 juillet 1983 et des ports autonomes), et quelques ports Danois.
- à gestion décentralisée : cette catégorie comprend les ports gérés par une collectivité locale, un établissement public ou une entreprise publique, une région ou un État fédéré. En Europe : Pays Scandinaves, Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Royaume-Uni, Irlande, Portugal, France (ports autonomes, départementaux et communaux), Espagne (ports autonomes), Italie (ports autonomes).
- à gestion privatisée : cette idée se développe de plus en plus et a fait l'objet d'observations de la part de la CNUCED (Conférences des Nations-Unies sur le Commerce et le Développement). On en trouve en Europe au Royaume-Uni, en Allemagne, en Grèce et en Espagne.
-

1.6.1 Allemagne

Les ports ne bénéficient pas d'autonomie réelle par rapport aux collectivités territoriales. Ils ne sont généralement pas gérés par une autorité unique mais par un ensemble de services des administrations territoriales concernées. Il n'existe pas de Commission spéciale pour les questions portuaires. Par

exemple, dans la ville-État d'Hambourg, s'il existe un département plus particulièrement chargé du port au sein du ministère des Affaires Economiques, les questions portuaires sont également traitées dans les autres départements et ministères. Le port (et donc l'État) financent les infrastructures tandis que les superstructures sont du ressort des capitaux privés. Compte tenu du fait que la plus importante société de manutention, HHLA, a pour actionnaire principal, la ville de Hambourg, tout se passe comme si ville et port se confondent. Un système similaire existe à Brême.

Il existe cependant des ports considérés comme privés, c'est-à-dire dont les installations font principalement l'objet de financements privés. Exemple : Nordenham ou le port pétrolier de Wilhelmshaven. Un terminal forestier privé existe également à Lübeck depuis fin 1995-début 1996. Le port de Lübeck est géré à 50 % par la ville et 50 % par l'État. Les ports de Kiel et de Rostock sont en cours de privatisation.

Le financement futur des infrastructures fait actuellement l'objet de débat, l'argent public risquant de faire défaut (y compris pour les ports de Brême et Hambourg). Parallèlement, des réflexions sont menées pour définir ce qui ressort ou non des infrastructures publiques.

1.6.2 Belgique

En Belgique, n'existent ni hiérarchie entre les ports, ni différence de régime en matière de crédits selon qu'il s'agit de ports autonomes ou de ports de chambres de commerce. La comptabilité n'est pas uniforme. En fait, les ports dépendent des États sur le territoire desquels ils sont implantés.

Le gouvernement flamand a adopté, en 1994, un projet de décret accordant une large autonomie à ses ports maritimes, tant sur le plan de la politique commerciale que sur celui de la gestion. Les ports peuvent bénéficier du statut de personnalité juridique, et il appartient aux municipalités de déterminer si elles souhaitent en rester actionnaires à 100 %. Le caractère de service public doit être maintenu, même si le rôle de la région est restreint.

Le gouvernement flamand est en mesure d'infléchir la politique portuaire par l'entremise des crédits qu'il met à la disposition des ports, pour des projets approuvés par la Commission portuaire. Il finance les travaux relatifs aux accès maritimes et intervient à hauteur de 60 % dans les financements des infrastructures.

Le port d'Anvers est géré par une régie portuaire communale autonome, dont la création a été approuvée par le Conseil Municipal de la ville le 24 juin 1996. Les initiatives sont prises par le Comité de direction, qui gère au

- Les politiques publiques : appréciation et essai d'évaluation -

quotidien les affaires. Une fois approuvées par le Conseil d'administration, les décisions peuvent être mises en oeuvre immédiatement (dans la logique des statuts de 1987, les décisions à prendre devaient transiter par plusieurs instances publiques).

L'Agha, Communauté du Port d'Anvers, est une structure de concertation sur les grandes orientations du port.

Assiport, Association des intérêts portuaires d'Anvers, est un organisme créé en 1947 et « institutionnalisé » par les associations professionnelles du secteur portuaire et la Chambre de Commerce d'Anvers. Les associations qui en font partie représentent les principaux secteurs privés (commerce, industrie, transbordement, transport, finances), catégories représentées au sein de son Conseil d'administration et de son bureau. Assiport a trois principaux objectifs :

- harmoniser les relations entre les différentes branches de transport et les activités connexes,
- conquérir et développer des trafics,
- mettre sur pied un réseau de relations extérieures permettant d'atteindre les deux premiers objectifs.

SEA, Centre d'études pour l'expansion d'Anvers, est plus particulièrement une structure de recherche.

C'est le Conseil d'administration qui définit la politique portuaire. Selon la loi, il doit se composer au moins pour moitié de conseillers communaux. Pour la première fois, des représentants externes prennent également part à la gestion publique du port. Il s'agit en l'espèce de représentants de l'Agha, de la Société pour la politique industrielle de la rive gauche, de l'Institut pour la préservation de l'environnement, et du Cabinet de l'échevin du port. Le contrôle de la gestion financière est confié à un collège de trois commissaires nommés par le Conseil communal.

Suite à la création de cette règle, le secteur privé anversois regroupé au sein de l'Agha, d'Assiport, et du SEA, s'est réorganisé pour conjuguer ses efforts. Les trois groupements d'intérêts continueront à exister en tant qu'entités juridiques, mais accorderont leurs politiques au sein d'un conseil d'administration commun, composé de deux représentants des six associations anversoises défendant les intérêts des diverses professions portuaires (Groupements des Agents Maritimes d'Usines, Union des Expéditeurs d'Anvers, Fédération Maritime d'Anvers, Union des

manutentionnaires de Marchandises) et de deux délégués de la Chambre de commerce et d'industrie d'Anvers. Le secteur fluvial, le transport routier et la SNCB sont représentés en tant que membres associés. Cette structure collaborera de façon plus explicite avec la régie communale du port dans le cadre de la politique commerciale.

Le port de Zeebrugge est géré par un organisme public créé à la suite d'un accord entre l'État belge, la ville de Bruges et des investisseurs privés.

1.6.3 Danemark

Il existe quelques ports administrés par l'État (Esbjerg, Friederikhaven, Helsingør), alors que la plupart des autres sont municipaux.

Il est à noter que le port de Copenhague est doté, depuis 1913, d'un régime d'autonomie. L'établissement est dirigé par un Conseil où l'État et la municipalité sont représentés, mais dont la majorité des membres représentent les secteurs du commerce et de l'industrie. L'autorité portuaire de Copenhague détient de vastes zones au nord du port. Les secteurs situés au sud appartiennent pour la plupart à la municipalité et à des particuliers, et les zones militaires sont propriétés de l'État. La planification de toute extension ultérieure de la ville et du port relève essentiellement de la compétence de l'État et s'inscrit dans le cadre de l'aménagement du territoire.

1.6.4 Espagne

La constitution espagnole du 6 décembre 1978, dans son article 149 alinéa 20, attribuait à l'État la compétence exclusive sur les ports dits « d'intérêt général », alors que les communautés autonomes (équivalent des régions) étaient compétentes pour les ports de pêche et de plaisance (alinéa 6 de l'article 148).

Une importante réforme portuaire a eu lieu en 1992, réforme fortement critiquée dans la mesure où elle remet en cause le domaine des compétences des communautés autonomes, définies dans la Constitution. Afin d'éviter les conflits liés à l'aménagement de l'espace portuaire, entre les compétences de l'État sur les ports d'intérêt général et les compétences des communautés autonomes en matière d'urbanisme, la loi de 1992 a prévu un mécanisme de coordination, associant l'administration portuaire, la communauté autonome et la municipalité sur laquelle se trouvent les installations portuaires. L'initiative du plan d'aménagement revient à l'autorité portuaire, et, en cas

de désaccord avec l'administration de l'urbanisme, le Ministre des ouvrages publics est en situation d'arbitre.

La loi de 1992 a confié la gestion des ports à :

- l'organisation « Puerto del Estado », qui dispose de la personnalité morale de droit public et de l'autonomie budgétaire. Rattaché au ministère des ouvrages publics, il a pour objectifs essentiels l'exécution de la politique portuaire du gouvernement et la coordination des différents services de l'État présents dans le domaine portuaire. Il peut être considéré comme un holding aux fonctions de contrôle et de conseil des différentes autorités portuaires. A ce titre, il en approuve le programme financier, autorise la prise de participation de celles-ci dans les sociétés commerciales, définit les orientations de leurs ressources humaines. La création d'une telle structure a pour but de rechercher la coordination de l'ensemble du système portuaire, avec spécialisation des ports.
- 26 « autorités portuaires », personnes morales de droit public bénéficiant de l'autonomie financière, et chargées de la gestion spécifique de chaque port. Elles ont pour mission la gestion et le contrôle des opérations maritimes et terrestres liées au trafic, ainsi que la gestion des services portuaires. Elles élaborent en outre le règlement de police du port, gèrent le domaine portuaire dans le respect du cadre territorial de la zone de service du port.

Par cette loi, le législateur avait pour objectif d'améliorer la compétitivité portuaire, en abaissant les coûts de passage dans les ports, mais aussi de parvenir à l'indépendance financière complète du système portuaire (déjà évoquée dans la résolution du Parlement Européen du 16 novembre 1988 relative à la politique portuaire commune). Désormais, les services portuaires destinés à favoriser les trafics peuvent être gérés directement par l'autorité portuaire, ou par l'intermédiaire d'un entrepreneur privé.

1.6.5 Finlande

A l'exception du port de Hangö, tous les ports sont municipaux.

1.6.6 Grèce

La gestion des nombreux ports grecs est placée sous la responsabilité de l'État. Il existe cependant des ports privés, généralement spécialisés dans le traitement de vracs spécifiques à l'entreprise privée dont ils font partie.

1.6.7 Irlande

Les ports de Dublin, Cork et Limerick bénéficiaient du statut d'autonomie depuis le « Harbours Act » de 1946. Cependant une réforme des ports a conduit à une réorganisation des ports en 1996. Le Companies Act prévoit la création de nouvelles sociétés pour gérer les ports de Shannon, Dublin, Waterford, Cork, Wicklow, New Ross, Arklow, Dundalk, Drogheda, Foynes, Dun Laoghaire et Galway. L'État en est le seul actionnaire, mais la structure plus souple qu'auparavant permet aux ports d'être plus réactifs face au marché.

1.6.8 Italie

La Commission des transports de la Chambre des députés et la commission correspondante du Sénat ont adopté, à la mi-janvier 1994, le projet de loi de « révision de la législation portuaire », qui autorise la privatisation partielle des activités de transbordement portuaire. En vertu de cette loi, les ports d'Ancône, Bari, Brindisi, Cagliari, Catane, Civitavecchia, Gênes, La Spezia, Livourne, Marina de Carrare, Messine, Naples, Palerme, Ravenne, Savone, Tarente, Trieste et Venise sont réorganisés dans le sens d'une privatisation.

L'idée de la privatisation des ports était apparue en Italie dans les années 1970, et jusqu'à cette loi, les ports italiens étaient considérés comme un service public dont la rentabilité et l'efficacité n'étaient pas prioritaires. En 1908, une loi avait créé l'administration portuaire de Gênes, dans le but d'en laisser la gestion à des entités locales en vue de promouvoir un service efficace sous le contrôle de l'État. Six entités similaires avaient été créées par la suite.

La loi de 1994 prévoit que la gestion financière des ports soit assurée de façon autonome par les administrations portuaires respectives. Celles-ci auront en outre en charge la planification, la coordination, la commercialisation et le contrôle des activités portuaires, mais pas leur exploitation. Sont par ailleurs du ressort des administrations les terrains et biens maritimes propriétés de l'État, ainsi que tout ce qui ressort des concessions et autorisations correspondantes.

Pour développer les activités portuaires, un comité portuaire, composé de 14 membres (au nombre desquels figurent les représentants des institutions locales, des organisations syndicales, des usagers portuaires et des entreprises portuaires) devra élaborer un plan triennal. Le président, responsable de la gestion doit être nommé par le Ministre des Transports et de la navigation en accord avec la Région. Les nouvelles autorités portuaires sont uniquement autorisées à gérer des sociétés de services en rapport avec

- Les politiques publiques : appréciation et essai d'évaluation -

l'exploitation portuaire (transbordement, sécurité, ...), et pour cela elles peuvent s'associer avec le secteur privé.

La réforme est encore loin d'être mise en place dans tous les ports a priori concernés.

1.6.9 Pays-Bas

Il existe deux types de structures : le havenbedrijf et le havenshap.

Le havenbedrijf, ou port communal, est géré par un organisme spécifique relevant de l'autorité communale. L'instance supérieure en est le Conseil municipal. Exemples : Rotterdam et Amsterdam. La direction municipale du port de Rotterdam, sous la gérance d'un directeur général, compte trois directions principales : recherche et développement, navigation et commercial et exploitation. En 1996, une possible réforme de l'administration locale dont dépend le port de Rotterdam était envisagée, ce qui aurait donné davantage de marge de manoeuvre au port pour développer ses activités et moderniser les infrastructures avoisinantes. Il était en effet question de fusionner en une « mini-province » les différentes communes de cette zone. L'administration centrale a abandonné ce projet.

Le havenshap est un organisme autonome doté de la personnalité juridique. Il est composé de représentants de l'État, de la Province et des Communes. Le président du Conseil d'administration est désigné par la province et le vice-président par le ministre des transports et du Waterstaat. Exemples : Delfzijl, Flessingue, Temeuzen.

1.6.10 Portugal

Au cours de la dernière décennie, une réforme portuaire a été mise en oeuvre. Après avoir promulgué une nouvelle loi sur la main d'oeuvre portuaire en 1993, le gouvernement a remis en cause le rôle des autorités portuaires et promu la participation des acteurs privés aux opérations.

Constat fut fait que les compétences concernant la marine marchande et les ports portugais se trouvaient dispersées dans plusieurs ministères. La sécurité maritime, le contrôle de la navigation au large des côtes, l'entrée et la sortie des ports, la vérification des conditions de fonctionnement des équipements et la qualification des équipages relevaient simultanément de plusieurs services, d'où un enchevêtrement permanent des prérogatives de la direction générale des ports et de la marine, des administrations régionales et des capitaineries.

Une véritable politique maritime a donc été mise à l'étude, comprenant un plan stratégique pour les ports. Ceux-ci sont encouragés à se spécialiser. La réforme portuaire est appelée à se poursuivre. Une loi réglera la question de l'attribution des concessions aux sociétés de manutention. L'exploitation des services portuaires devrait s'ouvrir au secteur privé et un organisme chargé de délivrer les licences aux dockers mis en place.

D'ici la fin du mois d'octobre 1997, 21 points du train de mesures relatif à la réforme portuaire prévue devront être approuvés en Conseil des Ministres. La réforme pourra donc s'appliquer dès l'an prochain. Onze autres mesures seront étudiées ultérieurement.

Dans la foulée, l'Instituto Maritimo Portuario, future société holding des ports de mer, qui remplacera la Direction générale des ports de mer portugais sera créée au mois d'octobre.

Les administrations portuaires de Lisbonne, Leixoes et Setubal deviendront des entreprises portuaires publiques, statut qui sera également étendu à Aveiro. Les ports commerciaux de moyenne importance restent sous la tutelle de la direction générale des ports portugais.

1.6.11 Royaume-Uni

Le ports Act signé en 1991 a demandé aux principaux ports de présenter des plans de privatisation. Le port privé de Felixstowe a ainsi été rejoint sous ce statut par les ports de Tilbury, Liverpool, Clyde, Forth and Tees, Dundee (dont le principal propriétaire, Associated British Ports, relevait du secteur privé). Par ailleurs, l'Associated British Ports Holdings PLC est propriétaire de 21 ports qu'elle exploite (Southampton, Grimsby and Immingham, Hull, Newport, Cardiff, Swansea, ...).

Le gouvernement ayant décidé que tous les autres ports traitant plus de 5 millions de tonnes seraient privatisés, les ports de Douvres, Ipswich et Tyne durent présenter leur programme en 1995. Douvres a obtenu un délai de deux ans, afin d'y impliquer les opérateurs du Transmanche. Certains ports restent municipaux : Portsmouth, Boston, Ramsgate.

1.6.12 Suède

Il n'existe pas de loi organisant le système portuaire en Suède et il n'y a donc pas de politique gouvernementale correspondante. Même si la plupart appartiennent aux municipalités, les ports sont le plus souvent gérés par des entreprises privées. Le rôle de l'État se limite parfois aux questions

- Les politiques publiques : appréciation et essai d'évaluation -

d'investissement et d'amélioration du système portuaire. Il n'accorde généralement pas de subvention.

1.7 Organisation des ports européens : prédominance des pouvoirs publics ou des acteurs commerciaux

L'organisation institutionnelle des ports en Europe est très diverse car elle dépend du contexte politique du pays où ils sont implantés et des pesanteurs historiques. Elle peut constituer un facteur de compétitivité. Les ports peuvent être classés en quatre grandes catégories :

- les ports administrés par l'État
- les ports administrés par des collectivités locales
- les ports gérés par des organismes publics désignés
- les ports gérés par des organismes privés.

Cependant, les ressemblances du point de vue formel peuvent cadrer des différences importantes du point de vue fonctionnel, et vice versa. Il n'y a pas coïncidence entre actionnariat ou propriété publique, d'une part, et priorité donnée aux missions de service public par rapport aux finalités commerciales, d'autre part. Si les missions de service public prédominent, les activités régaliennes de l'État ont une grande importance dans la vie de l'établissement portuaire, et peuvent être entremêlées avec la gestion même du port. Si les finalités commerciales sont plus déterminantes, le rôle moteur est joué par les entreprises privées, qui impriment leur marque à la gestion portuaire. Les pouvoirs publics se cantonnent alors aux missions d'intérêt général et aux affaires domaniales. On parle d'ailleurs, dans le premier cas, d'une autorité portuaire globale (« comprehensive port authority ») et dans le second d'une autorité portuaire propriétaire (« landlord port authority »).

En réalité, les ports se positionnent en un point plus ou moins proche des deux schémas décrits ci-dessus. D'une façon générale, si les ports d'Europe du Sud se situent plutôt dans le groupe des ports à prédominance des pouvoirs publics et ceux d'Europe du Nord dans celui des ports à prépondérance commerciale, dans tous les cas, l'intervention publique est importante même si la répartition entre autorités locales et nationales est différente selon les pays et si les modalités de cette intervention sont diverses au point de rendre les comparaisons difficiles. En tout état de cause, les structures organisationnelles ont un effet sur la compétitivité des ports et les conditions de la concurrence qui s'y exercent.

À cet égard, le chapitre 5.4 de la première partie (« les investissements portuaires et l'entretien des équipements ») montre les différents degrés

d'intervention publique pour construire et financer les équipements portuaires. Si l'on ajoute à ces éléments les difficultés d'identification des flux financiers, les différences dans l'organisation du travail qui peuvent limiter la compétitivité des ports et justifier ainsi la voie à des subventions publiques destinées à couvrir des besoins sociaux, l'existence de monopoles ou de « droits exclusifs » de fourniture de certains services, on imagine la complexité d'un ensemble qui crée les conditions volontaires ou involontaires de diverses distorsions de concurrence.

Divers observateurs internationaux du secteur, dans ces conditions, préconisent une évolution vers une autorité portuaire à vocation domaniale (c'est-à-dire du deuxième groupe ou « propriétaire ») accompagnée de l'autonomie financière, d'une comptabilité spécifique et ne s'occupant que de la programmation et de la gestion du site. La situation institutionnelle des ports des différents pays européens est presque partout en pleine évolution et tend, même dans ceux où le poids des pouvoirs publics est prédominant, vers une présence accrue des acteurs privés.

2. La réforme de la manutention bien engagée reste à compléter

2.1 La principale attente du client est la fiabilité

Dans la perspective de la concurrence des ports étrangers, il est fréquemment avancé que la cause principale du manque de compétitivité des ports français, qui se traduit par des pertes sensibles de parts de marché, réside dans les difficultés rencontrées dans l'organisation du travail de la manutention. Le coût de la manutention est prépondérant dans le passage portuaire, en particulier en ce qui concerne les marchandises diverses et les vrac solides de faible densité. Mais les clients des ports sont surtout sensibilisés au manque de fiabilité provoqué notamment par l'accumulation des conflits sociaux et par la faible productivité des opérations conduisant à des coûts anormalement élevés.

Les organisateurs de transport sont en mesure de valoriser en termes monétaires les différents éléments qualitatifs du passage portuaire que ce soient les risques de retards d'acheminement causés par les conflits sociaux ou les conséquences des dommages causés à la marchandise ou plus simplement certaines pratiques peu rationnelles d'utilisation de la main d'œuvre. De même, les armateurs sont extrêmement sensibilisés aux coûts d'immobilisation de leurs navires, ainsi qu'aux rythmes de chargement et déchargement par les équipes de manutention. Lorsqu'un chargeur ou un armateur est échaudé un certain nombre de fois, il réorganise sa logistique

pour passer par un port concurrent plus attractif et risque ainsi d'abandonner pendant une très longue période celui qui, de par sa situation, devrait accueillir l'essentiel de son trafic.

La notion de fiabilité se rapporte à la fois aux performances techniques des installations, aux déprédations intentionnelles ou non de la marchandise, mais aussi et surtout, aux défaillances, quelle qu'en soit la cause, des personnels et parmi ceux-ci plus particulièrement en évidence les ouvriers dockers. De plus, des causes externes au monde portuaire, telles que des blocages de port lors de mouvements sociaux, peuvent aussi influencer sur la fiabilité. Elle peut être en partie subjective si l'on considère qu'elle est parfois inhérente à une image déformée de la réalité fondée sur une réputation ancienne ou imméritée.

L'enquête du BCEOM, entreprise en juin-juillet 1997 pour le Commissariat général du Plan, met en évidence l'importance, pour les usagers des ports français, de la fiabilité comme facteur de compétitivité du passage portuaire. Parmi les dix facteurs recensés, la fiabilité est considérée comme un facteur très important, souvent le plus important, de la compétitivité des ports français par quasiment tous les professionnels interrogés. Les indices de satisfaction associés à ce facteur montrent que sur ce point, la fiabilité du Havre est jugée satisfaisante (notée 2), celle de Marseille peu satisfaisante (notée 3), alors que celle de Dunkerque, Anvers et Rotterdam est jugée comme très satisfaisante (notée 1).

Il n'existe pas d'indicateur mesurant objectivement la fiabilité globale d'une place portuaire. Le décompte du nombre de jours de grève constitue une approche partielle un peu fruste dans la mesure où il n'intègre pas des pratiques également dommageables et non prises en compte (grèves perlées, refus d'heures supplémentaires, rigidités diverses) et où, pour des raisons commerciales évidentes, la vérité des pratiques n'est pas toujours avouée.

Le tableau ci-après présente un décompte des jours de grève quasi-générale dans cinq des six ports autonomes depuis 1991. Effectué à partir des renseignements fournis par les ports, il n'inclut pas les mouvements spécifiques des agents mensualisés au sein des entreprises ; depuis 1994, la situation s'est apparemment grandement améliorée.

Jours de grève quasi-générale dans les ports autonomes depuis 1981

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ⁽¹⁾
Dunkerque	11	50	0	0	0	0	0
Le Havre	17	55	6	9	0	1	2
Rouen	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Nantes ⁽²⁾	17	52,5	6	7,5	2,5	1,25	3
Bordeaux	nc	66	6	17	1	1	3
Marseille							
Est	24	81	14	23	2	2	5
Ouest	29	81	14	23	2	2	6
Nb moyen	16,3	64,2	7,7	13,2	1,2	1,2	3,2

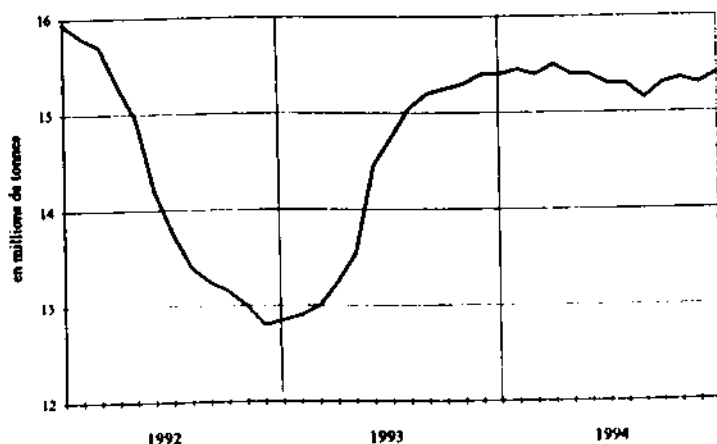
(1) à la date du 20 octobre

(2) aucun mouvement de grève à Saint-Nazaire

Source : Ports autonomes

En revanche, l'impact du facteur fiabilité sur les trafics peut être nettement mis en évidence en ce qui concerne les plus volatils de ceux-ci, c'est-à-dire les marchandises diverses et surtout les conteneurs. À titre indicatif, les mouvements survenus à l'occasion de la réforme de 1992 ont provoqué un décrochement marqué du trafic de conteneurs des ports autonomes, comme le montre le graphique ci-après.

Trafic de conteneurs des 6 ports autonomes (en cumul annuel glissant)



Les abscisses correspondent au trafic de l'année écoulée

source : CGPC

En 1992, au Havre, le trafic de marchandises diverses a chuté de 12,1 à 10,2 Mt, soit - 16 % et celui des conteneurs de 8,8 à 6,9 Mt, soit - 22 %. À Marseille, les mêmes trafics ont régressé de 10,3 à 9 Mt (- 12,5 %) et de 4,9 à 3,9 Mt (- 20 %). Pendant ce temps, les échanges internationaux ont continué à progresser et les deux principaux ports français ont perdu des parts de marché qu'ils n'ont pas réussi à récupérer depuis.

Ces pertes de parts de marché peuvent être mises en évidence par la comparaison des trafics de marchandises diverses et de conteneurs en 1991 et 1996 entre Le Havre et les principaux ports du nord (y compris britanniques), ainsi que celle de Marseille et des principaux ports de la Méditerranée occidentale (hors Malte et Gioia Toro). Pour conserver leur situation, le port du Havre aurait dû enregistrer en 1996 un trafic de marchandises diverses supérieur de 8 % et de conteneurs de 29 % et le port de Marseille de respectivement 37 et 57 %. Les écarts sont moins marqués pour les autres trafics en raison de leur caractère captif.

	Marchandises diverses				Conteneurs			
	1991		1996		1991		1996	
		<i>Part de marché</i>		<i>Part de marché</i>		<i>Part de marché</i>		<i>Part de marché</i>
Le Havre	12,14	5,7 %	13,61	5,3 %	8,77	7,8 %	9,52	6,0 %
Ports du Nord	214,56	-	258,58	-	113,06	-	158,09	-
Marseille	10,28	23,9 %	11,70	17,4 %	4,90	20,7 %	5,77	13,2 %
Ports de la Méditerranée	42,94	-	67,26	-	23,70	-	43,78	-

Au total, la fiabilité, aussi difficile soit-elle à mesurer, a un effet incontestable sur la performance des ports français. Cet effet fortement dissymétrique se traduit par des chutes rapides de parts de marché lorsque des dégradations surviennent et par un temps de récupération beaucoup plus long, voire peut-être des pertes irréversibles, lorsque la situation s'améliore. Plus que les coûts, il s'agit du facteur essentiel conditionnant le niveau de compétitivité du passage portuaire.

2.2 Une situation initiale particulièrement dégradée

Avant la réforme de 1992, le travail de la manutention s'effectuait dans les conditions qui prévalaient depuis le XIX^e siècle et qui avaient été précisées dans différents textes, dont le plus connu date du 6 septembre 1947.

Il était admis alors que la vigueur physique qu'exigeait ce travail, ainsi que le caractère irrégulier du trafic de marchandises dans les ports avec des pointes d'activité et des temps morts, ne nécessitaient pas de liens contractuels entre la main d'œuvre et les entreprises. Ces dernières étaient donc amenées à recruter une ou deux fois par jour la main d'œuvre nécessaire auprès d'un organisme d'embauche, le bureau central de la main d'œuvre (BCMO). Dans chaque port, existaient un contingent de dockers intermittents titulaires d'une carte professionnelle (carte « G ») et un autre contingent de dockers occasionnels destinés à faire face aux périodes de pointes.

Cette loi de 1947 n'était pas intrinsèquement mauvaise si l'on considère que les principaux ports d'Europe fonctionnaient de façon satisfaisante en suivant à peu près les mêmes principes. Ce sont les dérives auxquelles elle a donné lieu qui ont conduit à la perte progressive de fiabilité des ports français. L'immobilisation d'un navire à quai coûtant souvent plus à l'armateur que la satisfaction d'une revendication ponctuelle, au fil des années les conditions de production sont devenues de moins en moins compétitives pour les armateurs et les chargeurs, sans que la situation des dockers s'améliore pour autant.

Dans le même temps, en effet, le progrès technique a nécessité moins de main d'œuvre sans que les effectifs soient adaptés en conséquence, le syndicat unique des dockers contrôlant directement l'organisation du travail et le niveau des effectifs affectés à chaque opération. Comme de plus ce personnel revendiquait l'exclusivité des activités de traitement de la marchandise dans l'enceinte portuaire (alors que la loi de 1947 ne le prévoyait pas), les ports français ont acquis, à tort ou à raison, une mauvaise réputation auprès de l'ensemble des opérateurs internationaux, qui ont cherché à les contourner pour les trafics non captifs.

Ce système tripartite, marqué par une organisation efficace du côté des personnels de la manutention en situation sociale sans cesse plus difficile, par un patronat en situation de faiblesse, et par un État qui ne voulait pas prendre en charge les coûts d'ajustement nécessaires et en perpétuelle situation d'arbitrage délicat rendant difficile l'application équitale des textes réglementaires et législatifs, a donc trouvé ses limites et contribué à la dégradation des conditions d'activité de manutention dans les ports français.

2.3 La loi de 1992 : une réforme importante

Une première série de plans sociaux, établis durant les années 1986-1988, avait déjà permis de réduire de plus de 3 000 un effectif de quelques 12 000 dockers. La loi du 9 juin 1992 et les décrets du 12 octobre 1992 ont pour objet de mettre un terme aux dysfonctionnements. Le principe essentiel porte

- Les politiques publiques : appréciation et essai d'évaluation -

sur la mensualisation des dockers, employés dorénavant par les entreprises de manutention et assujettis au droit commun de travail. Cette loi a fourni un cadre à une négociation qui s'est engagée port par port.

La mensualisation a pour effet de rattacher par un contrat de travail chaque docker à une entreprise de manutention qui l'embauche. Celle-ci est responsable du personnel et, en particulier, doit dorénavant organiser le travail selon les normes usuelles des entreprises de droit privé. Elle doit se conformer au Code du Travail et exercer son pouvoir disciplinaire. Il n'est plus attribué de carte professionnelle aux intermittents, ni de carte d'occasionnel à la main d'oeuvre d'intérim. Cependant, le législateur a imposé le recours en priorité aux dockers professionnels intermittents puis, à défaut, aux ouvriers dockers occasionnels.

Pour les nouveaux venus, le droit commun devient la règle d'emploi. En cas de pointes d'activités, les entreprises peuvent embaucher une main d'oeuvre complémentaire sous forme traditionnelle : contrat à durée déterminée, temps partiel, etc. Les ouvriers dockers occasionnels ne constituent plus une catégorie spécifique au sein du BCMO, mais nécessitent un suivi régulier puisqu'au delà de 100 vacances exercées dans les douze mois, ils deviennent prioritaires après les intermittents, en cas de nouvelle embauche de mensualisés dans les entreprises de manutention.

Au total, la loi crée une nouvelle catégorie d'employés de la manutention : les mensualisés. Elle prévoit l'extinction progressive de la catégorie des intermittents par intégration progressive dans le droit du travail. Elle rétablit en principe l'entreprise dans ses prérogatives.

Afin de faciliter la transition vers le droit commun, la réforme n'a pas été jusqu'au bout de sa logique en maintenant les BCMO (Bureaux centraux de la main d'oeuvre). Les titulaires de la carte professionnelle au 1^{er} janvier 1992 peuvent la conserver et, en cas de licenciement économique, retourner s'inscrire auprès de cet organisme. En outre, toujours afin de permettre la transition, il est prévu qu'un certain nombre de dockers peuvent demeurer, sous certaines conditions d'emploi, intermittents.

2.4 Une réforme qui reste à achever en particulier dans les deux plus grands ports français.

La réforme de la manutention a conduit à une réduction de moitié des effectifs de la profession. Au cours de la période allant de 1992 à 1994, des plans sociaux ont été négociés directement entre les entreprises et les représentants du personnel, cette négociation s'étant prolongée durablement en particulier dans les ports du Havre et de Marseille. Le coût global en est

supérieur à 4 milliards, se répartissant en deux parts égales, deux milliards à la charge de l'État (ministère du Travail et des Affaires sociales et ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports), deux milliards à la charge des places portuaires. Dans cette dernière part, les montages financiers sont très différents d'un port à l'autre : en général, les autorités portuaires ont pris à leur charge une part importante du financement, le solde étant à la charge des employeurs qui ont eu à supporter un quart du montant global. Les collectivités locales n'ont en général pas participé au financement des plans sociaux, mais ont accru en compensation leurs subventions d'investissement.

Tableau synthétique de la dépense liée aux plans sociaux

en MF

	Dépense totale	Part de l'État	Part locale	Dockers partants	Dépense moyenne par docker partant
Dunkerque	330	205	125	483	0,683
Le Havre	1 375	563	812	1 055	1,303
Rouen	401	213	188	526	0,762
Nantes	106	65	41	138	0,772
Bordeaux	176	85	91	210	0,837
Marseille	1 060	530	530	973	1,089
Ensemble des ports	4 052	2 021	2 031	4 231	0,958

Source : DT MPL

Si ces plans représentent une dépense moyenne significative, il résulte de la décentralisation des négociations que l'effort est inégalement réparti, l'indemnisation de départ étant nettement plus faible dans les petits ports que dans les grands.

Au moment de la réforme, l'effectif s'élevait à 8 234 dockers. Au 1^{er} janvier 1996, 1 917 d'entre eux sont partis en mesure d'âge, 2 127 en reconversion et 179 ont quitté la profession hors plan social. Sur environ 4 000 dockers restant en activité, 3 500 ont été mensualisés et 375 intermittents subsistent dont les deux tiers à Marseille. Dans 22 BCMO sur 31, il n'y a plus de dockers intermittents, les entreprises ne faisant appel qu'à des dockers mensualisés ou occasionnels dans le cadre normal.

D'une façon générale, les signatures d'accord entre les entreprises et les syndicats de dockers ont ramené la paix sociale et rétabli des conditions normales de fonctionnement. Cependant, si la réforme est considérée comme donnant des résultats satisfaisants dans un grand nombre de ports, comme Dunkerque, Nantes ou Rouen, dans les deux plus grands ports français

Marseille et Le Havre, de fortes résistances à une nouvelle application de la réforme perdurent et se traduisent, malgré la promesse de trêve sociale, par la résurgence de mouvements sociaux. Ces troubles proviennent d'interprétations divergentes entre les syndicats et les entreprises de la réforme de 1992, notamment concernant les travaux annexes au chargement et déchargement des navires. En particulier, le monopole de pré et post-acheminement (brouettage, manutention sous hangars privés, distribution) fait l'objet de débat. Cette exigence a pour effet de dissuader l'installation d'opérateurs dans l'enceinte portuaire. De plus, au niveau national, le syndicat unique des dockers, actif dans plusieurs ports importants, reprend ses actions sur des thèmes plus généraux (revalorisation des salaires, durée du travail et conditions de départ de la retraite). Ces diverses revendications ont été soutenues sous la forme de grèves perlées en mars et avril 1997 au Havre et Marseille.

En ce qui concerne les coûts, un armateur auditionné estime que globalement, en incluant tous les paramètres, la réforme aurait dû conduire à une réduction des coûts de l'ordre de 15 %. D'une façon générale, il n'a pas été possible d'obtenir des données précises sur les variations de coûts avant et après la réforme en raison de l'opacité qui règne dans l'application des tarifs. À cet égard, il faut souhaiter que la création de l'observatoire des coûts de passage portuaire puisse à l'avenir fournir des évaluations ex-post quantifiées. Sur les trafics de tramping, quelques baisses sensibles de prix de manutention ont été répercutées ; en revanche, la réforme tarde à produire les effets escomptés pour les lignes régulières. Il a été avancé que les armateurs de ces lignes ont profité des baisses de tarif pour compenser en partie la chute sensible des taux de fret au cours des dernières années. Il est vrai que les coûts de manutention répercutés aux chargeurs sous forme de THC (terminal handling charges) ne sont pas liés directement aux coûts réels facturés par les manutentionnaires.

La productivité s'est améliorée, mais n'atteint pas encore celle des entreprises étrangères les plus performantes. En particulier, il subsiste de fortes rigidités dans l'utilisation des périodes de vacations des dockers (« shift »). Une étude citée par les autorités du port d'Anvers fait état de 21 à 24 mouvements de conteneurs par heure de portique au Havre contre 33 à Anvers et 30 à Rotterdam (il est vrai que cet indicateur intègre également la performance des grutiers). La mesure objective de la productivité est difficile, car elle constitue un paramètre commercial essentiel des entreprises et du port pouvant influencer sur la concurrence, de sorte que les responsables sont réticents à communiquer les informations. De plus, différents facteurs sont à prendre en considération comme le montre l'encadré ci-après¹.

(1) Voir encadré après 2.6 : « quelques indicateurs pour comparer la manutention des conteneurs dans les ports européens du Nord » par Elisabeth Gouvernal.

Cependant, un indicateur de cette productivité pourrait constituer un item pour le futur observatoire du coût des passages portuaires.

Finalement, le principal reproche fait à la réforme résulte de l'inachèvement de celle-ci. Les dispositions spécifiques adoptées au titre de la phase transitoire, notamment au Havre et à Marseille, risquent, si elles perdurent, d'instaurer une dérive par rapport à l'esprit de la loi, qui consiste à faire du dockeur un salarié de droit commun (ce qui ne veut pas dire qu'il ne bénéficie pas d'une sérieuse protection sociale). Le retour à l'intermittence en cas de licenciement et le maintien des BCMO affaiblissent la position des entreprises et constituent une forme de retour en arrière. De même, le maintien d'un régime spécial pour les dockers occasionnels, incluant une priorité d'embauche en cas de mensualisation, crée encore une catégorie de personnels en dehors du droit commun et empêche ainsi le rajeunissement de la pyramide des âges. De façon plus générale, une solution au vieillissement du personnel dockeur (44 ans en moyenne) n'a pu être trouvée. Les sureffectifs encore existants limitent l'arrivée de jeunes et accroissent progressivement ce vieillissement qui induit un taux d'inaptitude élevé : 14 % en moyenne et 30 % pour les plus de 50 ans. Si rien n'est fait, on risque d'atteindre le chiffre de 1 000 inaptes dans les cinq ans à venir.

Malgré cela, la Direction des ports ne propose pas dans l'immédiat de modification de la loi sur la manutention, les divergences d'appréciation sur les textes d'application ne permettant pas de dégager un consensus entre les partenaires sociaux. En tout état de cause, elle estime que l'application pleine et entière des textes existants constitue un préalable avant le passage à une phase ultérieure qui consisterait en premier lieu à supprimer totalement l'intermittence et utiliser, pour faire face aux pointes d'activités, les procédures de droit commun accompagnées des aides légales correspondantes, si besoin est.

En ce qui concerne l'inaptitude, des réflexions sur une meilleure adaptation du personnel dockeur aux travaux à réaliser pourraient être engagées avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, visant au renouvellement des générations par départ progressif des dockers plus âgés ou inaptes avec corrélativement l'embauche de jeunes.

En définitive, les responsables du monde portuaire sont d'accord pour estimer que la prolongation de la phase transitoire risque d'induire une dérive préjudiciable à l'esprit de la loi de 1992. Ils souhaitent vivement consolider les progrès déjà enregistrés et aller plus avant en supprimant progressivement les exceptions à l'état de droit commun.

2.5 La faiblesse des entreprises de manutention

La dernière enquête connue, effectuée par la DAEI (Direction des affaires économiques et internationales), recense, en 1994, 129 entreprises de manutention employant 6 071 agents. Plus de la moitié d'entre elles emploient moins de 20 salariés et, même si une tendance à la concentration est observée ces dernières années, on peut estimer qu'il s'agit d'une activité très dispersée. Le chiffre d'affaires du secteur représente 4,4 milliards de francs.

Quelques grands groupes liés financièrement à des intérêts maritimes français exploitent des filiales de manutention implantées dans plusieurs ports : le groupe SAGA (Société anonyme de gérance et d'armement), le groupe CGM (Compagnie générale maritime) et le groupe SDV (SCAC - Delmas - Vieljeux). Ils connaissent tous à des degrés divers de fortes difficultés financières¹ qui conduisent à des restructurations, des concentrations, des cessions de parts à des actionnaires minoritaires ou à des opérateurs locaux, voire des redressements judiciaires (Somotrans, filiale de SAGA) et, la plupart du temps, souhaitent se désengager des activités de manutention. D'autres entreprises à caractère familial sont implantées dans les ports. Elles dégagent parfois des marges appréciables, néanmoins insuffisantes pour faire face à des investissements lourds.

Dans l'ensemble, le marasme prédomine dans le secteur d'activité de la manutention. Les entreprises ont payé un tribut élevé à la mise en place de la réforme, non seulement en raison du poids des plans sociaux mais aussi des grèves endurées, des coûts salariaux très élevés et parfois des sureffectifs difficiles voire impossibles à résorber. Ces handicaps ont dissuadé l'installation d'entreprises nouvelles qui auraient permis d'injecter du sang neuf.

Comparés aux grandes entreprises étrangères de manutention, comme Hesenatie à Anvers ou ECT à Rotterdam, qui affichent des profits substantiels, les représentants français de la profession arguent qu'ils ont à supporter une partie des plans sociaux. Cela augmente leur coût et obère leur compétitivité. Ils font valoir, aussi, que les réformes analogues à l'étranger auraient été entièrement supportées par les États. Afin d'atténuer ce handicap, l'État a accepté, enfin, en août 1996 de verser aux entreprises de manutention l'excédent des fonds de réserve de la CAINAGOD (Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers) soit 50 MF, cet organisme destiné à verser des indemnités de garantie aux dockers intermittents étant

(1) Le rapport d'évaluation sur la marine marchande met en évidence que « la pression à la baisse des taux de fret conduit à une rentabilité d'exploitation faible et incertaine » pour les groupes maritimes.

appelé à terme à disparaître. Cet effort est jugé insuffisant par la profession qui réclame la prise en charge par l'État et les collectivités locales de leur part de plans sociaux (600 MF restant à verser). Reste que ce dernier a déjà accompli un effort très important en prenant à sa charge la moitié du coût des plans sociaux. En outre, la reprise de la part patronale créerait une situation délicate à gérer dans la mesure où certaines entreprises ont déjà fini de payer leur part alors que d'autres (au Havre en particulier) ont interrompu indûment leurs paiements.

Il serait en revanche plus concevable d'envisager d'autres mesures destinées à venir en aide à la profession. Parmi les pays européens, des divergences importantes, sources de déséquilibre concurrentiel, apparaissent au niveau de la fiscalité locale. C'est pourquoi, l'exonération de la taxe professionnelle (70 MF par an nets des dégrèvements) estimée judicieuse par le « rapport Vittemant » d'avril 1997, au même titre que celle accordée à la marine marchande, permettrait d'aligner les ports français sur la pratique européenne. De même, les possibilités de financement des équipements de manutention par des crédits communautaires pourraient être envisagées sans a priori.

Par ailleurs, il convient de regretter que de nouvelles entreprises de service, par exemple les entreprises étrangères évoquées précédemment, ne soient pas en mesure d'intervenir dans le secteur de la manutention portuaire française. Ce ne sont pas tant les perspectives économiques que certaines « barrières coutumières » qui exercent un effet dissuasif. À titre d'exemple, on peut citer l'exigence du personnel docker d'avoir l'exclusivité du brouettage (transport horizontal) dans l'enceinte portuaire, ou encore l'accord, jugé récemment illégal, conclu entre le syndicat des dockers du Havre et les patrons d'entreprises qui réservent aux fils de dockers les contrats d'embauche dans la profession.

Au total, la réforme de 1992 a laissé de côté un volet important du secteur de la manutention : les entreprises qui sont restées en situation de faiblesse chronique. Si, selon le Président de l'UNIM (Union Nationale des Industries de la Manutention), « le véritable enjeu de la réforme portuaire réside dans la constitution d'entreprises de manutention fortes et responsables ». Jusqu'à maintenant, l'objectif n'a pu être atteint.

2.6 Le cas particulier des grutiers

Il est à noter que la réforme n'a pas abordé le cas du personnel grutier dont on rappelle qu'il fait partie des effectifs des ports autonomes ou des CCI. Même si le droit commun s'applique à cette profession, certains problèmes sont analogues à ceux des ouvriers dockers : sureffectifs chroniques

(quoiqu'à un degré moindre) qui alourdissent les taxes portuaires, vieillissement du personnel, monopole syndical, etc. À terme, il sera difficile de justifier au moins dans les ports importants la coexistence sur les quais de deux métiers de la manutention très similaires et complémentaires. Dans les ports plus petits, un accroissement de la polyvalence pourrait être recherché.

Par ailleurs, les entreprises de manutention regrettent de ne pas avoir autorité sur un personnel qui travaille pour leur activité. Cela constitue également une cause de réticence de la part des entreprises privées pour investir en matériels de superstructure (grues et portiques), car elles veulent assurer la conduite et la maintenance de leurs équipements. De plus, les armateurs ont particulièrement montré leur intérêt pour des améliorations dans la coordination entre les prestations des manutentionnaires et celles de l'organe de la gestion de l'outillage portuaires (l'autorité portuaire). De façon plus précise, ils préconisent que ces deux services puissent être offerts de façon groupée par des opérateurs privés et intégrés. Au total, des solutions pragmatiques sont à trouver pour cette profession, qui pourraient passer par le chemin d'expérimentation au niveau local (GIE, détachements de personnels, exploitations directes par le privé...).

Quelques indicateurs pour comparer la manutention des conteneurs dans les ports européens du Nord

par Elisabeth Gouvello

Une productivité moyenne par portique et par port ne rend pas bien compte de la variété des trafics. La productivité d'un port comme Le Havre n'est pas forcément directement comparable à celle d'un port comme Rotterdam, car Le Havre a une part non négligeable de trafics « d'épicerie ¹ », c'est à dire de trafics de conteneurs isolés qui compte tenu des plans de chargements des navires nécessitent de nombreux shiftings ² pour leur chargement et leur déchargement. Une moyenne, tous trafics de conteneurs confondus, ne serait donc pas significative.

La productivité du déchargement par navire qui intéresse les armateurs offrant un service de ligne régulière avec les mêmes navires dans chaque port, semble la meilleure approche. Elle détermine la cadence des mouvements ³ par navire. Elle aura l'avantage d'éviter l'incertitude concernant la taille des navires ; il restera néanmoins la taille des escales qui constitue un facteur non négligeable de productivité.

(1) Ce terme n'est pas péjoratif, ce trafic peut d'ailleurs avoir par ailleurs une forte valeur ajoutée.

(2) Shiftings = manipulations supplémentaires nécessaires pour positionner les conteneurs à charger ou à décharger.

(3) Sont comptés les conteneurs déchargés, chargés, mais également les shiftings.

Cette productivité peut être calculée de plusieurs façons, nous en retiendrons deux :

- la productivité nette de la manutention durant les heures où le navire est opéré (OPS prod), c'est à dire le nombre de conteneurs manutentionnés par heure travaillée ;
- la productivité à quai qui constitue le critère retenu par les armateurs pour juger de l'efficacité d'un port, c'est-à-dire le nombre de mouvements à l'heure par rapport au temps total passé à quai.

L'objectif de l'armateur est de minimiser son temps d'escale compte tenu des coûts en jeu. Ce souci se renforce avec l'accroissement de la taille des navires. L'armateur est donc plus sensible au temps réellement passé à quai qu'à la productivité nette des portiques pendant le temps travaillé.

La productivité de la manutention dans différents ports peut être appréciée à partir des données armatoriales suivantes :

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	navires	berth time	ops time	% OPS/berth	berth prod	ops prod	nombre de grues	gantry ops prod	gantry berth prod
Anvers	1 342	21,9	17,2	79 %	61,4	78,1	2,8	27,9	22
Rotterdam	906	15,5	14,8	95 %	63,7	66,8	2,7	24,7	23,6
Le Havre W *	315	11,5	8,5	74 %	27,3	37	2	18,5	13,7
Le Havre E *	460	15,2	10,2	67 %	30,3	45,5	1,96	23,0	15,3
Isle of Grain	561	13,9	11,6	83 %	43,3	48,7	2,7	18,0	16
Hambourg	815	15,9	14,2	89 %	51,3	57,3	2,5	22,9	20,5

* Le Havre West est le premier port touché en Europe du Nord dans le sens Asie-Europe, Le Havre East, le dernier dans le sens Europe-Asie

2	Berth time	Temps entre l'accostage et le "déchargement" du navire, en heures
3	OPS time	Temps effectif de travail, toujours < au "berth time", en heures
Temps des opérations		
5	Berth productivity	Nombre de mouvements / heures effectués dans le berth time
Productivité à quai		
6	OPS productivity	Nombre de mouvements / heures effectués dans le OPS time toujours > à la "berth productivity"
7	Nombre de grues	Nombre moyen de grues mises à disposition
Productivité des opérations		
8	gantry (OPS) productivity	coefficient beraire d'un portique (mouvements/heures)
9	gantry berth productivity	coefficient beraire d'un portique (mouvements/heures) rapporté au temps total à quai

Source : armateurs sur 3 mois ; porte-conteneurs de 3300 à 3900 EVP.

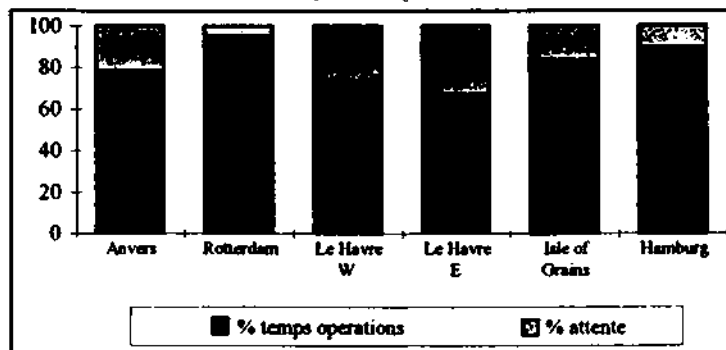
Quels que soient les indicateurs utilisés le port du Havre n'obtient pas la meilleure productivité. Seul Isle of Grains (port de Londres) a une cadence par portique inférieure (18 mvts/heure) au lieu de 18,5 à 23 au Havre (colonne 8), mais qu'il compense par la mise à disposition d'un plus grand nombre de portiques, 2,7 au lieu de 2 en moyenne au Havre (colonne 7 du tableau). Ainsi la cadence des opérations -fonction du nombre de portiques affectés au navire, lui-même fonction du nombre de mouvements à effectuer- de ce port est de 48,7 (colonne 6), alors que celle du Havre varie de 37 à 46 mouvements/heure.

Il faut analyser ces paramètres entre eux, et notamment tenir compte du nombre de mouvements par escale.

De ce point de vue, on peut noter que Le Havre a une situation géographique privilégiée en début et fin de ligne Europe-Asie, qui permet à certains armateurs de faire deux escales et d'améliorer le transit time qu'ils proposent. Cependant, cet avantage impose en contrepartie des escales de moindre volume : de 315 et 460 mouvements au lieu de 986 à Rotterdam ou 815 à Hambourg. Cet impact « diviseur » explique des cadences de manutention moins bonnes (colonnes 6 et 8), mais elles sont à relativiser par l'avantage retiré par les armateurs d'un meilleur transit time.

La cadence à quai est fonction de la cadence des opérations proprement dites, mais également du pourcentage travaillé par rapport au temps d'escale (colonne 4). Si l'on peut expliquer la moindre cadence opérationnelle par le plus faible nombre de mouvements¹, il n'en reste pas moins vrai que le pourcentage travaillé par rapport au temps à quai ne se suffit plus de ces explications (colonne 4) : il n'est que de 67 à 74 % au Havre alors qu'il atteint plus de 95 % à Rotterdam. Si Anvers n'enregistre que 79 %, cette attente dans ce port a une explication technique : les marées obligent à des attentes à quai avant de repartir après la fin des opérations.

Le graphique ci-après permet de visualiser les temps à quai par rapport au temps travaillé.



(1) et par les chargements en pontées maximales dus à la position de hamier et dernier port sur l'Europe.

Le rapport entre ce temps travaillé et le temps passé à quai semble le problème important du Havre, qui apparaît au travers des « cadences à quai » de 27 à 30 mouvements à l'heure contre 43 à Isle of Grains, port comparable en nombre de mouvements. Ce dernier port affiche malgré tout 83 % du temps à quai réellement travaillé.

Ces indicateurs ont le même biais que d'autres : ils expriment « un » point de vue ; ainsi, par exemple, le nombre moyen inférieur de grues mises à disposition (colonne 7) doit être mis en face des contraintes de gestion des manutentionnaires qui tient compte de l'ensemble du trafic et du chargement des navires.

Ces différences peuvent révéler des formes d'organisation du travail et des conditions d'utilisation du matériel différentes. Il faudrait donc poursuivre cette première analyse et la compléter par le point de vue des manutentionnaires. Il n'y a pas une situation optimale unique. Il faut donc comprendre ce qui relève des contraintes de gestion des manutentionnaires qui sont différentes de celles des armateurs, voir si des modifications possibles peuvent être introduites dans l'un ou l'autre de ces domaines, que ce soit l'organisation du travail ou les conditions d'utilisation du matériel qui amélioreraient ces indicateurs sans détériorer ceux des autres parties prenantes de la manutention.

La volonté de ce propos est d'ouvrir quelques pistes de recherche au vu d'indices de productivité qui paraissent à première vue défavorables.

3. La réforme de la domanialité : pas encore d'effets sensibles

3.1 Des mesures qui favorisent l'occupation du domaine portuaire par des investisseurs

L'investissement privé est indispensable au développement des ports, tant en ce qui concerne les zones industrialo-portuaires, que pour la mise en oeuvre d'outillages spécialisés modernes. Or, dans la situation prévalant avant une loi de 1994, cet investissement était freiné par les règles de domanialité publique, dont relèvent pour l'essentiel les espaces portuaires. Le domaine public de l'État est en effet inaliénable, imprescriptible et n'est susceptible d'occupation privative que de façon précaire, révocable et personnelle. Cette précarité et cet éloignement du droit commercial n'avaient pas rebuté les entreprises en place, mais étaient considérés comme pouvant gêner les investisseurs potentiels, notamment étrangers, attentifs aux risques de contentieux.

Par ailleurs, il convenait d'une part de permettre à ces investisseurs de bénéficier de droits réels immobiliers facilitant leur engagement, par le recours à des garanties autorisant des modalités de financement aujourd'hui classiques (crédit-bail, crédit hypothécaire...), d'autre part, de les indemniser de manière raisonnable en cas d'éviction.

La loi du 24 juillet 1994, complétant le code du domaine de l'État, permet à présent aux occupants du domaine public de bénéficier de droits réels. Venant après un premier décret du printemps 1995, un décret du 2 décembre 1996 permet désormais aux ports de délivrer ces titres, engageant ainsi concrètement l'application de la loi. À noter que ces dispositions ne concernent que les nouveaux occupants, mais cela ne semble pas avoir nui en pratique aux précédents investisseurs, qui ont des liens confiants avec les ports.

Ce droit réel accordé à l'occupant est une sorte de droit de propriété limité à soixante-dix ans¹ et soumis à certaines conditions et procédures administratives assez lourdes en cas de cession, hypothèque ou recours au crédit-bail. Si l'autorisation d'occuper est retirée avant les soixante-dix ans, l'investisseur a droit à une indemnisation calculée comme en matière d'expropriation. La loi permet donc un accroissement réel des prérogatives des entreprises. Mais des améliorations sont souhaitables qui devraient permettre d'alléger certaines dispositions. Citons, par exemple, la décision prise par les pouvoirs publics de soumettre à un double accord ministériel les investissements supérieurs à 20 MF concernant les concessionnaires de service public, d'outillage public ou nécessaire à la continuité du service. L'UPACCIM propose de relever ce seuil à 150 MF ce qui correspond au coût d'un terminal de conteneurs ou de vrac.

Par ailleurs, le Conseil national de la comptabilité recommande d'inscrire les droits réels accordés par la loi sur les bâtiments en immobilisations incorporelles : mais un tel traitement comptable, inconnu dans les milieux financiers anglo-saxons, est défavorable à l'appréciation par ces banquiers des garanties apportées par l'entreprise.

On voit par ces restrictions que l'on approche des limites en matière de droits réels sur le domaine public portuaire. Pour aller plus loin, il faudrait envisager de transférer au domaine privé certains des terrains, pourvu qu'ils soient suffisamment éloignés des plans d'eau (de l'ordre de 200 à 250 mètres, de manière à ne pas obérer le fonctionnement des ports).

(1). Certains intervenants pensent que cette clause de 70 ans est en retrait par rapport aux pratiques actuelles.

Auparavant, il conviendrait d'évaluer les possibilités nouvelles offertes en matière de gestion domaniale. Certes, cette évaluation ne sera possible qu'avec un peu de recul compte tenu du caractère récent du dernier décret. Néanmoins, il ne semble pas que les entreprises se soient précipitées sur les nouvelles dispositions, ni qu'elles ne leur aient accordé d'autre intérêt que de principe. Mais la question reste ouverte à ce stade.

Enfin, une étude du cabinet de consultants Arthur Andersen, effectuée à la demande du port autonome du Havre conclut que les modalités de mise à disposition du domaine portuaire sont aussi satisfaisantes et les tarifs vraisemblablement plus incitatifs au Havre qu'à Anvers, Rotterdam ou Hambourg (voir encadré ci-après). Ces ports pratiquent la mise à disposition des terrains sous forme de contrats de location de longue durée et ne souhaitent pas vendre. Ces considérations tendraient à relativiser quelque peu l'opinion défavorable de certains intervenants sur la politique domaniale française et la nécessité de transferts de terrains du domaine public au domaine privé.

Le Havre : gestion domaniale souple...

(...) « La comparaison des différentes clauses principales des conventions d'occupation temporaire du domaine public permet à Arthur Andersen de constater que le Port autonome du Havre n'offre pas de spécificités dérogatoires plus strictes dans ses conventions et cahiers des charges que celles relatives aux clauses imposées dans les conventions de Rotterdam, Hambourg et Anvers. Ainsi, le facteur d'insécurité résultant des conventions passées au Havre n'est pas plus important que celui inhérent aux conventions des autres ports de la rangée.

La comparaison de la durée moyenne des conventions d'occupation fait apparaître que le Port autonome du Havre se positionne, en la matière, de façon satisfaisante. En cas de renouvellement, les prorogations sont facilement accordées et ne posent pas de problème particulier, dans la limite évidemment des 70 ans fixée par la loi du 25 juillet 1994 sur le domaine public. La faculté de renouvellement suit le même principe dans les autres ports de la rangée.

Les mesures d'incitation à l'implantation sont assez comparables entre les quatre ports. En effet, les efforts consentis par les gestionnaires sont toujours fonction de l'attrait économique (volumes d'activités générés) et social (potentiels d'emplois) que représente la société voulant s'installer. La politique d'incitation se traduit par des loyers attractifs, associés à des remises selon les tonnages générés par l'activité de l'entreprise, auxquels s'ajoute la possibilité d'hypothéquer les biens construits pour financer une partie des bâtiments. D'autres avantages tiennent également à la nature des clauses contractuelles propres à chaque port. »

Source : *Revue de la Navigation - Ports et industries*, 16 décembre 1996, p. 670

3.2 Des mesures qui favorisent les cessions foncières

Un décret du 29 février 1996 a donné aux ports autonomes la faculté de récupérer, pour asseoir leur propre développement par des investissements, 90 % du produit des cessions foncières auxquels ils ont procédé. Cette opération s'effectue de plus par versement direct au port, sans transit retardateur par le budget de l'État. Un décret comparable a été établi le 27 avril 1997 pour les ports d'intérêt national.

Auparavant, les ports n'étaient pas incités à ces cessions dont le produit ne pouvait être réemployé que pour des acquisitions foncières. Ils étaient ainsi amenés à conserver dans leur patrimoine des espaces inutiles, sous-utilisés, voire à l'état de friche. Cela envenimait le dialogue entre les villes et les ports, ces derniers paraissant s'opposer à des mises en valeur urbaines touchant sites portuaires urbains, notamment en centre-villes.

4. Diverses autres réformes sont en cours

4.1 La modernisation bien avancée des pratiques douanières et administratives

Un plan d'action « douanes-ports », mis au point par la Direction des ports et la Direction générale des Douanes et fortement porté par ces deux administrations, a été retenu par le Comité interministériel de la mer du 26 octobre 1995. Il comporte 60 mesures, dont 48 sont déjà en application ou en cours de mise en œuvre avancée. Les enjeux sont le développement de l'activité économique par reconquête du trafic maritime perdu au bénéfice des autres ports concurrents européens. Par ailleurs, il s'agissait de fixer dans nos enceintes portuaires les opérateurs économiques, qui ont, depuis le 1^{er} janvier 1996, une liberté de choix de lieu de dédouanement de leurs flux commerciaux à l'importation et à l'exportation.

Les 60 mesures sont regroupées autour de trois axes :

- 1° Accélérer la fluidité du passage portuaire en simplifiant et facilitant les mouvements de marchandises (notamment par la promotion du pré-dédouanement permis par l'informatique).
- 2° Favoriser l'implantation de services logistiques industriels et commerciaux (en assouplissant les pratiques administratives, en améliorant la sûreté et la sécurité des enceintes portuaires - loi du 26 février 1996 -).
- 3° Harmoniser, au plan européen, les procédures et politiques douanières.

Parmi les nombreuses mesures mises en application ou en cours, on peut citer :

- l'élargissement du bénéfice de « l'entrepôt franc » aux opérateurs privés dans les enceintes portuaires. L'entrepôt franc est un régime douanier très simplifié et dispensé de cautionnement permettant l'entreposage, hors taxe, de marchandises originaires des pays n'appartenant pas à l'Union européenne ;
- la création de deux nouvelles catégories « d'entrepôt fiscaux »¹ : entrepôt de stockage de biens négociés sur un marché à terme et entrepôt pour les fabrications coordonnées en exécution d'un contrat international (loi de finances rectificative du 30 décembre 1995 et textes d'application du 25 juillet 1996) ;
- la simplification du statut de « représentant fiscal »², qui met les opérateurs français à égalité avec leurs homologues belges et néerlandais (décret du 22 août 1996) ;
- la promotion des régimes douaniers économiques existants qui permettent aux entreprises d'exercer des activités - hors taxe - de stockage, de groupage, de transformation et de négoce ;
- la personnalisation du dédouanement, qui consiste à offrir aux entreprises, de façon conventionnelle, une palette de procédures à simplifications graduées, adaptée à leur spécificité et à leur activité.

Cette démarche s'est traduite, sur place, par la signature de sept chartes de qualité entre les douanes et les ports (Le Havre, Bordeaux, Bayonne, La Rochelle, Nantes-Saint-Nazaire, Marseille, Sète et prochainement Dunkerque). Il est souhaitable que cette procédure soit poursuivie.

Mais au total, les « 60 mesures » traduisent un esprit positif des administrations concernées. Reste à savoir si elles suffiront pour rétablir l'équilibre avec des politiques résolument laxistes pratiquées par les pays du Nord. Certains n'ont-ils pas été jusqu'à vanter dans une annonce publicitaire l'attitude particulièrement « compréhensive » de leur administration des douanes ? Ainsi, la *Lettre de l'Expansion* du 20 janvier 1997 mentionne l'existence « d'un document de prospection aux États-Unis, qui incite à importer en Europe, sur le thème : il y a un seul droit douanier européen

(1) Ce régime permet de stocker des marchandises communautaires en suspension de taxes (TVA ou taxes parafiscales)...

(2) Interlocuteur de l'administration fiscale du pays dans lequel est réalisée une opération d'importation pour le compte des opérateurs des autres États-membres.

mais, pour l'application, il y a les "durs", la France et l'Allemagne notamment, et les "intelligents", les Pays-Bas. Il semble également que le port de Rotterdam applique deux vitesses de dédouanement. Une, rapide, pour les produits en transit vers les autres pays européens ; l'autre, plus lente, plus scrupuleuse, pour les importations destinées au marché national ». En tout état de cause, le programme communautaire « Douanes-2000 » en discussion, cité dans les « 60 mesures » devrait contribuer à l'harmonisation des politiques.

Dans le prolongement du plan « douanes-ports », il est enfin apparu souhaitable d'améliorer la coordination et la simultanéité de tous les contrôles des services administratifs, plus particulièrement des contrôles douaniers et sanitaires (vétérinaires et phytosanitaires). Un groupe de travail agriculture-équipement devrait émettre prochainement des propositions. Au niveau local, des aménagements ont été ponctuellement mis en œuvre pour faciliter et accélérer les flux des produits agro-alimentaires et des animaux.

4.2 Les mesures fiscales en cours d'examen

Les distorsions fiscales qui pourraient exister par rapport aux places portuaires étrangères constitueraient un handicap pour nos ports.

C'est pourquoi un groupe de travail commun au ministère des Finances et au ministère de l'Équipement et des Transports, présidé par Rose-Marie Vittemant (Trésorier-Payeur général), a été chargé de dresser un état comparatif des règles fiscales en vigueur dans les différentes zones portuaires européennes et pour les opérateurs de pré et post-acheminement portuaires.

Son analyse concerne la fiscalité des entreprises installées à l'intérieur du périmètre portuaire et travaillant avec les installations des ports. Il propose notamment que soit examiné le cas de entreprises de manutention françaises qui, contrairement à leurs homologues étrangères, sont soumises au paiement de la taxe professionnelle.

Les ports autonomes et les Chambres de commerce et d'industrie¹ sont, quant à eux, soumis en principe aux impôts de droit commun. Mais ils sont exonérés, sur les seules activités portuaires, par des dispositions légales en ce qui concerne la taxe professionnelle, par la reconduction d'année en année d'une circulaire ministérielle pour les autres impôts directs nationaux ou locaux.

(1) Les chambres de commerce et d'industrie sont également exonérées pour d'autres activités exercées de manière non lucrative.

Un point est fait en annexe 7 sur la fiscalité touchant les ports français.

Par ailleurs, l'UPACCIM a effectué une comparaison avec les ports étrangers qui montre que les ports du Bénélux et les ports allemands sont officiellement soumis aux règles d'imposition de droit commun. Cependant, en raison de leur caractère d'établissements municipaux ou d'Etat, ils échappent en réalité à l'essentiel des impositions. Au demeurant, quand il existe des comptabilités identifiées, les dépenses qui apparaissent au titre des impôts sont tout à fait limitées. En outre, il n'existe pas, dans ces pays, d'imposition équivalente à notre taxe professionnelle et à nos impôts fonciers.

Les plus importants des ports (Anvers, Rotterdam) effectuent un reversement à la commune. Ce reversement reste cependant limité et il est en outre dans certains cas, affecté à des dépenses liées au port ¹.

Dans certains ports importants (Gand par exemple), la ville verse en revanche un subvention annuelle destinée à combler le déficit d'exploitation et présentée comme « rémunérant » l'activité économique apportée à la ville par le port.

L'UPACCIM estime que le port de Rotterdam paye en 1995 au total 5,625 millions de florins de taxes diverses soit près de 17 MF, chiffre à comparer à la situation des ports français, décrite dans le tableau page suivante.

(1) À Anvers, ce versement couvre officiellement dans les comptes annuels publiés, pour un tiers des compléments de retraite pour les agents du port, alors même que, selon le Lloyd, la dépense correspondante serait supérieure au reversement total.

	ACTIVITÉ		IMPOTS (MF)		
	Tonnage (MT)	CA (MF)	Total des impôts payés	dont	
				Impôts liés aux rémunérations ¹	Taxe foncière
Rotterdam (1995)	295	2100	17	<i>n.c.</i>	<i>n.c.</i>
Marseille (1996)	90,7	925	9,9	8,4	0,3
Le Havre (1996)	56,2	843	7,9 ²	7,9 ³	0
Dunkerque (1996)	34,9	428	15 ³	6,5	8
Nantes-St-Nazaire (1996)	24,7	367	2,9	2,4	0,3
Rouen (1996)	18,1	382	10	8,2 ⁴	1,5
Bordeaux (1996)	8,7	175	4	1,5	2
Total Ports autonomes France métropolitaine	233,3	3 120	49,7	34,9	12,1

Source : Direction du transport maritime, des ports et du littoral (96/97) et informations communiquées par les ports

Le problème de la taxe foncière semble être une pomme de discorde depuis plusieurs années entre les ports autonomes et de l'administration fiscale, voire avec les élus locaux des communes concernées. Il semble urgent de pallier les lacunes actuelles, soit par un texte législatif, soit de définir une doctrine claire qui fasse cesser les différences de traitement et mette un terme aux contentieux en cours, tout en ne pénalisant pas les ports français.

4.3 Mesures favorisant la maîtrise et la réduction des coûts de passage portuaire

4.3.1 Un observatoire des coûts de passage portuaire en gestation

Le Comité interministériel de la Mer du 4 juillet 1996 a décidé la création d'un observatoire des coûts de passages portuaires.

(1) Les contributions les plus importantes dans l'ensemble des ports sont le versement transport et la participation à la formation continue

(2) Dont 3,5 MF pour des redevances versées à l'ADEME pour l'exploitation par le port d'une décharge pour déchets industriels

(3) La taxe foncière représente environ 8 MF. Une telle situation paraît paradoxale si on la compare à celle des autres ports, notamment Marseille et Le Havre qui ne font apparaître que des sommes symboliques au titre de cette taxe. Les conditions d'exploitation, notamment la location à des entreprises tierces peut expliquer une partie de cette différence.

(4) Dont une dépense ponctuelle FNECAA de 3,5 MF.

Outre la mesure et l'analyse des coûts de passage portuaire dans les ports français, l'observatoire effectuera des comparaisons des coûts de passage portuaire avec les autres ports européens et analysera la part relative des coûts de passage portuaire au sein des coûts de l'ensemble de la chaîne logistique. L'observatoire analysera également la contribution de l'évolution du coût de passage portuaire à l'évolution de la compétitivité économique nationale.

Il s'agit d'une oeuvre utile mais très complexe, qui requiert de recueillir un très grand nombre de données. C'est pourquoi le Conseil général des Ponts-et-Chaussées a été chargé d'une mission de préfiguration confiée à l'ingénieur en chef Alain Bernard. La mission a conclu à l'obligation d'une mise en oeuvre progressive qui devrait, selon nos informations, nécessiter environ trois ans. Ce délai sera mis à profit pour fixer la méthodologie, expertiser les données utilisables, définir un cahier des charges et un programme de travail, mobiliser des moyens au sein de l'administration.

Le gouvernement a émis l'intention d'un lancement rapide de ce nouvel instrument.

4.3.2 Un examen en cours de la situation de diverses professions

Le gouvernement a confié à Marie-Françoise Simon-Rovetto un groupe de travail sur les professions du pilotage et du remorquage. L'objectif global est que « chaque intervenant portuaire mène, à l'égard de ses clients, une démarche d'entreprise visant à la meilleure adaptation possible entre les prix facturés et le coût des services rendus, dans la recherche permanente de la qualité optimale ».

Les conclusions de ce groupe de travail s'articulent autour des thèmes suivants :

- repenser la sécurité, avec notamment une révision de l'ensemble des règlements locaux existants ;
- réaménager la politique tarifaire ;
- envisager des réformes de structure, certaines ne pouvant être approchées que dans un cadre régional ou national.

La logique de ces conclusions amènerait à la constitution de contrats locaux d'objectifs au niveau de chacune des places portuaires, ceux-ci pouvant être réalisés sans modification réglementaire dans un premier temps.

D'ores et déjà, il a été observé dans un certain nombre de ports une approche nouvelle de la part du pilotage et du remorquage lors des discussions au sein des commissions.

4.3.3 Une adaptation des droits de ports à favoriser

L'objectif est d'inciter les ports à adapter les droits de ports pour assurer une meilleure adéquation avec le service rendu. Il s'agit du problème déjà évoqué de la péréquation des tarifs entre les trafics captifs, tels que le trafic pétrolier et les trafics volatils, tels les trafics de conteneurs. Une première phase de déperquation a été engagée depuis cette année dans certains ports.

4.4 Quelques mesures de promotion de l'esprit commercial

Les Français sont réputés ne pas être de bons commerciaux. Les ports n'échappent pas à ce genre de critiques et plusieurs intervenants ont déploré ce qui, à leur avis, traduit la faiblesse du système de promotion commerciale de ces établissements. D'après eux, les directions commerciales occupent une position trop faible dans les organigrammes et n'ont pas suffisamment de marges de négociation. Certains estiment regrettable que les ports soient dirigés exclusivement par un seul corps de fonctionnaires.

De telles accusations, qui ne sont pas sans rapport avec les débats sur le *management* des ports, qui seront évoqués plus loin, ne pourraient être infirmées ou confirmées que par des études comparatives, y compris internationales, et des audits dont la méthodologie serait difficile à établir.

Il n'en reste pas moins que des mesures sont envisagées par la Direction des ports pour dynamiser la gestion des ports. En voici l'inventaire :

4.4.1 Pour les ports autonomes

- création de comités d'orientation stratégique
- assouplissement du système de prises de participations dans des sociétés, groupements, organismes ayant un objet connexe ou complémentaire, utile au développement de leurs activités, même au-delà de leur circonscription
- définition de « chartes d'entreprises », documents contractuels fixant le cadre d'intervention de chacun, État, collectivités territoriales et dirigeants du port pour renforcer leur pôle d'entraînement économique

4.4.2 Pour les ports d'intérêt national

- création de comités de pilotages permettant de mieux associer les collectivités locales
- réactivation des conseils portuaires, organes officiels de concertation associant les différents intervenants portuaires
- mise en place officielle d'un nouveau cahier des charges de concession, avec pour objectif de moderniser les relations entre les partenaires concernés et de mieux responsabiliser les exploitants dans le développement des ports

4.4.3 Pour tous les ports relevant de l'État (PA et PIN)

- possibilité de constituer une « communauté de ports » pour traiter en commun un certain nombre de fonctions et assurer, dans une optique de volontariat, la cohérence du développement de ports voisins
- allègement et déconcentration des procédures attachées au contrôle administratif et financier
- mise en place d'une procédure permettant d'éviter des conflits d'intérêt pour les dirigeants des ports

5. La réforme avortée de l'organisation portuaire et de la loi d'orientation portuaire

5.1 Le projet de réforme portuaire n'a pas eu de suite

À la suite des travaux du comité interministériel de la mer, une importante réforme portuaire était envisagée avec une partie réglementaire et une partie législative (loi d'orientation portuaire) qui devait passer au Parlement à l'automne 1996. Cette réforme s'articulait autour de trois axes :

1. Dynamiser la gestion des ports selon des dispositions analogues à celles qui ont été décrites en 4.4.
2. Encourager l'implantation d'activités économiques sur les places portuaires, en améliorant en particulier leurs dessertes ferroviaires.

3. Renforcer la compétitivité des ports, en maîtrisant mieux les coûts par l'amélioration de la productivité des acteurs portuaires (administrations et professionnels).

Pour dynamiser l'organisation des ports, il était prévu d'adapter leurs organes de direction. A cet objectif, correspondait pour les ports autonomes la réduction du nombre de membres du Conseil d'administration, l'introduction de dispositions tendant à limiter les cumuls de fonctions et l'évolution vers un exécutif unique, le Président et le directeur du port laissant la place à un Président directeur général.

Ces dernières dispositions envisagées ont suscité une très vive émotion de la part des responsables portuaires qui sont intervenus vigoureusement pour que le projet soit rapporté. De fait, le Gouvernement dut revoir son projet en déclarant que la politique portuaire reposerait dorénavant « sur un ensemble de mesures réglementaires et administratives pour la plupart, ou relevant d'actions pratiques, un nombre limité d'entre elles étant à caractère législatif¹ ».

Il faut cependant signaler que, selon la DTMPL, un relatif consensus se dégage pour dire que la réforme portuaire n'a pas forcément à être marquée par la loi spécifique qui était envisagée, mais qu'elle peut reposer sur un système continu avec certes des adaptations réglementaires, mais aussi et surtout par la nécessité d'une meilleure coordination et communication de l'ensemble des acteurs de la filière portuaire au niveau de chacune des places portuaires.

5.2 Un train de mesures progressives en contrepartie

Quoiqu'il en soit, s'il n'est plus question à ce jour de la loi portuaire, l'administration a mis en œuvre ou est en voie de mettre en œuvre, sous le terme de « réforme portuaire » un nombre important de mesures dont les plus significatives ont été précédemment décrites.

Les mesures déjà mises en œuvre concernent le plan « Douanes-ports », la gestion du domaine public, la manutention, la desserte terrestre des ports, le rapprochement de certains ports.

Les mesures en cours de mise en œuvre concernent par exemple les chartes de place portuaires ou des mesures de modernisation de l'organisation et du fonctionnement des établissements portuaires.

(1) *Propos rapportés par le Bulletin des Transports et de la Logistique, n° 2682, du 12/11/1996.*

Un point sur l'avancement des principaux dossiers figure en annexe 8.

La liste est longue, mais certaines mesures, notamment la réforme de la manutention, mériteraient sans doute une poursuite plus accentuée. Par ailleurs, une réflexion serait souhaitable sur la nécessité pour l'État de conserver la tutelle des PIN, voire de certains PA, ou de la transférer à l'échelon régional.

6. Des schémas et chartes pour favoriser l'intégration des ports dans les chaînes de transport et dans leur environnement géographique

6.1 Le futur schéma d'aménagement des ports maritimes

La loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995 prévoit la réalisation d'un schéma d'aménagement des ports maritimes élaboré en coordination avec les autres schémas sectoriels de transport et le schéma national. Il s'agit d'un document inédit. Ce schéma a pour objectif, selon la loi, de « définir les grandes orientations de l'organisation portuaire, eu égard à leurs différentes vocations, et conforter le développement à moyen terme des sites portuaires, en intégrant leur desserte par rapport à leur arrière-pays ».

Sans préjuger du produit final d'un travail en cours d'élaboration, la Commission « réseaux et territoires » animée par la DATAR a dégagé, en 1996, ce que pourraient être les objectifs d'une politique portuaire française en termes de développement économique et d'aménagement du territoire. Ils s'appuient sur une hiérarchisation des différentes places portuaires. En priorité, il s'agit d'« assurer à la France des places portuaires d'envergure internationale » ; cela signifie être sélectif sur un nombre limité de grands projets, moderniser et s'adapter aux réalités du marché, optimiser l'exploitation des équipements existants et remettre à niveau les infrastructures en mauvais état. Le deuxième objectif consiste à « renforcer la contribution des places portuaires d'envergure nationale au développement économique interrégional » ; ces places portuaires de deuxième niveau sont appelées à jouer le rôle de « pôle d'entraînement économique », dépassant le cadre régional dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire. Enfin, le troisième objectif correspond au soutien de « l'activité des ports au plan régional lorsqu'elle est essentielle pour le maintien et le développement de secteurs économiques » ; il s'agit des ports présentant un intérêt local dont le soutien provient essentiellement des secteurs économiques et des collectivités. Parmi les moyens nécessaires à la réalisation de ces objectifs,

figure, outre l'achèvement des réformes portuaires déjà entamées, l'insertion du système portuaire français dans le réseau européen de grandes communications terrestres, y compris les plates-formes multimodales.

Les travaux engagés par la Direction des ports sont basés sur un cadrage macro-économique s'appuyant sur des scénarii classiques de croissance à l'horizon 2015 et mené en cohérence avec les autres modes (voir chapitre I, paragraphe 4.2). Ce cadrage est complété par une analyse fine des perspectives d'évolution des trafics par secteurs. Ces éléments permettent de préciser les différentes vocations portuaires et leurs perspectives d'évolution, donc établir une classification parmi les ports en fonction de leur importance, de leur polyvalence ou de leurs spécialisations. La phase suivante consiste à déterminer les conséquences en terme d'aménagements, c'est-à-dire juger les capacités à satisfaire la demande à l'horizon envisagé et évaluer les infrastructures lourdes à réaliser. Enfin, le schéma prévoit de clarifier les rôles respectifs de l'État et des différents acteurs portuaires (collectivités locales, opérateurs privés), en particulier en ce qui concerne les financements à prévoir et de le mettre en cohérence avec ceux des autres secteurs, concernant les dessertes terrestres, par exemple.

Il s'agit d'un exercice difficile à mener à bien en raison de la problématique assez complexe de la filière portuaire. Plusieurs difficultés sont à surmonter. Tout d'abord, l'État n'est pas complètement maître du jeu, puisqu'en définitive, ce sont les armateurs et chargeurs opérant sur les marchés mondiaux qui choisissent librement leurs ports de transit et déterminent ainsi la vocation internationale de ceux-ci. De plus, l'État doit faire preuve de sélectivité pour être efficace et cohérent dans ses choix, sans montrer un dirigisme excessif qui risquerait de brider les initiatives locales. Enfin, il ne saurait faire preuve d'un « laissez-faire » dangereux susceptible d'entraîner des suréquipements coûteux et une concurrence néfaste entre ports français ; il ne s'agit pas de se tromper de concurrents. Le bon équilibre sera difficile à trouver.

6.2 Le schéma routier national favorise la desserte des ports

Les ports maritimes ont longtemps été les grands oubliés des différents schémas nationaux autoroutiers qui se sont succédé depuis les années soixante. On cite souvent le cas de l'autoroute desservant Deauville, alors que Le Havre a longtemps été laissé à l'écart. Plus généralement, il est souvent relevé que l'orientation générale nord-sud des grands axes autoroutiers français tend plutôt à favoriser les grands ports du Bénélux que ceux implantés sur les côtes françaises de la Manche et de l'Atlantique. L'objectif correspondait plus logiquement à la nécessité de satisfaire la demande de trafic général dont les flux sont principalement orientés nord-

sud. Actuellement, les tronçons les plus chargés des autoroutes concédées, mesurées par l'intensité kilométrique journalière, sont A7 de Lyon à Orange (67 000), A6 de Beaune à Lyon (63 000), A9 d'Orange à Narbonne (53 000), A1 de Paris à Lille (52 000)... Les axes transversaux en service sont nettement moins chargés : A61 de Bordeaux à Narbonne (24 000), A11 de Nantes au Mans (19 000), A26 de Calais à Reims (14 000)...

Il convient également de rappeler que les trafics de véhicules légers constituent l'essentiel du trafic autoroutier, donc des recettes de péage des concessions. Sachant que le trafic des poids lourds représente un peu moins de 20 % du trafic total et que la recette kilométrique de ceux-ci équivaut en moyenne à 1,8 fois celle d'un véhicule léger, la part des recettes des poids lourds représente 30 % de la recette générale. Au prorata du tonnage transporté, les camions desservant les ports ne représentent plus que 8 % du trafic de marchandises et donc de l'ordre de 2,5 % de la recette potentielle des sociétés d'autoroutes. Il n'est donc pas surprenant que la desserte des ports maritimes ne fût pas au premier rang des préoccupations des concepteurs des schémas autoroutiers initiaux.

Cependant, comme 75 % du trafic des ports maritimes français quittant la zone portuaire passent par la route et que d'importants gains de productivité sont à attendre de l'amélioration des dessertes terrestres, il n'est pas étonnant non plus que les demandes se fassent insistantes en faveur de la réalisation d'autoroutes de desserte des ports.

Depuis une dizaine d'années, l'intérêt des ports est pris en compte dans les schémas directeurs routiers nationaux. Le schéma directeur de 1986 a prévu « quatre grandes liaisons autoroutières ouest-est ne passant pas par Paris et permettant d'élargir l'arrière-pays de nos ports » :

- Le Havre (et Rouen) - Amiens- Saint-Quentin
- Bordeaux - Clermont-Ferrand - Lyon
- Nantes - Tours - Orléans - Troyes
- Nantes - Tours - Vierzon - Clermont-Ferrand

et « deux grandes liaisons autoroutières nord-sud évitant Paris par l'ouest » :

- Calais - Rouen - Le Mans - Tours - Bordeaux
- Caen - Nantes - Bordeaux

Cette dernière liaison, en partie non concédée et section d'un itinéraire dénommé « autoroute des estuaires », élargit la gamme des destinations, mais reliant les ports entre eux, favorise la concurrence entre ceux-ci et rend

- Les politiques publiques : appréciation et essai d'évaluation -

encore plus difficile l'alternative de transport que constitue le cabotage maritime.

Le schéma directeur de 1988 complétait le précédent et prévoyait dans ses objectifs de « désenclaver nos façades maritimes ».

Le schéma routier national en cours, défini par l'arrêté du 1^{er} avril 1992, ajoute 900 km au réseau d'autoroutes décidé et engagé précédemment et reconnaît, parmi ses objectifs, que « la desserte routière de nos ports est encore insuffisante et nuit à leur compétitivité ». Il ajoute comme nouvelles liaisons (autoroutes ou routes assurant la continuité du réseau autoroutier) : le pont de Normandie relié avec A13, Caen-Falaise et La Rochelle-Rochefort.

Dans le cadre des travaux préparatoires au XI^e Plan mené au niveau interministériel au Commissariat général du Plan (groupe « Transports 2010 » en 1992 et Atelier sur les orientations stratégiques de la politique des transports en 1993), la Direction des routes a clairement affiché parmi ses priorités l'intégration des façades maritimes à l'Europe et classé en première et deuxième urgences la presque totalité des programmes s'y rapportant.

Avec l'accélération du programme autoroutier de 1994, le retard relatif pris en matière de desserte portuaire est en voie d'être résorbé. A titre d'exemple, on peut citer parmi les opérations récemment réalisées ou engagées :

- A29 Le Havre - Yvetot - Amiens - Saint-Quentin
- A28 Rouen - Abbeville
- Pont de Normandie et liaison avec A13
- Rocade des estuaires Rouen - Caen - Rennes - Nantes (avec les réserves vues précédemment)
- A16 Boulogne - Amiens - Abbeville
- A83 Nantes - Niort
- A89 Bordeaux - Clermont-Ferrand, etc.

Par ailleurs, d'autres infrastructures routières intéressent directement les ports comme la mise à deux fois deux voies de la RN 31 de Rouen à Reims et de la RN 154 de Rouen à Chartres et Orléans (approvisionnements du port céréalier).

Deux difficultés peuvent être évoquées à ce stade. Concernant les ports de Calais et Dunkerque, l'axe international Londres - Calais - Dunkerque - Copenhague a longtemps été interrompu sur trois kilomètres après la frontière belge. Ce tronçon a finalement été mis en service en juin 1997 avec quatre années de retard, après des manoeuvres de retardement destinées en fait à protéger de la concurrence des ports français une compagnie maritime (la RTM) qui assurait des liaisons transmanche au départ d'Ostende' (selon le Lloyd anversois du 18 juin 1997). De son côté, Marseille, par ailleurs convenablement desservi par le réseau autoroutier, voit deux projets mis en question en raison de leur impact sur l'environnement : A51 Grenoble-Sisteron, alternative à l'autoroute de la vallée du Rhône ; A8 bis en direction de l'Italie avec une nouvelle percée alpine dans le massif du Mercantour.

Malgré ces difficultés ponctuelles, la desserte routière des ports français s'est nettement améliorée au cours des dernières années, notamment au Havre, et l'achèvement du schéma directeur national devrait supprimer les dernières insuffisances de desserte à l'horizon 2005. Il reste que pour des raisons conjoncturelles, les engagements de programme ont parfois été menés de façon dispersée alors que la réalisation successive d'axes complets aurait démontré une meilleure cohérence et plus d'efficacité.

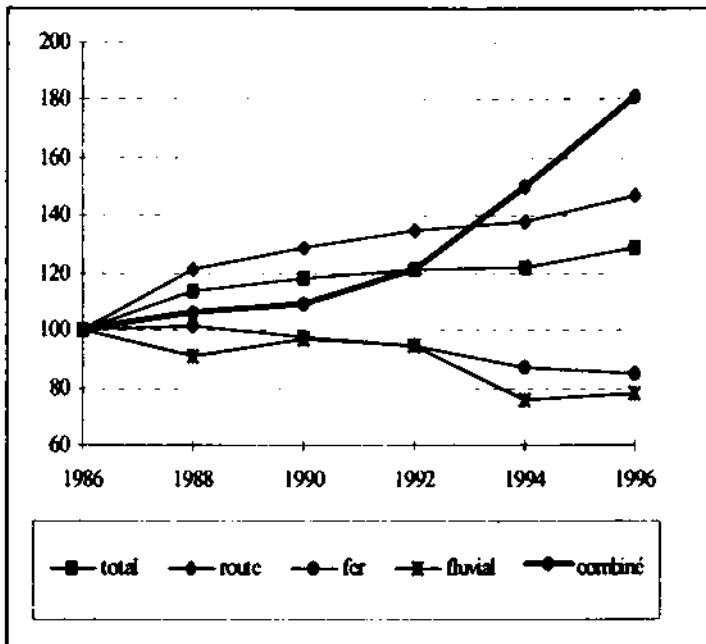
6.3 Le transport ferroviaire de fret constitue une question vive

6.3.1 Une meilleure desserte des ports par la SNCF constitue une attente vive des partenaires

Les autorités portuaires sont à juste titre extrêmement désireuses de voir développer leur hinterland. Actuellement, l'essentiel du trafic (75 à 80 %) est acheminé par la route, mais au-delà d'une certaine distance de l'ordre de 600 à 800 kilomètres, le moyen privilégié de transport des marchandises devient la voie ferrée, dont un des atouts essentiels, le transport combiné, est particulièrement adapté aux trafics de conteneurs. Bien que ne représentant globalement que 12 milliards de tonnes-km sur un total ferroviaire de 48 Mds t-km et un total tous modes de 295 Mds t-km en 1996, la part du transport combiné fer-route est celle qui croît le plus vite surtout depuis 1990 comme le montre le graphique ci-après.

(1) Dans le même registre, les travaux de l'ascenseur à bateaux de Strepv en Belgique sur le canal du Centre, qui permet l'accès à grand gabarit de la région wallonne à partir de Dunkerque, traînent en longueur depuis de nombreuses années.

Évolution du trafic de marchandises (en tonnes-km, base 100 en 1986)



Source : *Journal de la Navigation, des Ports et de l'Industrie*

C'est pourquoi beaucoup de responsables portuaires estiment que le ferroviaire constitue le vecteur principal d'extension de leur hinterland. Cependant, le développement du transport par voie ferrée à partir des ports se heurte à un certain nombre d'obstacles de natures physique et économique. Comme obstacles physiques, on peut citer, par exemple pour le port du Havre, l'éclatement des terminaux maritimes peu propice à une desserte ferroviaire et surtout le goulet que constitue la région parisienne où certaines sections du réseau sont saturées. Comme obstacles économiques, on peut évoquer, toujours pour le port du Havre, la barrière constituée par le Rhin qui draine les trafics vers les ports du Nord de l'Europe et fait écran à un développement vers l'Allemagne méridionale, et surtout la difficulté à trouver des flux de trafic suffisamment étoffés pour s'organiser en dessertes compétitives.

Actuellement, la SNCF échange avec les ports 17 M de tonnes de marchandises, dont les deux tiers du trafic conteneurisé à partir du Havre. Le ferroviaire représente 18 % des parts de marché de ce port ce qui constitue un des plus élevés ratios d'Europe après Hambourg (40 %). Malgré l'importance globale de ces flux, il est difficile de trouver des flux suffisamment concentrés et équilibrés pour constituer des trains navettes. Un

trafic de point à point de 150 000 à 200 000 tonnes annuelles est nécessaire pour justifier une exploitation sous cette forme. Aussi, la SNCF préfère développer la technique du « hub » qui répond mieux à des dessertes peu massifiées et permet de desservir l'ensemble du territoire français plus quelques villes européennes comme Francfort ou Milan. Cette technique se heurte cependant à la difficulté que constitue la priorité accordée aux transports de voyageurs, soit au niveau des grandes lignes (y compris TGV) dans leur approche terminale urbaine, soit au niveau des lignes régionales de desserte d'agglomération.

Sur le réseau national, le transport de marchandises s'effectue par « sauts de nuit ». La mise en œuvre d'une desserte européenne correspond à un cas de figure différent. Il convient de trouver des sillons efficaces et s'affranchir des difficultés aux traversées de frontières. D'où l'idée développée par certains pays plus avancés en matière de libéralisation du transport ferroviaire de créer des itinéraires internationaux de fret : les corridors de fret. Dans l'état actuel du projet envisagé par la Commission européenne, les premiers corridors relient la mer du Nord (Rotterdam et Hambourg) et le sud de l'Italie en passant tous par l'Allemagne. La création de couloirs supplémentaires de l'Allemagne à l'Espagne et du Royaume-Uni à la Hongrie est à l'étude. La mise à l'écart des ports français a suscité des réactions négatives de la part des responsables français. La position de la France sur ce thème est pour le moins inconfortable, compte tenu de la réticence à accepter des opérateurs internationaux de fret privés et publics sur le réseau national. Le Directeur de fret de la SNCF se déclare néanmoins prêt à présenter une contre-proposition concernant un des axes nord-sud et des liaisons entre les ports français et les grands itinéraires européens, (voir paragraphe 10.4 sur les politiques européennes).

6.3.2 Les investissements ferroviaires utiles au Havre et aux autres ports français

Le directeur du port du Havre a manifesté de façon claire son souci de répliquer à l'offensive des transporteurs néerlandais et d'élargir son hinterland vers l'est et le nord. Pour contrer l'opérateur hollandais ERS (European Rail Shuttle) qui envisageait de créer une navette ferroviaire entre Rotterdam et Lyon, le port du Havre a mis en place avec CNC (filiale de transport combiné de la SNCF) une navette ferroviaire entre le port et Lyon. D'autres liaisons vers des villes européennes comme Milan, Bâle ou Bologne sont également envisagées.

Mais l'objectif visé par le port reste la création d'un axe lourd ferroviaire vers l'est entre Le Havre et Metz, ce qui ouvrirait la voie vers l'Allemagne du sud, la Suisse et l'Italie du nord, l'hinterland cible couvrant une zone de 600 à 1 500 kilomètres. L'infrastructure existe via Amiens (« Rode

Nord») et supporte actuellement de faibles trafics. Sa modernisation par électrification est estimée par la SNCF à 1,7 à 1,9 milliard de francs. Une autre possibilité à l'étude consisterait à mettre en circulation des trains lourds de 1 500 mètres tractés par diesel, ce qui nécessite un certain nombre de dispositions techniques et notamment l'acquisition de locomotives spécifiques. Outre la question de leur faisabilité, ces solutions sont coûteuses et ne seraient viables commercialement que si un trafic se développe de façon à pouvoir remplir les trains. La SNCF ou RFF ne peuvent assumer seuls le risque commercial correspondant et attendent que des opérateurs (CNC, Novatrans...) s'engagent.

On rappelle enfin l'intérêt que présente la réalisation d'un terminal ferroviaire unique au Havre (actuellement les terminaux conteneurs sont dispersés sur quatre sites), opération prévue dans le cadre du projet Port 2000, et la nécessité de résoudre le problème du brouettage (transport des marchandises dans l'enceinte portuaire).

De son côté, le port de Marseille a proposé un corridor Marseille-Le Havre via Lyon et Paris pour faciliter l'établissement d'un « pont terrestre » (land-bridge) pour le transport combiné des flux maritimes entre le Nord Continent européen et la Méditerranée. Il pourrait faire contre-poids aux corridors Rotterdam - Gênes - Gioia Tauro et Rotterdam - Barcelone actuellement développés par des opérateurs nord-européens.

Par ailleurs, la diffusion aux États-Unis, depuis 1983, de conteneurs hors normes ISO plus longs (48 pieds au lieu de 40), plus larges (8 pieds 6 pouces) et plus hauts (9 pieds 6 pouces), utilisés déjà sur les liaisons transpacifiques, provoque des difficultés d'adaptation dans les ports européens. Elle nécessite de prévoir un certain nombre de rénovations d'ouvrages d'art ferroviaires. C'est ainsi que depuis plusieurs années, la SNCF entreprend la mise au gabarit B+ de la ligne Le Havre-Paris. Il apparaît cependant que les trafics de ces conteneurs ne soient pas aussi abondants que prévus. La question se pose de savoir s'il vaut mieux achever cette opération, sachant qu'il ne reste que trois tunnels à agrandir ou reporter les crédits correspondants, comme le souhaite le port du Havre, sur des premiers aménagements du grand contournement fret au nord de Paris. À court terme, l'utilisation de cette rocade Nord impose un allongement de trajet de 270 kilomètres et est donc nettement plus coûteuse que le passage par le point nodal de Villeneuve-Saint-Georges, via la Grande Ceinture parisienne.

Concernant l'ensemble des investissements nationaux¹, les opérations les plus intéressantes à court terme consistent à faire sauter les goulots d'étranglement. Le contournement fret de Lyon répond à cette attente et est lié à la résorption du nœud dijonnais (utilisation de la ligne de la Bresse et passage par Ambérieu) ; un phasage de projet semble possible et permettrait d'échelonner les dépenses. Une autre opération consiste à développer le fret classique sur la liaison Lyon-Turin, dans l'attente du percement du tunnel de base à l'horizon 2020 ; cela suppose l'acquisition de locomotives tricourant et la réalisation du contournement de Chambéry. Enfin, il convient de remettre à niveau la ligne de Grande Ceinture parisienne, sachant que, dans la situation actuelle, le passage par le point nodal parisien constitue la solution la plus économique pour distribuer le trafic national.

Ces trois opérations, qui concernent la desserte des ports, n'ont pas fait l'objet d'évaluation récente de la part de la SNCF ou de RFF. En tout état de cause, ces organismes peuvent difficilement les prendre seuls à leur charge compte tenu de l'aléa sur les recettes de trafic. La SNCF est tenue d'équilibrer les comptes de son activité fret et RFF, nouvel établissement en charge de l'infrastructure, ne dispose quasiment pas de marge de manœuvre.

6.3.3 L'aide au transport combiné est en progression

La directive de 1992 précise que le transport combiné concerne tout transport d'une unité de transport intermodal par un mode principal (fer, fluvial et maritime) complété par des parcours routiers les plus courts possibles à partir des points de transbordement (150 km pour les ports fluviaux et maritimes). S'agissant d'un transport extraeuropéen, le maritime intercontinental ne bénéficie pas des mesures en faveur du transport combiné.

Depuis 1983, en France, le transport combiné d'un conteneur de 40 pieds peut s'effectuer avec un poids total de 44 tonnes, au lieu de 40 tonnes pour tous les autres transports routiers de marchandises. Cette disposition figurant au Code de la route a été étendue en France à toutes les unités intermodales du transport combiné. Mais le transport combiné maritime, au sens de la directive, ne bénéficie pas en France (en Allemagne et au Royaume-Uni) de la dérogation à 44 tonnes. Les ports demandent donc cette dérogation et son extension à l'ensemble du combiné maritime.

En outre, des aides financières bénéficient aux terminaux de transbordement (infrastructures et outillage de manutention) et aux matériels dédiés au transport combiné. Pour la France, ces aides varient entre 50 à 65 MF par an

(1) Le récent rapport sur la desserte terrestre des ports maritimes dit « rapport Belmain » fournit une liste des projets ferroviaires de fret et estime à 5 milliards sur sept ans les investissements correspondants dans un premier temps.

(65 MF en 1996 et 50 MF en 1997). Elles devraient être étendues aux terminaux maritimes qui, illogiquement, n'en bénéficient pas jusqu'à présent.

Jusqu'en 1994, l'État consacrait environ 50 MF par an aux transports combinés. Depuis 1995, il accorde une aide exceptionnelle de 300 MF, aide portée à 350 MF en 1996 et 1997, destinée à renforcer la compétitivité de ce mode et à améliorer la qualité des services ferroviaires. Un Conseil national du transport combiné, placé auprès du ministre des Transports, est chargé de veiller au développement de cette forme de transport et d'organiser la concertation entre les différentes parties prenantes. Cette aide accordée à la SNCF a pour effet de réduire le péage d'infrastructure (de 2 à 2,6 centimes par tonne x km) et permet ainsi un abaissement des tarifs et le lancement de nouveaux trains. Cependant, la faiblesse des échanges ferrés en provenance ou à destination des ports fait que le montant de cette aide bénéficiant au trafic portuaire ne dépasse pas 10 % du total. La liaison Le Havre-Lyon a bénéficié de l'aide et est arrivée maintenant à l'équilibre. La ligne Fos-Lyon reçoit actuellement une compensation d'exploitation. Les autres lignes portuaires, comme Dunkerque-Lille ou Bordeaux-Marseille, fonctionnent mal. Enfin, aucun opérateur n'est acheteur de trains sur Le Havre-Strasbourg, ce qui relativise les idées volontaristes de certains intervenants sur les dessertes d'arrière-pays profonds.

L'aide au transport combiné provient du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) institué par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Cette aide peut se justifier dans la mesure où elle favorise le transport rail-route jugé plus favorable pour la collectivité que le transport routier de marchandises pour des raisons environnementales et de sécurité. Elle facilite en outre une activité de réseau en phase de décollage lui permettant d'atteindre un stade de développement correspondant à un niveau d'équilibre financier plus satisfaisant (effet « boule de neige »).

L'annexe 9 présente une esquisse d'un futur schéma des plates-formes multimodales et du transport combiné.

6.4 La desserte fluviale des ports ne constitue qu'une réponse limitée

La desserte des ports par la navigation fluviale reste marginale en France et pourtant il s'agit d'un mode intéressant en raison de son coût réduit, de sa faible consommation d'énergie et de son impact modéré sur l'environnement. Il est intensément utilisé dans les ports de l'Europe du nord comme à Rotterdam ou Anvers, où il représente 45 à 50 % des acheminements terrestres, contre 4 % au Havre et 10 % à Rouen.

Grâce au Rhin, Rotterdam est 40 % moins cher que Le Havre pour un transport à destination de Strasbourg. Quelques lignes fluviales de conteneurs ont été récemment mises en place entre Le Havre et Paris (Logiseine) et sur le Rhône (Deltabox) et progressent notablement mais il s'agit d'un trafic limité de quelques milliers de conteneurs par an. La densité démographique et économique moindre, ainsi que la moins bonne navigabilité des grands fleuves français, rendent de toute manière invraisemblables des parts de marché comparables à celles du Bénélux.

La faiblesse du transport fluvial s'explique par l'organisation de la batellerie française, peu de grandes compagnies et subsistance du régime archaïque du « tour de rôle »¹, certains handicaps comme l'obligation de faire appel à la main d'oeuvre des dockers dans les ports pour les transferts de charge et surtout l'insuffisance du réseau français à grand gabarit. Celui-ci, long de 1 900 kilomètres, est composé d'éléments qui ne communiquent pas entre eux : la Seine, le Rhône et la Saône, la Moselle, le Rhin et le réseau du Nord.

D'ailleurs, une politique de réalisation de nouvelles liaisons interbassins à grand gabarit soulève plusieurs questions qui dépassent le cadre de la politique portuaire : concurrence avec le trafic fret de la SNCF, cohérence avec le développement actuel de l'économie plutôt basé sur les transports de produits à haute valeur ajoutée, logique de nouveaux parcours interrégionaux se substituant à des trajets maritimes ou terrestres, intérêt de ces nouvelles liaisons pour les chargeurs, enfin et surtout, réalité incontournable de la géographie qui n'a pas pourvu le territoire français de voies fluviales aussi efficaces que le Rhin ou l'Escaut et d'arrière-pays aussi denses en populations et activités.

Les acteurs du monde portuaire ont des positions contrastées envers le transport fluvial. Certains, comme Marseille, considèrent que ce mode est essentiel au développement du port. D'autres relativisent fortement son importance en raison de sa lenteur qui pénalise particulièrement les trafics de conteneurs dont la forte valeur ajoutée nécessite des délais restreints d'acheminement ; ils font valoir que, même dans le cas favorable du trafic rhénan, les 600 000 EVP transportés annuellement ne représentent que 10 % du trafic portuaire de conteneurs. En ce qui concerne le schéma des voies navigables, les responsables portuaires concernés demandent en priorité de réaliser la liaison fluviale Seine-est, c'est-à-dire entre le bassin de la Seine et la Moselle. Cette liaison favoriserait l'extension de l'hinterland des ports de Rouen et Le Havre. Les études préalables ont été engagées par VNF (Voies navigables de France), mais semblent moins avancées que celles concernant la liaison Seine-nord.

(1) Régime d'exploitation qui ne reconnaît pas le droit au chargeur de choisir son transporteur et qui devrait disparaître d'ici quatre ans.

Cette dernière n'est envisagée qu'avec circonspection par les responsables portuaires français, qui craignent qu'elle ne profite, comme toutes les infrastructures nord-sud, aux ports d'Anvers et Rotterdam (les batelleries belges et surtout néerlandaises sont en outre nettement plus compétitives). En tout état de cause, le financement prévu par prélèvement sur le FITTVN ne permet pas d'escompter, sans modification notable de l'affectation des montants, une mise en œuvre rapide de ces deux projets, dont le coût est estimé de l'ordre de 15 milliards chacun. Enfin, le gouvernement vient de renoncer à la liaison Rhin-Rhône qui était prévue par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 et dont les premières acquisitions foncières avaient été entreprises.

Outre les trois liaisons évoquées précédemment, le « rapport Belmain » sur les transports terrestres met en bonne place la maintenance et la restauration du réseau existant. À ce titre, VNF vient de se voir accorder un supplément de dotation en provenance du FITTVN. Des crédits suffisants doivent être consacrés aux dragages, à l'entretien et à la modernisation des écluses, au relèvement des ponts sur certains canaux à grand gabarit (comme Dunkerque-Valenciennes) pour permettre la circulation de bateaux chargés de deux piles de conteneurs et la mise au gabarit de certains tronçons (Seine de Bray à Nogent, canal du Rhône à Sète). Il reste au préalable à améliorer l'interface entre les ports et le transport fluvial, en particulier en ce qui concerne la manutention des cargaisons.

6.5 Les chartes de places portuaires sont destinées à favoriser l'intégration villes-ports

Depuis plusieurs années l'accentuation est mise par les pouvoirs publics sur les relations entre les ports et les villes portuaires qui leur correspondent¹.

La réflexion s'est engagée en 1987 à l'occasion d'un colloque ville-ports. Une association internationale ville-ports est créée, soutenue par la DATAR. Le concept de Charte de Place Portuaire (CPP) est mis au point par les Ministères de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire en vue de remédier au déficit de communication entre villes et ports, et aussi à l'intérieur des ports entre les différentes corporations.

Le CIAT de Troyes, tenu le 20 septembre 1994 a retenu un volet maritime et lancé la proposition des CPP, avec celle des Schémas Concertés de

(1) Voir en annexe 10 : « Les villes portuaires, places stratégiques pour l'aménagement du territoire contemporain » par Priscilla de Roo, DATAR, 4 juillet 1997.

Développement des Estuaires (Gironde, Loire, Seine) et des projets de stations littorales¹.

Les Chartes de Places Portuaires seront des documents de référence globale pour le développement économique des agglomérations et des espaces portuaires. Elles ont vocation à associer l'État, les collectivités publiques et les partenaires socio-professionnels, et pour enjeux de moderniser et d'accroître la compétitivité de la filière portuaire, de développer des activités et des emplois, de promouvoir l'implantation d'entreprises, le tout dans un contexte à la fois économique, urbain et environnemental.

Elles se fixeront un triple objectif :

- établir un dialogue entre les responsables des ports et les collectivités locales,
- favoriser les liens économiques et spatiaux entre ville et port,
- contribuer à favoriser le trafic portuaire.

Tout en explicitant les options d'environnement concernant l'aménagement de l'espace, elles prendront en compte les opérations d'investissement tant strictement portuaires que relatives à la desserte terrestre multimodale des ports. Elles pourront constituer une référence dans l'attribution par l'État des crédits contractualisés ou affectés ainsi que pour décider d'autres interventions financières de droit commun qui feront l'objet d'un examen interministériel

La DATAR et la DTMPL ont reçu des candidatures de toutes les places pressenties, sièges des ports autonomes et d'intérêt national, sauf Toulon. Parmi les demandes reçues fin 1995, la DATAR a choisi de ne retenir en vue de l'élaboration des CPP, que celles où s'engagent conjointement la ville, le port, le département et des partenaires privés. Sept demandes sur 26 sont retenues à ce stade, principalement sur le littoral Atlantique : Brest, Lorient, Concarneau, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux, Bayonne.

Parallèlement à cette démarche, on observe un début de rapprochements entre les ports. Des commissions interportuaires sont créées : Nantes-Saint-Nazaire, Rouen-Le Havre, Brest-Lorient. La coopération se développe dans les secteurs d'intérêt commun. Une coopération internationale a démarré dans le cadre de l'Arc atlantique.

Pour la redynamisation de l'activité des ports, le CIAT de Troyes avait promis trois volets d'action : la réforme de la manutention, l'amélioration de

(1) Voir rapport du groupe « littoral » de la mission d'Évaluation des politiques maritimes.

- Les politiques publiques : appréciation et essai d'évaluation -

la desserte terrestre des ports et la réforme de l'organisation du statut portuaire. La procédure Charte de Place Portuaire, doit accompagner cette réforme. Quatre thèmes dominent :

- un thème spatial et urbain : les villes devant reconquérir leur domaine portuaire et maritime ;
- la recherche des activités industrielles ou de services qui peuvent exploiter une localisation littorale ;
- la promotion de la recherche et la formation en liaison avec ces activités ;
- l'amélioration de la maîtrise logistique maritime et terrestre (pôles logistiques, meilleure desserte terrestre, compétitivité).

La signature des CPP devrait intervenir fin 1997-début 1998, sauf orientation nouvelle. La question est posée de savoir si ces contrats ne sont pas parfois très ambitieux et ne risquent pas de générer des doubles emplois¹. Il reviendra en tout état de cause aux préfets d'engager les actions qui pourront être éligibles à un financement de l'État, en particulier sur les fonds interministériels mis en oeuvre au titre de la loi d'aménagement et de développement du territoire, ainsi que sur les fonds européens. La DATAR souhaite qu'elles soient prises en compte dans les futurs Contrats de Plan. Elles devront être compatibles avec le Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire et les schémas sectoriels concernés, ainsi qu'avec les documents de planification locale et régionale. Des comités de pilotage qui ont été mis en place pour élaborer les projets, seront ensuite chargés du suivi, de l'évolution et de l'adaptation des programmes.

7. La politique d'investissement de l'État

7.1 Des investissements globalement suffisants

Une description a été faite dans le chapitre I « Diagnostic » du désengagement progressif de l'État en matière d'investissements portuaires, depuis la période de forts équipements caractéristique des années 1970 jusqu'à la période actuelle. Outre la chute des crédits budgétaires, celle-ci est marquée par la participation des crédits d'investissements à des dépenses

(1) Ainsi pour la Bretagne, la part à la charge de l'État pourrait être de l'ordre de 500 MF sur 20 ans. Des projets de nouveaux quais à Brest et Lorient semble t-il partiellement redondants, se montent à 300 MF chacun (Voir : « Projets de Charte de Place Portuaire. Synthèse régionale, Résumé du document provisoire, DRE Bretagne, 31 décembre 1996).

d'entretien en raison de l'insuffisance des dotations d'entretien. Cela freine le financement par l'État des contrats de Plan État-régions 1994-1998, le taux d'exécution de ceux-ci étant divisé par deux par rapport à la norme sur cinq ans.

Rappelons que l'enveloppe financière de l'État prévue par les Contrats de Plan pour les ports de métropole et d'outre-mer est de 756 MF théoriquement sur cinq ans (soit en moyenne 151 MF par an), les collectivités locales participant pour un montant équivalent (700 à 800 MF).

Les tableaux ci-après sont le plus récent relevé des investissements prévus pour les ports par les contrats 1994-1998. Comme indiqué ci-dessus, nous constatons qu'à fin 1996 soit au 3/5 de la période, l'État a financé seulement 29 % de ce programme, et qu'il lui faudrait un effort massif pour combler, même partiellement son retard (les tableaux présentent une simulation très ambitieuse d'achèvement des financements à fin 1999).

Unité MF		OPERATIONS							
REGIONS	PORTS I - Ports métropolitains	Crédits d'État-Mer A.P. PREVISIONS 1994-1998	(realisation)			(estimation)		TOTAL	
			1994	1995	1996	1997 (*)	1998		1999
NORD PAS-DE-CALAIS	DUNKERQUE	130,00							
	- Équipements portuaires								
	- Réaménagement du TCMD quai Freycinet 13			14,23				14,23	
	- Réaménagement du quai à pontons n° 2			14,10				14,10	
	- Prolongement du quai aux aciers					6,00	18,00	24,00	
	- Dragage du quai à pontons ouest					6,00		6,00	
- Dragage du quai de Flandre					1,80	6,20	8,00		
- Divers infra						28,00	35,67	63,67	
BOULOGNE									
- Digue Carnot	30,00				8,70	14,20	7,10	30,00	
- Reconstruction/Requalification des ouvrages à Boulogne	10,00				1,40		1,10	10,00	
TOTAL REGION	170,00	1,00	6,50	11,90	60,40	61,87	170,00		
Total cumulé		1,00	34,83	47,73	108,13	170,00			
taux d'exécution			1%	21%	28%	64%	100%		
HAUTE-NORMANDIE	LE HAVRE	124,50		3,06				124,50	
	- Études et premiers travaux d'aménagement pour l'accueil des grands navires porte-conteneurs transocéaniques						121,44		
	ROUEN	100,00			10,77	28,30	32,00	28,93	100,00
	- Approfondissement du chenal (désicote à 10,30 m)	9,00		9,00				9,00	
	- Construction des accès au bassin du commerce								
	DIEPPE	26,50			26,50			26,50	
- Élargissement des accès au bassin du commerce									
TOTAL REGION	260,00	12,06	37,27	28,30	32,00	150,37	260,00		
Total cumulé		12,06	49,33	77,63	109,63	260,00			
taux d'exécution			5%	19%	30%	42%	100%		
PAYS DE LA LOIRE	NANTES-SAINT-NAZAIRE	15,00					15,00	15,00	
	- Aménagement de la zone de Doues-Est	25,50		11,00			6,00	25,50	
	- Réalisation des portes roulantes 2 et 3	24,60				2,50	6,00	24,60	
	- Terminal à marchandises diverses et conteneurs allongement des quais	0,00						0,00	
	- Terminal à marchandises diverses et conteneurs	0,00						0,00	
	- acquisition 3 ^e portique à conteneurs								
- Aménagement du terminal agro-alimentaire									
TOTAL REGION	65,10	11,00	0,00	2,50	22,00	30,60	65,10		
Total cumulé		11,00	11,00	13,50	34,50	65,10			
taux d'exécution			17%	17%	21%	53%	100%		

Source: DTML, 24 juin 1997.

(*) hors gel budgétaire

- Les politiques publiques : appréciation et essai d'évaluation -

Unité : MF

REGIONS	PORTS I - Ports métropolitains (suite)	Crédits d'Etat-Mer-A.P. PREVISIONS 1994-1998	OPERATIONS						TOTAL
			(réalisation)			(estimation)			
			1994	1995	1996	1997 (*)	1998	1999	
AQUITAINE	BORDEAUX	53,00	4,00				30,00	19,00	53,00
	- Amélioration des accès à Bassens et à Ambès	7,00				7,00			7,00
	- Poste pétrolier 512								
AQUITAINE	BAYONNE	20,00	10,00			10,00			20,00
	- Aménagement du Banc Saint-Bernard	4,80					4,80		4,80
	- Amélioration des accès dans le chenal de l'Adour								
	TOTAL REGION	84,80	14,00	0,00	0,00	17,00	34,80	19,00	84,80
	Total cumulé	14,00	14,00	14,00	14,00	31,00	65,80	84,80	
	taux d'exécution		17%	17%	17%	37%	78%	100%	
PROVENCE ALPES-COTE D'AZUR	MARSEILLE	85,00	40,44	34,40		16,06			90,90
	- Rénovation du terminal à passagers	10,20	4,80	4,50					9,30
	- Confortement de la forme de radoub n° 2	5,00							0,00
	TOTAL REGION	100,20	45,24	38,90	0,00	16,06	0,00	0,00	100,20
	Total cumulé	45,24	45,24	84,14	84,14	100,20	100,20	100,20	
	taux d'exécution		45%	84%	84%	100%	100%	100%	
TOTAL I		680,10	59,24	62,96	72,10	75,76	148,20	261,84	680,10
Total cumulé			59,24	122,20	194,30	270,06	418,26	680,10	
taux d'exécution			9%	19%	29%	40%	61%	100%	

Source : DTMP, 24 juin 1997

(*) hors gel budgétaire

Unité : MF

REGIONS	PORTS II - Ports d'Outre-Mer	Crédits d'Etat-Mer-A.P. PREVISIONS 1994-1998	OPERATIONS				1997-1999
			1994 (réalisation)	1995 (réalisation)	1996 (programmation)		
CORSE	POINTE-A-PITRE					NON	
	- Aménagements divers, en particulier à la plate-forme logistique de la Pointe Jerry	9,50			5,00		
MARTINIQUE	PORT-DE-FRANCE					COMMUNIQUE	
	- réaménagement du secteur centre (2ème tranche)	4,90	2,70	1,90			
	- Nouveau terminal à conteneurs de la Pointe des Grives	38,93	0,06	0,64			
GUYANE	DEGRAD DES CANNES					COMMUNIQUE	
	- Divers aménagements	2,50					
POLYNÉSIE						COMMUNIQUE	
	- Aménagements portuaires (1)	20,00			2,94		
TOTAL II		75,83	2,76	2,54	7,94		
TOTAL GENERAL (I + II)		755,93	62,00	65,50*	80,04*		

(1) Contrat de développement Etat-Territoire

* après mise à jour

Source : d'après le rapport n° 88 du SENAT du 21 novembre 1996

La décroissance de la participation de l'État aux investissements répond à une politique macroéconomique d'effort budgétaire, mais correspond-elle à une stratégie cohérente d'équipement des ports ?

La Cour des comptes considère que l'équipement des ports de la façade Atlantique, qui résulte d'un intense effort d'investissement entre les années 1960 et le début des années 1980, est suffisant sauf exception (Port 2000 au Havre). Par contre, elle relève deux difficultés : l'entretien des infrastructures existantes et, dans certains cas, leur sous-utilisation. Au dire des ports, les crédits réservés à l'entretien sont insuffisants (leur estimation des besoins pour les PIN est de 1,7 milliard de francs sur 10 à 15 ans) : malheureusement, les comptabilités analytiques disponibles sont peu précises, ce qui ne facilite pas l'évaluation objective de ces besoins. En outre, elle relève que les relations entre l'État et les collectivités locales ne sont pas toujours coordonnées, en sorte que les infrastructures de base (à la charge de l'État) peuvent être mal entretenues, alors que les superstructures peuvent dans le même temps être somptuaires. Sur leur sous-utilisation, la Cour relève un manque d'études préalables au moment du choix des investissements et parfois d'études a posteriori, ainsi que des estimations largement contradictoires (exemple : écarts de rentabilité de 1 à 5 pour l'approfondissement du chenal de Rouen). Fondamentalement, on est constamment soumis au cercle vicieux : l'investissement doit-il être calibré sur les trafics existants ou prévisibles ? S'agissant des accès terrestres, se pose pour l'État un certain nombre d'arbitrages nécessaires : ainsi, la SNCF doit-elle préserver son compte d'exploitation « suivant le trafic » vers les ports belges ou doit-elle aider les ports français ?¹

De cette analyse découle l'existence d'un problème d'obsolescence de sous-utilisation et ainsi que de maintenance des équipements dont il conviendrait de faire une analyse critique pour déterminer si les efforts ne devraient pas se concentrer sur ceux d'entre eux qui sont le plus utiles à l'activité des ports. Les investissements en équipements nouveaux devraient faire plus souvent l'objet d'études de rentabilité, étant néanmoins admis que les prévisions de trafics sont plus difficiles à établir et plus aléatoires que dans le domaine des transports terrestres. D'ailleurs, la nouvelle Direction du Transport maritime, des Ports et du Littoral (DTMPL, ex-DPNM) s'est dotée récemment à cet effet d'une Mission des études économiques, de la recherche et des statistiques.

Dans cette recherche de sélectivité des investissements, apparaît la question de l'éventuelle concentration des efforts de l'État sur les ports qui sont vraiment d'importance stratégique nationale, à savoir une sélection réaliste des actuels ports autonomes (c'est l'exemple du projet Port 2000 au Havre).

(1) Cf : audition de M. Erik Linquier (groupe Ports).

Cela n'enlève rien à l'intérêt des autres ports, notamment dans leur dimension régionale par rapport à leur spécialisation utile sur un certain nombre de niches de trafic (céréales, charbons, fruits, bois, etc.). Mais en ce qui les concerne, l'intervention de l'État, au demeurant de faible niveau relatif par rapport à d'autres équipements de transport, devrait se faire dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire et à ce titre, l'investissement portuaire devrait être comparé dans ses coûts et ses avantages avec d'autres projets d'aménagement du territoire (autoroutes, projets urbains...).

Le tableau suivant (source CIES) reprend les autorisations de programme correspondant à la part de l'État pour les PA et les PIN entre 1987 et 1996.

Part de l'État dans les autorisations de programme

MF courants

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PA	157,6	166,8	173,6	160,0	142,0	122,3	109,6	139,4	90,0	71,8
PIN	65,7	60,9	66,4	96,3	58,8	57,3	35,7	55,4	31,1	63,4
Total	223,4	227,7	240,0	256,3	200,8	179,6	145,3	194,9	121,0	135,2
% PA/ total	71 %	73 %	72 %	62 %	71 %	68 %	75 %	72 %	74 %	53 %

On observe que, sauf exception, le pourcentage réservé aux PA correspond approximativement à leur part de trafic, ce qui est cohérent avec la classification actuelle¹. Une éventuelle concentration des financements sur les plus grands ports serait d'un impact réel (enjeu maximum 135 MF en 1996), mais relatif comparé à d'autres grands investissements de transport.

Enfin, ces considérations ne remplacent pas une analyse de rentabilité économique qui devrait contribuer à une augmentation significative des financements, lorsque la rentabilité prévisionnelle d'un projet est forte.

(1) De même, les crédits d'entretien et d'exploitation (hors personnel) attribués par l'État aux ports autonomes correspondent approximativement à leur part de trafic.

7.2 Les grands projets en cours

7.2.1 Le Havre - Port 2000 : un pari sur la progression du trafic conteneurisé

Actuellement le trafic de conteneurs augmente de 7 - 8 % par an dans le monde et ce principalement sur les liaisons est-ouest, sur lesquelles pratiquement 100 % des échanges se font par voie conteneurisée. En Europe, l'essentiel du trafic de conteneurs se répartit sur le range Le Havre - Hambourg (prévisions de trafic appuyées sur les études des consultants Ocean Shipping Consultant et Drewry Shipping Consultants). On assiste à une nette augmentation de la taille des navires (des navires de 6 500 EVP circulent actuellement et des navires de 8 000 EVP sont à l'étude), ainsi qu'à une concentration des armements et consortia.

Il en résulte une massification des flux :

- sur les navires,
- en concentrant les trafics sur certains ports,
- en augmentant les trafics de transbordement,
- en massifiant les transports terrestres.

L'ensemble des grands ports européens privilégie donc actuellement trois grands axes :

- approfondir leurs accès maritimes,
- proposer des prestations aux navires de plus en plus en aval des ports,
- développer des transports terrestres massifiés, en insistant notamment sur la création de centres de distribution ou de chantiers ferroviaires performants (déplacements du lieu de constitution des trains, création de navettes ferroviaires ou fluviales, création de liaisons terrestres plus rapides entre les terminaux à conteneurs d'un même port...).

C'est dans ce cadre qu'est né le projet « Port 2000 ». Il consiste en une réorganisation des terminaux à conteneurs du port du Havre afin d'augmenter la capacité et de regrouper des terminaux géographiquement dispersés. Il s'inscrit dans la même logique que les projets, actuellement envisagés dans toutes les études de transport terrestre, de trains de grandes longueurs ou de liaisons ferroviaires dédiées.

- Les politiques publiques : appréciation et essai d'évaluation -

Actuellement, sa localisation précise et donc sa contexture sont en cours d'examen. Sept solutions sont envisagées, réparties en trois familles :

- à l'intérieur du port actuel sans extension de bassin,
- à l'intérieur du port actuel avec extension de bassin,
- à l'extérieur du port actuel.

De même, le mode de gestion des terminaux n'est pas encore défini. Trois hypothèses sont envisagées :

- confier la gestion aux opérateurs actuels,
- faire un appel d'offre pour s'ouvrir à d'autres opérateurs,
- dédier certains espaces à des armateurs.

Un certain nombre d'études ont été lancées pour ce projet. Parmi elles, les études économiques et financières ont conclu à la création de 2 000 à 3 000 nouveaux emplois (portuaires et induits) dans la région du Havre, pour un taux de rentabilité du « Port 2 000 » de l'ordre de 10 à 13 % selon les hypothèses envisagées. Elles ont également montré que le port du Havre devrait pouvoir retrouver prochainement, au minimum, ses parts de marché de 1990-1991, soit 9 % du trafic sur le range nord, soit environ la taille critique nécessaire au maintien du port parmi les grands. Le trafic conteneurs du port du Havre augmente actuellement de 12 % par an.

Le coût du projet est estimé, pour la première phase (soit deux postes à quai), selon les hypothèses considérées entre 950 millions et 1,3 milliard de francs. Ce chiffre ne comprend pas le coût des mesures compensatoires qui n'ont pas encore été définies. À terme, « Port 2000 » pourrait compter 8 postes à quai. Le budget « études » représente à lui tout seul 25 millions de francs, versés principalement par le port autonome du Havre.

Notons qu'il existe d'ores et déjà, autour du Havre, des effets « Port 2000 ». La simple existence du projet semble avoir dynamisé le trafic portuaire (et donc le secteur para-portuaire), tout en lui permettant de marquer son rang par rapport aux ports concurrents. De son côté, la rive sud et notamment la ZIPEC (Zone industrielle, portuaire et commerciale) de Honfleur tend à se développer. Enfin, les études actuellement menées sur les milieux de l'estuaire n'auraient peut-être jamais vu le jour sans l'existence du projet, faute de financement.

La procédure de débat public

« Port 2000 », élaboré par le Port autonome du Havre, est le premier projet à faire l'objet de la procédure dite « Barnier » prévue par la loi n° 95-101 du 2 février 1995. La commission nationale du débat public, présidée par

Monsieur H. Blanc, et composée de 18 membres, a été saisie conjointement par le Ministre des Transports et le Ministre de l'Environnement. Ce débat interviendra dans le contexte de choix d'aménagement importants. En effet, le projet Port 2000 voisine, pour ne pas dire recoupe (sur certaines zones), un projet assez avancé de réserve naturelle, situé de part et d'autre de l'estuaire de la Seine. En outre, un projet de Directive territoriale d'aménagement (DTA) est en cours d'élaboration et concernera l'ensemble du secteur.

7.2.2 Le Projet Euroméditerranée à Marseille : un projet urbain avant tout

Centré autour du port de Marseille, le projet Euroméditerranée a pour objectif essentiel de créer les meilleures conditions pour faire de la région une zone pilote pour le développement (ou redéveloppement ?) du sud de la France. Ceci prend tout son sens dans la perspective des échanges internationaux autour de la Méditerranée et vers l'Extrême-Orient et l'Asie.

Le but du projet est d'attirer des entreprises à vocation internationale, françaises ou étrangères, et donc des emplois à Marseille. L'accent est mis sur le commerce et les services, ainsi que sur les activités tournées vers la Méditerranée et l'Afrique. Des études ont avancé les chiffres de 10 000 à 15 000 emplois créés d'ici 2015 dans l'espace « Euroméditerranée », auxquels s'ajoutent environ 8 000 emplois dans le reste de l'agglomération. De surcroît, environ 1 000 emplois devraient être générés dans le secteur du génie civil, pendant la mise en œuvre du projet.

Pour cela, des zones urbaines, notamment situées à la limite du port et de la ville sont réaménagées, mélangeant habitations, emplois, services publics et activités culturelles. Un véritable quartier des affaires doit être créé. Sur les 20 prochaines années, environ un million de m² devraient être aménagés.

Les partenaires financiers :

État	50 %
Région Provence-Alpes-Côtes-d'Azur	10 %
Département des Bouches-du-Rhône	10 %
Ville de Marseille	25 %
Communauté de Communes Marseille Métropole	5 %

Budget : 1,7 milliard de francs pour la période 1994-1998 (pour la suite, des investissements privés devraient entrer en ligne de compte), soit :

Études, acquisitions de terrains, plans	800 MF
Infrastructures de base	360 MF

- Les politiques publiques : appréciation et essai d'évaluation -

Construction, réhabilitation de bâtiments	130 MF
Parc urbain, phase 1	205 MF
Université (environnement, développement de filières)	65 MF
Centre d'affaires international	140 MF

Le projet a le statut d'opération d'intérêt national, et fait donc l'objet d'un acte du Parlement. Une organisation de pilotage a été créée en vue de la constitution éventuelle d'un établissement public.

Le port de Marseille participe à ce projet en transférant la gestion de 8 ha de « friches portuaires » au profit d'Euroméditerranée (moyennant 40-50 millions de francs d'indemnités) et en déplaçant certaines activités (par exemple, les trafics « Corse » et « Maghreb » ont été inversés, afin de rapprocher le trafic « Corse » du centre ville). Les coûts sont supportés par Euroméditerranée.

8. Les politiques commerciales et tarifaires des ports

8.1 Les limites de l'action commerciale des autorités portuaires

La mission de promotion de l'activité commerciale de leurs sites incombe aux autorités portuaires, qu'elles soient ports autonomes ou concessions. Elles s'en acquittent directement par la pratique de politiques tarifaires adaptées dans les secteurs d'activités dont elles ont la charge (voir 8.3) et, indirectement, en jouant un rôle de coordination entre les différents intervenants de la filière portuaire : ceux implantés sur le site mais aussi les compagnies maritimes, les transporteurs terrestres, les collectivités locales et les diverses administrations intervenantes.

Par exemple, l'autorité portuaire est la mieux placée pour effectuer le montage d'une offre portuaire dans le choix d'une ligne « tour du monde » où il faut réunir à la fois les prestations des multiples services portuaires et celles de l'acheminement terrestre. Elle participe aussi, souvent en tant que tête de file, à la promotion commerciale et aux démarchages auprès des chargeurs et des armateurs afin d'accroître les flux de marchandises et d'augmenter le nombre d'escales. Représentant de la puissance publique, l'autorité portuaire apporte un élément de crédibilité qui peut s'avérer décisif auprès d'une clientèle toujours soucieuse de sécurité. Enfin, elle peut jouer un rôle moteur dans l'évolution de l'organisation portuaire en expérimentant au niveau local des processus qu'il serait hasardeux de promouvoir trop rapidement sur un plan national. À titre d'exemple, on peut citer la création

d'un terminal privé (quai à pondéreux ouest à Dunkerque) ou la mise en place d'un système de prise en compte compétitive de la marchandise (« FOB Dunkerque » analogue à celui d'Anvers pour le tramping).

Cependant, l'apport de valeur ajoutée commerciale par les autorités portuaires est limité du fait que l'essentiel du coût de passage est constitué par des prestations du secteur privé. Ce n'est pas le directeur du port qui négocie les contrats mais les opérateurs privés et c'est là que se situe un des principaux points faibles du système portuaire français. En effet, pour trouver toute son efficacité, l'animation commerciale de l'autorité portuaire devrait être relayée par un secteur privé solide financièrement, sachant prendre des risques, ayant les hommes compétents et pouvant investir. Or, la faiblesse du tissu privé, l'absence de capacité d'initiative et de dynamisme commercial de certaines professions, l'organisation sous forme de monopoles protégés d'autres, empêchent de tirer le meilleur parti d'une politique commerciale active et entravent le développement des ports.

8.2 L'importance des droits de port par rapport aux redevances d'outillage et produits domaniaux

Les tarifs de droits de port perçus sur les navires et les marchandises, redevances d'outillage et de produits domaniaux, traduisent par eux-mêmes des choix commerciaux plus que la réalité des coûts afférents. Ces tarifs sont proposés par les ports à leur conseil d'administration pour les ports autonomes et au conseil portuaire pour les ports d'intérêt national qui les fixent en principe librement. Toutefois, ils sont ensuite validés par arrêté ministériel pour les ports autonomes et par le préfet pour les PIN. En revanche, l'État fixe les droits sur les passagers, car il prélève 25 % de leur produit pour son propre compte.

Depuis 1990, le chiffre d'affaires des ports autonomes a tendance à se contracter à un niveau proche de 3 milliards de francs. Sa composition est à peu près stable : 52 % de droits de port, 30 % de recettes d'outillage et 15 % de produits domaniaux.

Cette structure de recettes est très différente de celle des ports du Bénélux, en particulier en ce qui concerne les produits du domaine, qui représentent moins du tiers des droits de port en France alors qu'ils sont équivalents à ceux-ci à Anvers et à deux-tiers de ceux-ci à Rotterdam. Cette différence s'explique à la fois par le grand nombre de concessionnaires opérant dans les ports du Bénélux et par des valeurs locatives (prix au m²) nettement plus élevées. En raison des difficultés inhérentes à la gestion des personnels, l'activité d'opérateur industriel semble, de façon générale, mobiliser plus intensément les efforts des autorités portuaires françaises, peut-être au

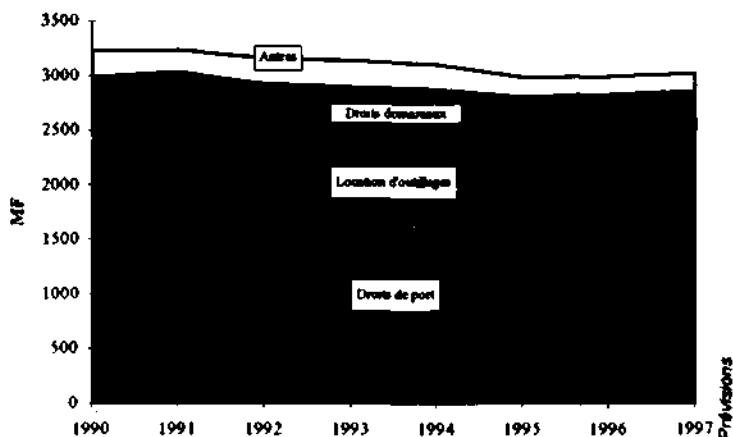
détriment de l'activité de promoteur plus porteur d'avenir quant au développement du port. Il semble qu'un rééquilibrage des métiers aurait un effet bénéfique pour le devenir des places portuaires.

Globalement, les marges de manoeuvre en matière tarifaire sont étroites. Sur les trafics volatils (conteneurs, marchandises diverses, vrac légers), la concurrence entre les ports est telle que des efforts tarifaires sont nécessaires pour attirer ces trafics réputés plus riches en valeur ajoutée. La compensation habituelle, qui s'effectuait grâce à la surtarification des trafics captifs (pondéreux lourds, hydrocarbures), tend à s'amenuiser en raison de la forte pression à la baisse des industriels subissant par ailleurs des contraintes importantes. C'est ainsi que la tutelle a invité le port de Nantes-St Nazaire à réduire de 8 MF en 1997 les droits de port sur des produits pétroliers. De plus, un groupe de travail constitué des pétroliers et des représentants des quatre grands ports pétroliers français est chargé d'examiner ces questions tarifaires.

Chiffre d'affaires en MF constants 1995 des ports autonomes

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (prévisions)
Droits de port	1 589	1 631	1 586	1 598	1 573	1 530	1 533	1 557
Location d'outillages	998	982	909	870	868	850	843	845
Droits domaniaux	400	417	428	428	428	425	447	455
Autres	241	203	242	245	234	177	169	161
TOTAL	3 228	3 233	3 165	3 141	3 103	2 982	2 992	3 018

Source : DTMPL



Dans quelques cas particuliers, des marges de manoeuvre importantes existent, comme le montre l'exemple de Calais, qui, grâce aux recettes importantes générées par le trafic transmanche, a pu investir dans une extension du port de commerce et y pratiquer des trafics très attractifs. Le port de Dunkerque estime d'ailleurs que cette tarification jugée anormale (droits de port six fois inférieurs) constitue un élément déstabilisateur pour son activité.

Évolution des droits de port et des tarifs d'outillage
(en %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
DROITS DE PORT							
PA Dunkerque	2,5	3,4	0,9	1,6	1,9	0,8	-1,1
PA Le Havre	2,9	2,8	2,8	1,0	1,5	0,9	0,0
PA Rouen	4,0	4,0	4,0	0,4	3,5	1,8	2,0
PA Nantes	2,9	1,9	2,7	2,6	2,5	1,0	0,0
PA Bordeaux	2,2	2,5	2,5	3,0	1,0	1,9	1,7
PA Marseille	0,0	2,3	3,0	1,9	1,5	0,8	0,0
TARIFS D'OUTILLAGE							
PA Dunkerque	2,5	3,4	0,9	2,5	1,9	2,0	1,3
PA Le Havre	2,9	2,8	2,8	0,0	1,0	1,4	0,0
PA Rouen	4,0	2,5	2,5	0,0	2,0	2,2	2,0
PA Nantes	2,9	2,7	3,0	1,3	2,5	1,0	0,0
PA Bordeaux	3,0	2,0	2,5	1,5	2,0	1,9	0,2
PA Marseille	0,0	3,0	3,0	1,9	1,5	2,5	0,0

Source : DT MPL

Le tableau ci-joint montre que, depuis 1993, l'évolution générale des tarifs est inférieure à l'inflation. En 1997, le port de Dunkerque applique une réduction tarifaire afin de mieux se positionner par rapport à ses concurrents proches belges (environ 20 % moins cher qu'Anvers) et hollandais. Les ports de Marseille et du Havre maintiennent depuis plusieurs années des évolutions tarifaires modérées.

Dans le cas du port de Rouen, des considérations liées à l'équilibre financier de l'organisme portuaire peuvent prendre le pas sur le volontarisme commercial : depuis 1995, une progression tarifaire plus accentuée essaie de compenser les pertes de recettes liées à la régression des trafics de céréales et d'hydrocarbures.

L'absence de comptabilité analytique unifiée ne permet pas de porter une appréciation sur le degré de rentabilité des différentes activités relevant de l'organisme portuaire (celle-ci est laissée à l'initiative des établissements portuaires pour tenir compte de leur spécificité de gestion) Globalement, on

a vu que la situation financière, sans être florissante, s'améliore lentement et que l'endettement diminue (paragraphe 5.3 du chapitre I). Jusqu'à maintenant, les trafics de vrac (dits « captifs ») subventionnaient les trafics que se dispute la concurrence. Mais cette compensation est remise en question. Enfin, il est avancé que la location des outillages et des matériels est plutôt une activité déficitaire pour des raisons tenant plus aux errements passés qu'à une stratégie commerciale. En tout état de cause, la capacité contributive limitée des manutentionnaires, d'une part, et les coûts élevés du personnel grutier, d'autre part, ne permettraient pas de modifier cette situation.

9. Les ports : des entités favorisant l'organisation spatiale du territoire

Les ports sont des objets économiques très importants pour l'organisation spatiale du territoire car ils sont les points d'ancrage d'activités humaines concentrant valeur ajoutée, emplois et espaces de vie. De véritables filières économiques et industrielles se sont constituées autour des ports, contribuant à créer dans les villes portuaires de nombreux services en matière de logistique, d'information, de finances, de sécurité, au sein de technopôles ou de zones industrialo-portuaires. Le positionnement géographique des ports, extérieur à la région capitale, est propre à favoriser des objectifs de décentralisation recherchés depuis plusieurs décennies. Leur nombre et leur dispersion sur les littoraux multiplient les opportunités de mise en valeur territoriale.

Aussi est-il possible d'affirmer que la recherche d'une organisation spatiale équilibrée du territoire est une dimension transversale à l'ensemble des politiques publiques relatives aux ports décrites dans ce rapport. Citons par exemple, outre la promotion de longue date des zones industrielles portuaires, les réformes de la manutention et de la domanialité, la modernisation des pratiques douanières et administratives, le projet de réforme portuaire, l'élaboration en cours des chartes de places portuaires, le schéma national d'aménagement des ports maritimes prévu par la loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire, et l'élaboration à venir d'un schéma de desserte terrestre des ports lié aux schémas sectoriels de transports terrestres prévus par cette même loi.

Ces politiques ont des aspects nationaux (écoulement du commerce extérieur, schémas directeurs), mais surtout régionaux et locaux. Au plan régional, les responsables de l'Aménagement du territoire s'efforcent d'une part d'insuffler une dose de volontarisme là où des évolutions ne se manifesteraient pas spontanément faute d'amorçage, d'autre part de favoriser

des cofinancements d'investissements locaux. C'est le sens de l'élaboration des contrats de Plan État-Régions.

10. Une politique européenne à l'état embryonnaire

10.1 La politique de libre concurrence en cours de définition

Contrairement aux autres secteurs du transport, le système portuaire n'a jamais fait l'objet d'une politique active de la part des instances européennes. Dans un préambule du « livre vert » en cours de préparation (voir 10.5), il est reconnu que les ports, bien que jouant un rôle clé dans le commerce international, demeurent toujours dans une « zone grise » de la politique européenne des transports. Les raisons de ce retard relatif peuvent être multiples et tenir à la diversité des régimes juridiques et financiers régissant les ports (voir 1.6), à un manque d'informations suffisantes, à la complexité d'un secteur protéiforme et aussi à la réticence de beaucoup d'États membres envers l'interventionnisme dans les secteurs économiques. En outre, on ne souhaite pas voir la Commission s'engager dans une quelconque hiérarchisation des ports au détriment d'une subsidiarité jugée souhaitable par la plupart.

Par ailleurs, au plan mondial, les dernières négociations de l'« Uruguay Round » pour la mise en place de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'ont pas permis d'aboutir à un accord concernant les services maritimes. Cet échec est dû aux objections des États-Unis et de certains pays asiatiques pour des considérations d'ordre stratégique et de protection économique. Sachant que le transport maritime stricto sensu est déjà largement libéralisé, les restrictions les plus fréquemment rencontrées concernent le passage portuaire et les activités terrestres associées au transport maritime.

Certains principes fondamentaux des Traités de Rome et de l'Union européenne, sur la libre concurrence, la vérité des prix et des coûts, la définition du contour des missions de service public... auraient pu justifier, comme dans le secteur du transport aérien, des interventions plus actives du Parlement et de la Commission. La politique commune portuaire est restée en retrait par rapport à la politique du transport maritime qui elle-même n'a été prise en considération que depuis seulement une vingtaine d'années. Il est vrai que les problèmes de concurrence externes à l'Union européenne sont au moins aussi importants que les problèmes internes et que, de surcroît, les États sont divisés sur les remèdes à apporter entre les pays chargeurs, comme l'Allemagne, la France ou l'Italie où le transport maritime est considéré avant

tout comme un outil du commerce extérieur et les pays transporteurs, comme le Danemark ou la Grèce, grands exportateurs de services maritimes.

Dans les ports, la concurrence se déroule à plusieurs niveaux ; tout d'abord parmi les entreprises qui opèrent dans les différents ports : (par exemple, une société de remorquage hollandaise a pu s'implanter au port de Hambourg en proposant des tarifs plus attractifs), parmi les opérateurs et prestataires de service à l'intérieur même du port et aussi entre les ports eux-mêmes. À tous ces niveaux, des distorsions de concurrence peuvent se produire. Les comportements des opérateurs relèvent des articles 85 à 90 du Traité, alors que l'assistance financière aux organismes et opérateurs portuaires relèvent des articles 92 à 94.

D'autres domaines de concurrence peuvent influencer sur le fonctionnement des ports : les aides aux armements navals (voir l'évaluation de la marine marchande) et, surtout, la qualité de la desserte terrestre à laquelle les ports sont très sensibilisés. Les Néerlandais ont bien assimilé ce paramètre en inscrivant comme grand projet européen prioritaire, donc ayant droit à un financement communautaire, la ligne de la Betuwe, ligne dédiée au transport ferroviaire de fret entre Rotterdam et l'Allemagne et dont la rentabilité est loin d'être avérée. On rappelle aussi que le projet de création de navettes ferroviaires par ERS (European Rail Shuttle) entre Rotterdam et Lyon (opération actuellement suspendue) a incité les responsables du port du Havre et de la CNC à mettre en place des navettes entre les ports français et Lyon avec une fréquence de plusieurs navettes hebdomadaires.

La Commission européenne peut procéder à des enquêtes pour vérifier la conformité au droit communautaire des règles et pratiques des États. C'est ainsi qu'en 1991, la Cour de Luxembourg a condamné le port de Gênes pour le double monopole de la manutention exercé par les opérateurs portuaires et les associations de dockers (avec obligations de nationalité italienne pour ces derniers), ayant entraîné plusieurs abus de position dominante. Récemment, la DG VII a instruit des plaintes à l'encontre de la DB (Deutsche Bundesbahn) pour position dominante abusive dans la desserte ferroviaire des ports allemands et du Bénélux sur plainte des entreprises qui opèrent sur le port de Rotterdam. D'un autre côté, la Commission vient d'instruire une demande de subventionnement par le gouvernement néerlandais des navettes ferroviaires afin de faciliter leur phase de démarrage. Cette intention est mal perçue par les ports concurrents, notamment Hambourg. Jusqu'à présent, la Commission considère que cette disposition est en contradiction avec l'article 92 du traité et que « la subvention pourrait favoriser les infrastructures de transbordement des Pays-Bas (autrement dit le port de Rotterdam) par rapport à celles d'autres États membres... La mesure pourrait donc détourner les flux de trafics au détriment des infrastructures de

transbordement des autres États membres »¹. Il est à remarquer à ce propos que souvent les ports défendent la politique des subventions, mais s'empressent de les dénoncer chez leurs concurrents.

Actuellement, la commission enquête sur les textes des États membres de l'Union régissant la profession de la manutention. Près de cinq ans après la réforme française qui avait à l'époque obtenu le feu vert de la Communauté, il se pourrait que les dispositifs de protection subsistant dans la loi de 1992 ne rencontrent pas la même indulgence.

Enfin, pour faciliter l'intégration des ports dans les Réseaux Transeuropéens des Transports terrestres (RTE), la Commission des Communautés Européennes (DG VII) a constitué en 1994 pour les façades Baltique, Mer du Nord, Manche-Atlantique, Méditerranée, quatre groupes régionaux, lesquels ont apporté leur soutien à des études sur le rôle joué par les différents ports dans la Communauté. Ces études, confiées à des cabinets spécialisés, ont été achevées fin 1995²; elles identifient et explicitent les principaux flux de transport dans chaque région, le rôle des ports dans l'acheminement de ces flux et les conditions nécessaires au développement du transport maritime. Elles constituent une source d'informations utiles à l'examen des projets portuaires d'intérêt commun qui pourraient être présentés dans le cadre des réseaux transeuropéens de transport.

10.2 Des aides européennes limitées

L'importance des aides comme facteur de concurrence est un thème de préoccupation grandissant des instances européennes. Dans la décision du 23 juillet 1996 (n° 1 692/96/CE) sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE), le Parlement et le Conseil confirment les ports maritimes comme faisant partie de ce réseau dont la mise en place progressive est prévue à l'horizon 2010. Les ports sont donc éligibles aux grandes lignes d'actions de la Communauté (article 4) et bénéficient des priorités de l'action (article 5) tenant compte des objectifs énoncés à l'article 2.

(1) *Journal Officiel des Communautés européennes* du 22 mars 1997.

(2) Voir notamment :

- *Study of the Mediterranean Region (Port systems and Maritime Transport) for the European Commission's Directorate General VII, Puertos del Estado, Consultrans SA, Octobre 1995.*

- *Integration of ports and maritime transport in the Transeuropean Network North Sea Region, Planco, NEA, Novembre 1995.*

- *Intégration des ports dans les réseaux de transport transeuropéens : Elaboration d'une description homogène du système portuaire des façades maritimes Manche-Atlantique, CATRAM, Décembre 1995.*

De plus, l'annexe de la décision précise la nature des projets communs concernant les ports maritimes : accès maritimes, infrastructures portuaires, infrastructures de transport terrestre à l'intérieur de la zone portuaire, mais aussi les infrastructures de transport terrestre reliant les ports au réseau transeuropéen. Cela élargit singulièrement le champ potentiel des projets bénéficiaires potentiels d'une aide financière en provenance de l'Union. Enfin, il est indiqué que tout port d'un État membre est un bénéficiaire potentiel de ces dispositions et contrairement aux autres réseaux (les aéroports par exemple), aucune liste ni carte n'accompagnent la décision européenne.

Jusqu'à présent, les aides européennes sont restées très modestes. Elles ressortissent à l'objectif 1 en faveur des zones en retard de développement essentiellement et concernent les ports de la Grèce, de l'Espagne et de l'Italie du Sud, de la Corse. Les montants sont significatifs pour la Grèce. Elles ressortissent pour des montants limités à l'objectif 2, c'est-à-dire à la reconversion des zones industrielles. Elles complètent alors des programmes opérationnels spécifiques proposés par les autorités nationales et adoptés par la Commission. Ces aides qui abondent des financements nationaux s'élèvent pour la France sur la période 1994-1996 à quelques dizaines de millions d'écus et bénéficient aux ports des régions Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Haute-Normandie et Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Une aide des fonds structurels a été accordée récemment à la Haute-Normandie en vue du financement des études du projet « port 2000 ». Dans la mesure où il est possible de distinguer parmi les fonds structurels ce qui est effectivement alloué aux ports, des aides sont également attribuées à l'Italie (ports de Ligurie et de Toscane) et l'Espagne (ports de Catalogne et du Pays Basque) comme le montre le tableau annexe 11. Les montants en jeu sont limités et peuvent difficilement induire un avantage commercial significatif.

10.3 Des positions concurrentielles contrastées

Au cours des auditions, de nombreux cas de désavantages concurrentiels au niveau européen ont été évoqués et il n'est bien entendu pas envisageable de rapporter des cas précis.

D'un point de vue global, les ports français sont pénalisés dans la mesure où les relations entre les ports et l'État et les collectivités diverses sont transparentes et les subventions clairement identifiables dans les différents budgets. Dans les pays du Nord de l'Europe, les ports sont souvent dépourvus de l'autonomie budgétaire, les recettes et les dépenses étant intégrées dans le budget général de la collectivité gestionnaire du port sans séparation comptable. En outre, les aides venant essentiellement des collectivités locales sont plus difficilement identifiables et isolables que celles

en provenance de l'État (à signaler que le port d'Anvers est depuis 1996 doté d'une structure propre distincte de la ville). S'imposent donc une clarification des relations financières et une définition des règles européennes en matière d'aides publiques.

Sans prétendre être exhaustif, il existe de multiples façons d'enfreindre les règles de la concurrence. À un niveau de responsabilité nationale cela peut prendre la forme de pratiques douanières minimalistes se traduisant par des taux très faibles de contrôle des marchandises, abus d'autant plus condamnable qu'on en fait parfois un argument commercial. D'autres pratiques sont plus subtiles : on peut subventionner le transport ferroviaire en ne faisant pas payer le péage d'infrastructure à l'opérateur (Pays-Bas). L'investisseur industriel souhaitant s'implanter dans un port peut aussi négocier sa fiscalité avec l'administration des impôts (pratique du « ruling » aux Pays-Bas). Dans l'hypothèse où les fonds publics versés aux infrastructures ne soient pas considérés comme des aides, ils sont cependant difficiles à contrôler et peuvent affecter le commerce entre les États membres. De leur côté, les autorités portuaires peuvent aider ou entraver les activités des opérateurs.

Dans les ports français, comme dans beaucoup d'autres pays européens, on peut relever diverses autres pratiques susceptibles de fausser la concurrence : prêts à taux privilégiés, non exigibilité d'un retour normal de capitaux, non recouvrement de taxes sur les bénéficiaires, locations domaniales à des conditions privilégiées, fourniture de services gratuits, etc. En tout état de cause, la Commission peut contraindre un État à modifier les dispositions qui favorisent des pratiques irrégulières. Il y a lieu bien sûr de prendre des précautions avant d'en tirer quelques conclusions. D'un autre côté, une compétitivité inférieure n'est pas toujours due à des pratiques irrégulières des concurrents mais plus souvent à une incapacité à atteindre un niveau de performance suffisant. Par ailleurs, une politique d'aménagement du territoire ou le soutien à des régions en retard de développement peuvent justifier des interventions en faveur de certains ports au niveau national comme au niveau européen.

Finalement, il est difficile de tirer des conclusions tout-à-fait objectives, la raison essentielle étant qu'un port est choisi par un organisateur de transport (maritime ou terrestre) plus en raison de la qualité globale du service offert que du coût de passage. On verra que le « livre vert » se propose de jeter la première pierre de ce vaste chantier. Malgré tout, il semble que les instances européennes sont en mesure de faire respecter une concurrence équitable à des organismes portuaires, pourtant dotés de statuts différents, grâce à l'application de règles communes en matière d'aides publiques, de tarification et de fiscalité.

10.4 La Commission, promotrice des projets de corridors de fret

Depuis quelques mois, les corridors internationaux de fret appelés « freight freeways » ou « freightways » sont à l'ordre du jour des transports européens car ils constituent une étape pour poursuivre la politique de libéralisation du transport ferroviaire. L'objectif poursuivi par le Commissaire européen des transports est de faciliter l'accès d'opérateurs autorisés aux différents réseaux ferroviaires et d'accélérer les franchissements de frontières à la fois sur les plans administratif et technique (voir une description plus précise dans le chapitre 6 de la première partie sur l'importance de la desserte des hinterlands).

Le premier schéma avancé par la Commission, qui pourrait être opérationnel dès 1998, concerne directement le secteur portuaire puisqu'il présente des itinéraires reliant trois grands ports de l'Europe du Nord, Rotterdam, Hambourg et Bremerhaven à ceux de l'Italie du Sud en traversant l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse. Cette présentation a soulevé une certaine émotion à la fois dans le milieu portuaire français, car on se rendait compte que les ports français étaient laissés à l'écart et dans le monde ferroviaire, en raison de l'engagement implicite que ce schéma implique d'aller au-delà de la fameuse directive 91-440 fixant des mesures de libéralisation du secteur ferroviaire européen.

La position française est très inconfortable car on ne peut à la fois vouloir freiner sur l'ouverture à la concurrence et empêcher nos voisins européens d'aller de l'avant. Néanmoins, la SNCF, qui est tenue par ailleurs d'équilibrer rapidement son compte d'activité de fret, ne peut se désintéresser de ces liaisons nord-sud correspondant aux flux dominants susceptibles d'améliorer ses bénéfices. Sera créée, dès 1998, sur un principe de coopération avec les réseaux belges et luxembourgeois, une liaison entre Muizen près d'Anvers, Vénissieux et le sud de l'Italie¹. La Commission européenne aurait préféré la constitution de « couloirs de circulation libre » ouverts à tous les opérateurs. Mais les monopoles nationaux ont opté pour une formule moins ouverte que celle de l'autre projet entre les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, qui s'inscrit davantage dans la doctrine européenne de libre accès. La logique défavorable à la façade Atlantique des axes nord-sud perdure donc.

Cependant, à l'instigation des ports français, soutenus par la direction des transports terrestres, des liaisons de fret est-ouest sont demandées. Pour le moment, la SNCF envisage de créer une liaison Le Havre-Metz-Strasbourg, destinée plus tard à être prolongée vers l'Europe centrale, sachant que jusqu'à présent les pays étrangers concernés ne sont pas demandeurs de tels

(1) Accord du 26 novembre 1997 entre les chemins de fer français, luxembourgeois, belges et italiens.

corridors est-ouest. Cet objectif de promouvoir les axes est-ouest relève d'un fort volontarisme dans la mesure où le marché dominant est orienté différemment ; il nécessiterait un effort financier substantiel pour contrebalancer ce handicap.

Enfin, un autre projet de corridor est-ouest est envisagé entre l'Angleterre, Dunkerque et le sud-est de l'Europe, destiné principalement à améliorer la situation d'Eurotunnel. On rappelle également la proposition du port de Marseille d'établir un corridor Marseille-Le Havre via Lyon et Paris.

10.5 Un « livre vert » en préparation marque l'intérêt européen pour les ports

La Commission de Bruxelles prépare un « livre vert », document d'orientation et de discussion sur les ports et les infrastructures maritimes qui pourrait être disponible dans le courant du dernier trimestre 1997. Cette démarche montre l'intérêt croissant porté à ce secteur, qui couvre 90 % du trafic de marchandises avec les pays tiers et 30 % du trafic intra-communautaire. À ce stade, seuls le canevas général et une première version du rapport sont connus.

Il s'agira d'un document complétant les textes sur le réseau transeuropéen de transport (RTE) se rapportant au secteur portuaire. Il prévoit l'examen des critères permettant de présenter une carte des ports - cela implique un choix - et d'autres critères plus spécifiques destinés à sélectionner les projets portuaires, c'est-à-dire ceux éligibles à un soutien européen et en cohérence avec le réseau multinational européen de transport.

La concurrence parmi et à l'intérieur des ports est susceptible de s'accroître avec l'usage toujours plus intensif des modules unitarisés, essentiellement les conteneurs ainsi qu'avec le développement du réseau transeuropéen qui élargira l'éventail des choix entre les différentes chaînes intermodales. Cela augmente les risques de détournements de flux entre les ports des États membres. Les conséquences de certaines aides d'État seront analysées afin de déterminer dans quelle mesure celles-ci sont conformes au Traité de Rome et ne sont pas source de désavantages concurrentiels. En outre, le rôle des ports dans le développement du transport maritime à courte distance (short sea shipping) sera examiné et encouragé comme alternative à la route, en cohérence avec les récents travaux de la Commission.

Le document se propose également d'examiner les diverses restrictions provoquées par les monopoles et autres « droits exclusifs » en matière de services portuaires et d'accès aux infrastructures (pilotage, remorquage, manutention...) et d'en voir les conséquences non seulement sur les

- Les politiques publiques : appréciation et essai d'évaluation -

conditions d'exercice de la concurrence mais aussi sur l'efficacité et le niveau des prix des prestations fournies. La Commission examinera si et dans quelle mesure une harmonisation est nécessaire au niveau européen, en particulier concernant la part respective de l'utilisateur et du contribuable dans les charges d'infrastructure et de superstructure. De même, seront définis les critères de sélection incontestables des projets à soutenir. Enfin, seront abordées les questions relevant des distorsions de concurrence et d'insuffisance de compétitivité, problèmes souvent liés, et de la transparence des sources de financement.

Estimant que les ports constituent des pôles de croissance au niveau national et régional et qu'ils sont potentiellement des goulots d'étranglement dans la chaîne du transport, les rapporteurs se fixent pour objectifs de faire progresser l'efficacité des ports, de favoriser les projets apportant des améliorations aux infrastructures portuaires et d'accès maritimes et de créer les conditions d'une concurrence libre et équitable à l'intérieur des ports comme entre ceux-ci. Pour cela, seront mises en avant des mesures et des actions privilégiant le cabotage maritime, l'intégration et la complémentarité avec les autres modes, ainsi que la réduction des coûts de transfert intermodal.

Les points clés examinés dans le cadre des objectifs ainsi déterminés seraient dans l'état actuel des réflexions :

- les ports et les infrastructures maritimes : leurs caractéristiques dans chacune des quatre grandes régions maritimes, les politiques de coordination avec le RTE, la recherche et le développement,
- le financement et la tarification des infrastructures portuaires et maritimes,
- les services portuaires vus sous les aspects de leur organisation et de l'ouverture à la concurrence dans le cadre des textes du Traité,
- les questions de sécurité et les contraintes environnementales,
- les relations avec les pays extérieurs à l'Union.

Au total, beaucoup de thèmes que ce livre vert se propose d'aborder concernent les politiques publiques à évaluer. Même s'il ne s'agit que d'un document d'orientation se proposant d'ouvrir le débat en évitant de formuler des recommandations trop directives, il pourrait constituer pour l'ensemble de la filière portuaire française une opportunité intéressante visant à clarifier les usages et améliorer l'efficacité des processus, dans la perspective d'une convergence avec les autres places portuaires européennes.

CONCLUSION

Alors que le commerce international s'accroît à un rythme soutenu et que la France en est un des acteurs les plus dynamiques, l'activité du secteur portuaire français apparaît en stagnation. Depuis plus de vingt ans, le trafic global oscille autour des 300 millions de tonnes du fait d'une lente décroissance du trafic des hydrocarbures, amorti par une progression des marchandises diverses. Une partie des marchandises en provenance ou à destination des marchés français transitent par d'autres ports européens, notamment Anvers et Rotterdam. Il convient toutefois de relever un très récent progrès avec un trafic en hausse de 13 % pendant le premier semestre 1997.

Cette stabilité des trafics dans une économie maritime en croissance appelle des explications. Les plus communément avancées sont les suivantes :

- l'insuffisance des infrastructures de desserte des hinterlands et le désintérêt apparent des opérateurs ferroviaires pour le trafic émergent des conteneurs transitant par les ports français.
- les modalités d'organisation de certaines professions qui ont un impact sur l'image des ports : en premier lieu, la manutention, malgré la réforme de 1992 que beaucoup d'observateurs jugent incomplète, mais aussi les monopoles de fait de certaines professions, comme le pilotage ou le remorquage ;

Dans une moindre mesure, d'autres difficultés ont également été évoquées dans un passé récent, mais elles ont été largement résolues dans les derniers mois. Il s'agit des rigidités administratives dans le passage portuaire (douanes) ou les possibilités insuffisantes de location du domaine public en vue de favoriser l'implantation d'opérateurs privés ou d'industriels.

Ces explications sont-elles suffisantes ? L'analyse attentive du secteur conduit à une appréciation plus complexe de la situation. Globalement, le système portuaire français se trouve dans une situation économique et financière plutôt saine. Les établissements portuaires que constituent les ports autonomes et les ports d'intérêt national présentent des comptes à peu

près équilibrés ; leur endettement s'est amélioré depuis quelques années. Par ailleurs, l'État contribue de moins en moins aux dépenses de fonctionnement et d'investissement - de l'ordre de 600 millions à l'heure actuelle -, après il est vrai avoir fait un effort important de mise à niveau au cours des décennies 60 et 70. Les collectivités territoriales, toujours plus impliquées dans la promotion du développement local, compensent ce désengagement en participant de plus en plus au financement, ce qui est légitime dans la mesure où la plupart des ports ont essentiellement une influence régionale ou locale.

Soumis aux effets de la concurrence, les ports français sont grandement tributaires des environnements économiques national et international. Les marchandises maritimes ont suivi et suivent les évolutions structurelles du commerce international : le recentrage des échanges extérieurs sur les pays de l'Union européenne, le développement de l'énergie nucléaire, le repli de la sidérurgie, les inflexions de la politique agricole commune. Tout cela a un effet défavorable sur les volumes de combustibles liquides et solides, de produits industriels, de céréales, essentiellement transportés par bateaux..., avec, en contrepartie, la montée des marchandises diverses, et notamment des conteneurs, du fait de la mondialisation des échanges.

Le deuxième grand déterminant de l'activité portuaire réside dans la situation géographique des ports, qui conditionne la taille de leur zone d'attraction, ou hinterland. La France est située un peu à l'écart de la grande dorsale industrielle de l'Europe de l'ouest et ne bénéficie pas d'une densité démographique comparable ; la région d'Ile-de-France constitue l'hinterland le plus attractif que se disputent plusieurs ports de la Manche et de la mer du Nord.

Enfin, le troisième déterminant résulte de la politique commerciale suivie par les armateurs de lignes régulières, qui organisent les grands courants de trafic de marchandises conteneurisées. Le contexte économique de cette activité fait qu'il y a de moins en moins de ports touchés en direct par les grands porte-conteneurs intercontinentaux et que se développent les trafics de transbordement par feeders. Le choix des ports touchés directement dépend en premier lieu du potentiel de trafic à transporter, d'où une aspiration de beaucoup d'acteurs à élargir les hinterlands, mais il est également très sensible à la fiabilité et à la qualité de service offertes par les ports. Les questions de coûts portuaires ne sont pas sans influence notamment concernant la manutention, mais ne viennent qu'en troisième rang et sont en définitive moins importantes. Symétriquement, les chargeurs recherchent en priorité les ports qui offrent les choix les plus larges en destinations et fréquences de desserte. Une spirale de concentration s'enclenche : les trafics se regroupent de plus en plus sur des sites en nombre très limité. Dans ce

contexte, le port du Havre bénéficie d'atouts indéniables : premier et dernier port touché, port en eau profonde, en dépit d'un hinterland limité à la région parisienne. Cela n'empêche pas que d'autres catégories de ports remplissent une fonction économique (trafics spécialisés, dessertes régionales). Les différentes vocations des ports appellent de la part des pouvoirs publics des stratégies différenciées.

En effet, même si les pouvoirs publics sont loin de décider à eux seuls du devenir des ports, il est de leur rôle de créer les conditions permettant d'envisager des évolutions favorables. À cet égard, quelques orientations apparaissent prioritaires.

Sur le plan des investissements, tout d'abord, l'essentiel est assuré. En matière de conservation de l'existant, les besoins en termes de rétablissement des profondeurs, ainsi que la vétusté de quelques infrastructures souvent très anciennes nécessitent un effort de rattrapage, mais celui-ci reste limité et globalement l'outil est en bon état de marche. Pour les années à venir l'opération importante consistera à mettre en œuvre au Havre le projet « Port 2000 » de réorganisation des terminaux à conteneurs permettant de faire face à l'augmentation du trafic, à la massification des flux dans des navires de plus en plus gros, et de regrouper des terminaux géographiquement dispersés de manière à faciliter les pré et post-acheminements terrestres, sachant que cette opération pourrait constituer un exemple d'ouverture vers des opérateurs privés, en incitant ceux-ci à prendre à leur compte une partie des équipements.

Ensuite, le pouvoir d'attraction des ports français pourrait être accru si l'on complétait la réforme de la manutention en supprimant les exemptions au droit commun du travail et en aidant les entreprises de manutention à améliorer la performance de la profession et sa productivité, qui, malgré les progrès importants effectués depuis 1992, apparaît encore nettement inférieure à celle des principaux concurrents. Parallèlement, les pouvoirs publics pourraient encourager des expériences tendant à revoir la situation des grutiers dans la perspective d'accroître l'efficacité de l'ensemble de la filière et d'inciter les opérateurs privés à investir dans l'outillage.

En ce qui concerne la desserte terrestre des hinterlands des ports français, il apparaît que l'effort engagé dans le cadre du schéma directeur des autoroutes permettra d'ici peu d'années d'effacer les quelques lacunes qui subsistaient pour desservir correctement les ports. La voie navigable joue un rôle mineur en France, et la perspective de construire un canal Seine-Nord à grand gabarit est parfois ressentie comme défavorable aux ports du Havre et de Rouen, mais il est vrai que sa rentabilité du point de vue de la collectivité est probablement meilleure que celle des projets concurrents. La desserte

ferroviaire fait l'objet de nombreuses attentes. Les opérateurs et gestionnaires portuaires qui voient leur salut dans une extension de leur hinterland grâce à ce mode, estiment que les établissements publics nationaux (SNCF et RFF) ne les favorisent guère en investissant peu en infrastructures nouvelles et en ne proposant pas de tarifs suffisamment attractifs. Ils reprochent aux pouvoirs publics de se montrer réticents à développer les corridors de fret est-ouest à l'instar de ce qui se fait en Europe du nord. Les opérateurs ferroviaires estiment, non sans raison, que le potentiel de trafic n'est pas suffisant pour se lancer seuls dans des investissements lourds ou pour justifier la mise en circulation de trains insuffisamment remplis. Le débat reste ouvert car il semble, à ce stade, que l'on ne peut espérer que des accroissements limités du trafic des hinterlands éloignés. A court terme, l'objectif est de résorber les goulots d'étranglement dans la région Rhône-Alpes et l'Île-de-France

Redresser une image de fiabilité inférieure au standard européen, comprimer tous les coûts qui peuvent être réduits, créer les conditions d'un trafic terrestre efficace : telles devraient être les orientations des politiques publiques dans une économie du transport devenue très concurrentielle, mais où les pouvoirs publics peuvent créer un environnement favorable.

ANNEXES

ANNEXE I

LES DÉPENSES EN INVESTISSEMENTS DE TRANSPORT « PORTS MARITIMES »

Les comptes financiers des ports autonomes et des Chambres de commerce et d'industrie concessionnaires de l'outillage public reprennent les paiements réalisés par ces établissements pour leurs investissements portuaires.

Ces données sont fournies par la DTMPL à la DAEI en vue de l'établissement du « Rapport de la Commission des Comptes des Transports de la Nation » (lequel ne les publie qu'avec un ou deux chiffres significatifs). En ce qui les concerne, il nous est apparu que certains problèmes méthodologiques et/ou matériels ne sont pas encore résolus : en effet, la série temporelle publiée dans les comptes 1995 n'est pas la même que celle publiée dans les comptes 1996, laquelle n'est pas identique en tous points aux renseignements que nous ont fournis directement la DTMPL.

Pour l'avenir, la DAEI envisage une troisième révision des séries destinées à alimenter les futurs comptes des Transports, et nous a communiqué un dernier tableau dont les chiffres lui « paraissent plus fiables que les précédents » (voir page suivante).

P.A. métropolitains	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Etat	362,4	244,2	203,5	179,8	162,7	247,2	188,9	138,2	180,3	190,8	161,6	153,7	138,6	139,5	143,5	n.c.	n.c.
Collectivités locales	93,7	84,5	72,9	43,3	57,8	61,8	68,4	158,2	113,0	119,1	126,1	242,9	171,3	254,9	292,9	n.c.	n.c.
Subventions des administrations publiques	456,1	328,7	276,4	223,1	220,3	309,0	257,3	296,4	293,3	309,9	287,7	306,6	309,9	394,4	436,4	364,1	315,3
Fonds propres	184,5	305,7	399,4	238,1	167,1	223,4	252,5	143,8	171,0	316,4	558,3	516,4	385,5	403,0	416,1	371,4	360,4
Emprunts	246,1	384,5	376,5	207,0	145,9	168,2	224,0	174,6	198,8	150,9	109,5	153,2	170,0	80,0	230,9	223,3	136,5
TOTAL	886,6	1018,9	1052,3	668,2	533,5	700,6	733,6	614,8	663,1	777,2	955,5	1066,2	865,4	877,4	1083,4	958,8	812,2

P.L.N.	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Etat *	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Collectivités locales	84,9	36,1	69,6	42,3	39,1	75,5	50,4	54,0	43,5	87,4	223,8	250,6	183,0	217,1	264,7	89,9	181,6
Subventions des administrations publiques	84,9	36,1	69,6	42,3	39,1	75,5	50,4	54,0	43,5	87,4	223,8	250,6	183,0	217,1	264,7	89,9	181,6
Fonds propres	86,3	53,0	43,8	196,6	155,1	-39,1	56,7	72,4	178,7	275,4	282,1	321,0	173,6	188,1	252,4	416,2	357,1
Emprunts	257,4	174,0	251,4	144,5	136,6	175,3	114,4	82,1	164,8	165,0	129,4	83,7	165,8	171,7	146,9	78,5	143,9
TOTAL	428,6	263,0	364,4	383,4	330,9	211,7	221,5	208,5	387,0	527,8	635,3	655,3	522,3	576,8	664,1	584,6	682,6

* sera estimé dans la deuxième partie de cette annexe.

PA + PIN	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Etat	362,4	244,2	203,5	179,8	162,7	247,2	188,9	138,2	180,3	190,8	161,6	153,7	138,6	139,5	143,5	n.c.	n.c.
Collectivités locales	178,6	120,6	142,5	85,6	96,9	137,3	118,8	212,2	156,5	206,5	349,9	493,5	354,3	472,0	557,6	n.c.	n.c.
Subventions des administrations publiques	540,9	364,8	345,9	265,4	259,6	384,5	307,7	350,4	336,8	397,3	511,5	647,2	492,9	611,5	701,1	454,0	496,9
Fonds propres	270,8	358,7	443,2	434,7	322,2	184,3	309,2	216,2	349,7	591,8	840,4	837,4	559,1	591,1	668,5	787,6	717,5
Emprunts	503,5	558,5	627,9	351,5	282,5	343,5	338,4	256,7	363,6	315,9	238,9	236,9	335,8	251,7	377,8	301,8	280,4
TOTAL	1315,2	1282,0	1417,1	1051,6	864,3	912,3	955,3	823,3	1050,1	1305,0	1590,8	1721,5	1387,7	1454,2	1747,5	1543,4	1494,8

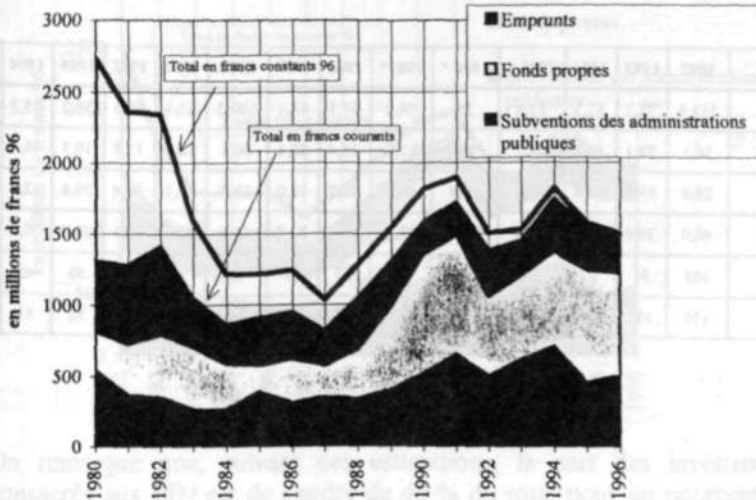
Conversion en francs 96 (indice général des prix de détail)	2,08	1,84	1,65	1,51	1,4	1,33	1,3	1,26	1,22	1,18	1,14	1,1	1,08	1,05	1,04	1,02	1

CONVERSION EN FRANCS 96	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Etat	753,8	449,3	335,8	271,5	227,8	328,8	245,6	174,1	220,0	225,1	184,2	169,1	149,7	146,5	149,2	n.c.	n.c.
Collectivités locales	371,5	221,9	235,1	129,3	135,7	182,6	154,4	267,4	190,9	243,7	398,9	542,9	382,6	495,6	579,9	n.c.	n.c.
Subventions des administrations publiques	1125,1	671,2	570,7	400,8	363,4	511,4	400,0	441,5	410,9	468,8	583,1	711,9	532,3	642,1	729,1	463,1	496,9
Fonds propres	563,3	660,0	731,3	656,4	451,1	245,1	402,0	272,4	426,6	698,3	958,1	921,1	603,8	620,7	695,2	803,4	717,5
Emprunts	1047,3	1027,6	1036,0	530,8	395,5	456,9	439,9	323,4	443,6	372,8	272,3	260,6	362,7	264,3	392,9	307,8	280,4
TOTAL	2735,6	2358,9	2338,2	1587,9	1210,0	1213,4	1241,9	1037,4	1281,1	1539,9	1813,5	1893,7	1498,7	1526,9	1817,4	1574,3	1494,8

Part des PIN (en %)	32,6	20,5	25,7	36,5	38,3	23,2	23,2	25,3	36,9	40,4	39,9	38,1	37,6	39,7	38,0	37,9	45,7

Part des subventions (en %)	41,1	28,5	24,4	25,2	30,0	42,1	32,2	42,6	32,1	30,4	32,2	37,6	35,5	42,1	40,1	29,4	33,2

Le graphique ci-dessous en synthétise les principaux aspects. On note que depuis 1989, ces investissements oscillent suivant les années entre 1,5 et 1,9 milliards de francs constants 1996, ce qui est supérieur à la période 1983/1988, mais nettement inférieur aux chiffres mentionnés de 1980 à 1982.



Source : documents sources DT MPL destinés au « Rapport de la Commission des Comptes des Transports de la Nation », MELTT, DAEL.

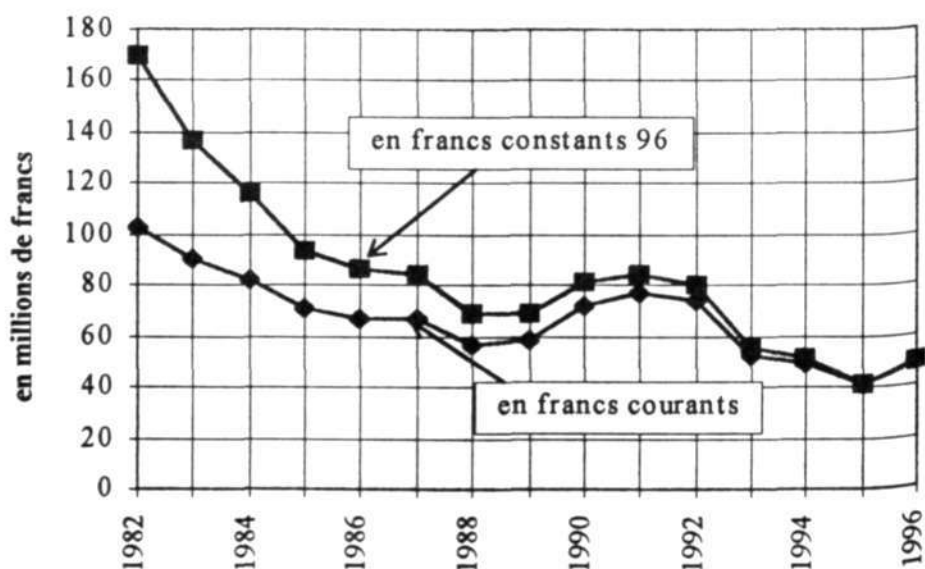
Il convient cependant de noter que, pour les ports d'intérêt national, les contributions de l'État au financement des travaux d'infrastructures ne figurent pas dans le tableau : l'État, maître d'ouvrage de ces travaux, ouvrant ces crédits aux services maritimes et non aux CCI, celles-ci ne peuvent donc les faire figurer dans leurs comptes. Par ailleurs, il n'est pas possible de connaître les crédits de paiements affectables aux fonds du trésor, ceux-ci étant fondus avec les fonds de concours.

Il en résulte une sous-estimation de l'effort de l'État d'environ 50 à 100 MF courants suivant les années. Néanmoins, à titre informatif, nous avons tenté d'estimer ces sommes à partir des autorisations de programme figurant dans les comptes rendus d'exécution des budgets annuels établis par la DT MPL.

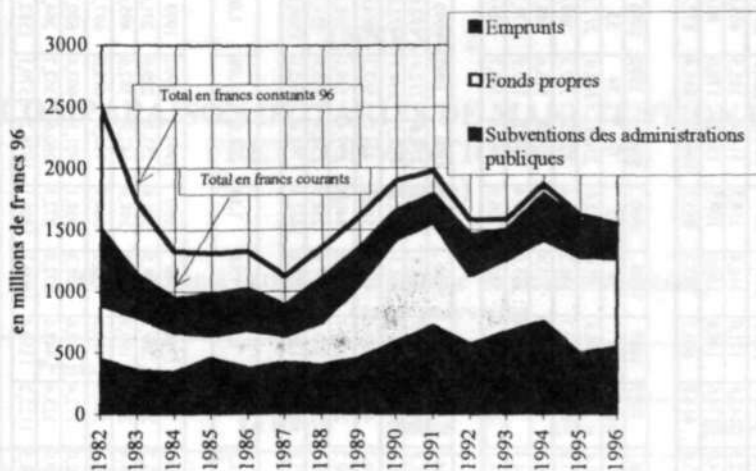
Ainsi, nous avons repris les autorisations de programme affectés aux PIN (y compris FSGT) et aux rubriques « divers », et avons adopté l'hypothèse simplificatrice suivant laquelle les paiements sont de 30 % la première année et 35 % chacune des deux années suivantes.

Les tableau et graphique ci-après rendent compte de ce calcul et mettent en évidence un effort décroissant de l'État dans ce domaine.

	1982	1983	1984	1985 *	1986 *	1987*	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
AP	113,8	73,7	57,3	82,4	29	59,2	51,3	67,1	100,2	61,1	59,3	34,2	55,2	31,3	63,9
AP(N) x 0,3	34,1	22,1	17,2	24,7	8,7	17,8	15,4	20,1	30,1	18,3	17,8	10,3	16,6	9,4	19,2
AP(N-1) = 0,35	29,0	39,8	25,8	20,1	28,8	10,2	20,7	18,0	23,5	35,1	21,4	20,8	12,0	19,3	11,0
AP(N-2) = 0,35	40,0	29,0	39,8	25,8	20,1	28,8	10,2	20,7	18,0	23,5	35,1	21,4	20,8	12,0	19,3
CP	103	91	83	71	67	67	57	59	72	77	74	53	49	41	50
CPF96	170	137	116	94	87	85	69	69	82	85	80	55	51	42	50



Les graphique et tableau qui suivent corrigent en conséquence les données relatives à l'investissement total.



On remarque que, suivant ces estimations, la part des investissements consacrés aux PIN est de l'ordre de 40 % du total pour un pourcentage de trafic de 20 % en tonnage. Cela est probablement dû pour partie à la structure du trafic, le pourcentage de marchandises diverses étant plus fort dans les PIN, mais sans doute également à des économies d'échelle dont on peut penser que bénéficient les ports autonomes.

P.A. métropolitains	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Etat	362,4	244,2	203,5	179,8	162,7	247,2	188,9	138,2	180,3	190,8	161,6	153,7	138,6	139,5	143,5	n.c.	n.c.
Collectivités locales	93,7	84,5	72,9	43,3	57,8	61,8	68,4	158,2	113,0	119,1	126,1	242,9	171,3	254,9	292,9	n.c.	n.c.
Subventions des administrations publiques	456,1	328,7	276,4	223,1	220,5	309,0	257,3	296,4	293,3	309,9	287,7	396,6	309,9	394,4	436,4	364,1	313,3
Fonds propres	184,5	305,7	399,4	238,1	167,1	223,4	252,5	143,8	171,0	316,4	558,3	516,4	385,5	403,0	416,1	371,4	360,4
Emprunts	246,1	384,5	376,5	207,0	145,9	168,2	224,0	174,6	198,8	150,9	109,5	153,2	170,0	80,0	230,9	223,3	136,5
TOTAL	886,6	1018,9	1052,3	668,2	533,5	700,6	733,6	614,8	663,1	777,2	955,5	1066,2	865,4	877,4	1083,4	958,8	812,2

P.I.N.	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Etat (estimation CGP)	n.c.	n.c.	103	91	83	71	67	67	57	59	72	77	74	53	49	41	50
Collectivités locales	84,9	36,1	69,6	42,3	39,1	75,5	30,4	34,0	43,5	87,4	223,8	250,6	183,0	217,1	264,7	89,9	181,6
Subventions des administrations publiques	84,9	36,1	172,7	133,2	121,9	146,1	117,0	121,3	100,3	146,2	295,4	327,5	257,3	269,6	314,1	130,6	231,1
Fonds propres	86,3	53,0	43,8	196,6	155,1	-39,1	56,7	72,4	178,7	275,4	282,1	321,0	173,6	188,1	252,4	416,2	357,1
Emprunts	257,4	174,0	251,4	144,5	136,6	175,3	114,4	82,1	164,8	165,0	129,4	83,7	165,8	171,7	146,9	78,5	143,9
TOTAL	428,6	263,1	467,9	474,3	413,6	282,3	288,1	275,8	443,8	586,6	706,9	732,2	596,7	629,4	713,4	625,3	732,1

PA + PIN	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Etat	n.c.	n.c.	306,6	270,7	245,5	317,8	255,5	205,5	237,1	249,6	233,2	230,6	212,9	192,0	192,9	n.c.	n.c.
Collectivités locales	178,6	120,6	142,5	85,6	96,9	137,3	118,8	212,2	156,5	206,5	349,9	493,5	354,3	472,0	557,6	n.c.	n.c.
Subventions des administrations publiques	541,0	364,8	449,1	356,3	342,4	455,1	374,3	417,7	393,6	456,1	583,1	724,1	567,2	664,0	750,5	494,7	546,4
Fonds propres	270,8	358,7	443,2	434,7	322,2	184,3	309,2	216,2	349,7	591,8	840,4	837,4	559,1	591,1	668,5	787,6	717,5
Emprunts	503,5	558,5	627,9	351,5	282,5	343,5	338,4	256,7	363,6	315,9	238,9	236,9	335,8	251,7	377,8	301,8	280,4
TOTAL	1315,3	1282,0	1520,2	1142,5	947,1	982,9	1021,9	890,6	1106,9	1363,8	1662,4	1798,4	1462,1	1506,8	1796,8	1584,1	1544,3

Conversion en francs 96 (indice général des prix de détail)	2,08	1,84	1,65	1,51	1,4	1,33	1,3	1,26	1,22	1,18	1,14	1,1	1,08	1,05	1,04	1,02	1

CONVERSION EN FRANCS 96	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Etat	n.c.	n.c.	505,9	408,8	343,7	422,7	332,2	258,9	289,3	294,5	265,8	253,7	229,9	201,6	200,6	n.c.	n.c.
Collectivités locales	371,5	221,9	235,1	129,3	135,7	182,6	154,4	267,4	190,9	243,7	398,9	542,9	382,6	495,6	579,9	n.c.	n.c.
Subventions des administrations publiques	1125,3	671,2	741,0	538,0	479,4	605,3	486,6	526,3	480,2	538,2	664,7	796,5	612,6	697,2	780,5	504,6	546,4
Fonds propres	563,3	660,0	731,3	656,4	451,1	245,1	402,0	272,4	426,6	698,3	958,1	921,1	603,8	620,7	695,2	803,4	717,5
Emprunts	1047,3	1027,6	1036,0	530,8	395,5	456,9	439,9	323,4	443,6	372,8	272,3	260,6	362,7	264,3	392,9	307,8	280,4
TOTAL	2735,8	2358,9	2508,3	1725,2	1325,9	1307,3	1328,5	1122,2	1350,4	1609,3	1895,1	1978,2	1579,1	1582,1	1868,7	1615,8	1544,3

Part des PIN (en %)	32,6	20,5	30,8	41,5	43,7	28,7	28,2	31,0	40,1	43,0	42,5	40,7	40,8	41,8	39,7	39,5	47,4

Part des subventions (en %)	-	-	29,5	31,2	36,2	46,3	36,6	46,9	35,6	33,4	35,1	40,3	38,8	44,1	41,8	31,2	35,4

ANNEXE 2

COMPARAISON DE TARIFS DE MANUTENTION DU FRET CONVENTIONNEL (à la tonne)

(facturation à l'armateur / moyenne de plusieurs contrats)
navire : cargo polyvalent

Prestations	PORTS			
	Le Havre	Rouen	Anvers	Rotterdam
Réception/Livraison ¹				
Toute marchandise	55 F/T	45 F/T ²	de 5 à 30 F avant négociation ; de 0 à 15 F après	À la charge de l'exportateur lorsque facturé
fûts	20 F/T		À la charge de l'exportateur	
aciers	40 F/T			
palettes	15 F/T			
Chargement				
marchandises diverses ³	210 à 280 F/T	200 F/T	119 F/T	105 F/T
palettes/big bags	180 à 250 F/T	110 F/T	86 F/T	38 et 75 F/T ⁴
fûts	165 F/T	150 F/T	86 F/T	93 F/T
aciers/fer	150 F/T	150 F/T	72 F/T	38 F/T

Source : MLTC

Remarque : selon les manutentionnaires et les ports (surtout en France), il est difficile d'avoir une classification homogène des marchandises. Les comparaisons sont assez difficiles.

(1) En France, à la charge de l'armateur pour partie (la seule figurant dans ce tableau).

(2) 130 F/tonne à Marseille.

(3) Cubant < 3 (rapport volume/poids).

(4) Palettes = 75 F/T / Big bags = 38 F.

ANNEXE 3

COMPARAISON DE TARIFS DE MANUTENTION DU FRET CONTENEURISE (à la boîte)

pour la Cote occidentale d'Afrique,
Antilles françaises, Océan Indien

(facturation à l'armateur / moyenne de plusieurs contrats)
navire : porte-conteneurs équivalent 800 EVP

Prestations	PORTS			
	Le Havre	Rouen	Anvers	Rotterdam
Réception/Livraison ¹	220 F	250 F	212 F ²	120 F
Brouettage	200 F	150 F	inclus dans le chargement	inclus dans le chargement
Chargement/ Déchargement	562 F ³	600 F	500 F ²	360 F
TOTAL	982 F	1 000 F	712 F	480 F

Source : MLTC

Les shiftings overtime ne sont pas compris dans ces tarifs.

Remarque : Si l'on exclut le brouettage (mouvement éventuel du conteneur à quai), nous avons la comparaison suivante :

Le Havre	782 F/TEU
Rouen	850 F/TEU
Anvers	712 F/TEU
Rotterdam	480 F/TEU

(1) Depuis sur wagon ou châssis routier

(2) Si réception uniquement : 212 F/TEU

Si réception et chargement : 620 F/TEU les deux prestations.

(3) Y compris taxe d'usage.

ANNEXE 4

ANALYSE DE LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS

*Résumé de l'étude de BCEOM
pour le compte du Commissariat général du Plan*

1. Préambule

Une enquête qualitative sur la compétitivité des ports français a été réalisée en septembre 1997 à la demande du Commissariat Général du Plan.

Cette enquête a consisté en une trentaine d'entretiens directs auprès des usagers des ports français opérant sur les segments de marché particulièrement sensibles à la concurrence intra-européenne (chargeurs, commissionnaires de transport et armateurs français et étrangers). Il s'agissait donc de recueillir des avis émanant directement de décideurs du choix d'un port.

Le présent document propose une analyse de la compétitivité des ports français réalisée sur la base de cette enquête. Il comprend deux parties :

- une analyse de la position concurrentielle des ports français visant à identifier les segments de marché les plus sensibles à la concurrence intra-européenne,
- une analyse des résultats de l'enquête effectuée auprès des usagers des ports français opérant sur les segments de marché identifiés.

2. Analyse de la position concurrentielle des ports français

2.1 Présentation générale de l'activité des ports français

Le trafic total de l'ensemble des ports français représente un volume annuel de 300 millions de tonnes environ dont environ 70% à l'import et 30% à l'export.

Ce trafic se décompose comme suit :

- *les vracs liquides* : 155 Mt par an environ, soit un peu plus de la moitié du trafic. Ils sont constitués en majorité de produits pétroliers (94% environ) et concernent principalement les importations (plus de 85% de ces trafics sont à l'import). La majorité de ce trafic est destinée aux industries lourdes localisées à proximité des grands ports de France. Une fois les décisions d'implantation prises, les industriels sont très dépendants du port à proximité duquel ils ont choisi de s'implanter. Les trafics liés à ces activités sont donc peu volatils et sont souvent considérés comme captifs par les ports concernés et ces trafics. Toutefois, lorsque la décision de restructurer une activité ou de créer une nouvelle unité doit être prise par ces industriels, la compétitivité des ports joue un rôle important dans les choix. Bien entendu, ces choix sont ensuite déterminants, sur le long terme, pour l'activité des sites portuaires retenus.
- *les vracs solides* : 70 Mt par an environ, dont plus de 70% sont des importations, sont très liés à des filières spécifiques ou à des secteurs d'activité (charbon et minerais à l'import pour la sidérurgie, charbon pour les centrales électriques, céréales à l'export, engrais, aliments pour animaux, sucres, ciment, clinker, sables ou graves, etc.) . Une partie de ces trafics est destinée à des industries lourdes, dont certaines se sont implantées en zone portuaire afin de minimiser les coûts de transport. Une autre partie de ces trafics de vrac est destinée à, ou originaire de régions plus éloignées des ports. Dans ce cas, la position géographique du port joue bien entendu un rôle important dans les choix logistiques, mais les possibilités d'accès terrestre par des modes de transport adaptés sont fondamentales (voie d'eau pour les pondéreux, chemin de fer pour les céréales...). Ces trafics sont donc assez peu concurrentiels, ou tout au moins assez peu volatils sur le court terme. Comme pour les vracs liquides, les sites portuaires sont mis en concurrence lors de choix stratégiques d'implantation de nouvelles unités industrielles.
- *les marchandises diverses conteneurisées* : 18,3 millions de tonnes en 1996. En raison des logiques armatoriales d'organisation des lignes régulières qui transportent ces marchandises, le trafic est très concentré

sur quelques ports (Le Havre 9,5 Mt, Marseille-Fos 5,8 Mt, Rouen 1,1 Mt, Nantes St Nazaire 0,7 Mt, Dunkerque 0,7 Mt, Bordeaux 0,3 Mt). Les principales caractéristiques de ce trafic sont d'être à la fois très diffus et très volatil. Très diffus, car les chargeurs expédiant ou recevant des marchandises conteneurisées sont implantés dans toutes les régions de France, et traitent parfois des trafics annuels très faibles (les grandes régions économiques françaises drainent toutefois une large part du trafic). Très volatil car les chargeurs ont souvent le choix entre plusieurs ports. Le premier client du port pour ces trafics est donc l'armateur de ligne régulière car c'est lui qui, en choisissant d'inscrire tel port sur sa ligne, fait que la chaîne de transport passant par ce port existe ou non. Notons également la faiblesse des armateurs nationaux sur les lignes régulières, et que le marché mondial est dominé par des armateurs étrangers (Europe du Nord, États Unis, et surtout Asie du sud-est). Il s'agit donc d'un trafic extrêmement concurrentiel pour lequel aucune position n'est définitivement acquise.

- **les trafics rouliers (Roll on - Roll off ou RORO)** : désignent les marchandises qui sont déchargées des navires par roulage (ou manutention horizontale). Ils représentent environ 50 millions de tonnes par an, dont 40 Mt/an pour le trafic transmanche, c'est à dire les échanges entre les îles britanniques et l'Europe continentale, 5 Mt/an pour les échanges entre la façade méditerranéenne de la France et la Corse ou le Maghreb et 5 Mt/an pour quelques lignes spécifiques (entre Nantes et l'Espagne par exemple) ou des lignes "carriers" transocéaniques transportant des véhicules neufs. Il s'agit également de trafics fortement concurrentiels.
- **Les trafics conventionnels (ou "breakbulk")** : désignent les marchandises diverses non unitisées et représente environ 12 Mt par an. Il s'agit principalement de produits sidérurgiques, de bois, de sacherie ou "big bags", de palettes, cartons... Ce trafic est souvent très concurrentiel pour les ports, et la manutention portuaire joue un rôle déterminant dans la compétitivité d'un port sur ces activités qui restent très consommatrices de main d'œuvre.

2.2 Historique des grandes tendances et évolutions passées

Le trafic total de l'ensemble des ports français est pratiquement stable depuis 1990 et se situe, depuis cette date, à un niveau annuel de l'ordre de 300 Mt (+/- 2%). Il a atteint pour la première fois ce niveau dans les années 73-74 (respectivement 295 et 305 Mt) après une longue période de forte croissance. Il a ensuite fluctué dans une fourchette de +/- 10% entre 1974 et 1990, atteignant son point culminant en 1979 (330,5 Mt).

Les grandes évolutions des trafics de vrac trouvent souvent leur explication dans l'analyse de l'activité des filières qui leur sont liées plus que dans celle de la compétitivité des ports. En revanche, alors que les échanges de produits manufacturés continuent à augmenter à un rythme supérieur à celui de la croissance économique des pays, les ports français subissent sur ces trafics une forte concurrence des autres ports européens et l'évolution de leurs trafics de marchandises diverses reste nettement inférieure à celle de leurs voisins.

Les conteneurs

Le trafic de conteneurs des ports français augmente de façon assez régulière jusqu'en 1989 où il atteint 16,8 Mt. Cette croissance se ralentit ensuite et le trafic stagne, avec une forte baisse d'activité en 1992 en raison des conflits sociaux qui ont accompagné la réforme de la filière portuaire et son volet sur le statut de la main d'oeuvre docker. Le trafic retrouve en 1993 son niveau "normal" des années 1990-1991. Hormis cette baisse ponctuelle de 1992, le trafic conteneurisé des ports français évolue lentement au cours des dernières années, alors qu'il continue à augmenter fortement dans les ports étrangers concurrents, comme le montrent les évolutions pour les principaux ports européens entre 1990 et 1996 :

Évolution des trafics conteneurisés entre 1990 et 1996 (tonnes) :

Ensemble des ports français :	+ 13%
Port de Hambourg :	+ 59%
Port d'Anvers :	+ 81%
Port de Rotterdam :	+ 36%
Port de Barcelone :	+ 67%
Port de Valence :	+ 118%
Port d'Algésiras ¹ :	+ 148%
Port de Gênes :	+ 145%

Globalement, le trafic de conteneurs devient de plus en plus concurrentiel, et il apparaît clairement que les ports français perdent progressivement de leur compétitivité par rapport à leurs concurrents.

(1) La forte augmentation du trafic du port d'Algésiras n'est pas liée à la croissance des échanges extérieurs de la péninsule ibérique. Elle résulte principalement du développement des activités de transbordements de deux des plus grands armateurs mondiaux.

Le trafic roulier

Le trafic roulier connaît une croissance régulière assez forte jusqu'en 1995, le trafic transmanche étant tiré par la croissance des échanges avec les îles britanniques et augmentant de 7 à 8% par an en moyenne au cours des 5 dernières années. La mise en service du tunnel sous la Manche et la montée en puissance du trafic pendant l'été 1996 modifie sensiblement la donne sur ce marché : les opérateurs renforcent leurs services sur certains ports au détriment d'autres sur lesquels des services disparaissent. Les évolutions sont contrastées, mais globalement, le trafic roulier transmanche des ports français subit la concurrence de ce nouveau mode de transport.

Le trafic conventionnel

Malgré une reprise assez sensible dans quelques ports à la suite de la réforme de 1992, le trafic conventionnel global stagne dans les ports français. Les comparaisons sont difficiles avec les ports étrangers concurrents, car les statistiques fournies par les ports distinguent rarement le conventionnel du roulier au sein des statistiques sur les marchandises diverses. Toutefois, les évolutions de l'ensemble du trafic de diverses non conteneurisées ne sont pas très différentes dans les ports du Nord et dans les ports français, ce qui semble traduire une stabilité des niveaux de compétitivité relatifs. Notons toutefois que les ports français sont peu actifs sur ce marché : alors que le trafic de diverses non conteneurisées s'élève en 1996 à 18 Mt environ pour l'ensemble des ports autonomes français dont 10 Mt dans les ports de la façade Manche/mer du Nord, il atteint la même année 23 Mt au seul port d'Anvers, 14 Mt à Zeebrugge, 6,5 Mt à Amsterdam et 18,5 Mt à Rotterdam, soit un total de 65 Mt pour les principaux ports du Bénélux ! On note donc un écart considérable entre l'activité des ports français sur le conventionnel et celle de leurs concurrents nord-européens.

2.3 Analyse des parts de marché et ciblage retenus

Depuis la réforme des procédures douanières intra-communautaires en 1993, il est difficile d'évaluer de manière précise les parts de marché des ports français et étrangers et d'en faire une analyse régionale par type de marchandise. Toutefois, l'examen de l'évolution des statistiques jusqu'en 1993 a permis d'établir un ciblage géographique et sectoriel des entretiens à réaliser.

Annexe 4

- Ciblage géographique

L'examen par région permet de faire ressortir les régions les plus soumises à la concurrence des ports étrangers

- Les régions littorales appartiennent généralement à l'arrière-pensée économique d'un port ou d'un groupement de port. La concurrence y est assez faible et le trafic est généralement concentré sur le ou les ports de la région. Dans la même logique, l'Alsace et la Lorraine sont dans l'arrière-pensée économique des ports du Bénélux.
- Les régions du centre de la France génèrent un trafic globalement assez faibles, et les enjeux sont donc limités.
- Quelques régions génèrent des échanges importants, et les chaînes de transport via les ports français sont fortement concurrencées par des chaînes alternatives passant par les ports étrangers : il s'agit des régions Ile de France, Rhône Alpes, Nord, Picardie, Champagne-Ardenne.

- Ciblage sectoriel

Trois groupes importants ont été retenus :

- *des moyens et gros chargeurs* : industrie lourde (pétrole, chimie, sidérurgie), industrie légères (produits manufacturés) et grande distribution. La première catégorie permettra d'aborder à la fois des logiques industrielles pour les trafics de vrac, et des logiques lignes régulières pour les trafics de marchandises diverses. Les deux autres catégories concernent principalement les marchandises diverses. Ces chargeurs importants disposent de services logistiques en propre, et maîtrisent eux-mêmes leurs choix en matière de transport. Leur diversité permet d'aborder les différentes problématiques liées à l'organisation de leurs approvisionnements en Europe (base logistique...),
- *des commissionnaires de transport* : qui bien souvent prennent les décisions logistiques (ou les orientent) pour le compte de leur clients (petits chargeurs),
- *des armateurs français et étrangers* dont le rôle fondamental a été souligné pour ce qui concerne le choix des ports d'escale.

3. Analyses résultats de l'enquête

Cette partie de l'étude présente les résultats de l'enquête qualitative effectuée auprès d'un échantillon d'une trentaine d'utilisateurs des ports français (chargeurs, commissionnaires de transport et armateurs français et étrangers) opérant sur les segments de marché sélectionnés précédemment.

Elle a pour objet une évaluation synthétique :

- des facteurs de compétitivité qui déterminent le choix d'un port par ses différents utilisateurs,
- du niveau de satisfaction des utilisateurs sur l'évolution de la compétitivité des ports français par rapport à leurs principaux concurrents en Europe,
- des principales attentes des utilisateurs des ports français en matière d'amélioration de leur compétitivité.

Les résultats bruts de l'enquête sont synthétisés dans les trois tableaux suivants. Le premier tableau présente les indices d'importance qu'attribuent les responsables d'entreprises rencontrés aux différents facteurs de compétitivité. Les deux tableaux suivants donnent les indices de satisfaction qu'attribuent les responsables rencontrés aux ports français et aux ports étrangers en fonction des facteurs de compétitivité retenus.

Les principaux enseignements à retenir de cette enquête sont présentés ensuite.

EVALUATION DE L'IMPORTANCE DES FACTEURS DE COMPETITIVITE DANS LE CHOIX DES PORTS PAR LES CHARGEURS

(chaque colonne correspond à un entretien)

FACTEURS DE COMPETITIVITE DES PORTS	GRANDE DISTRIBUTION			INDUSTRIE LEGERE				INDUSTRIE LOURDE			COMMISSIONNAIRES DE TRANSPORT						
Position géographique maritime	1	2	2	1	1	2	1	2	1	2	1	1	2	1	2	2	3
Position géographique terrestre	1	1-2	1	2	1	2	3	2	2	1	2	1	1	1	1	1	1
Qualité des accès nautiques	4	X	X	4	4	X	4	4	4	4	4	2	4	4	4	4	4
Qualité des accès terrestres	1	2	2	1	2	2	1	2	1	1	2	2	2	2	1	1	1
Nombre et fréquence des lignes régulières	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1
Tarifs des redevances et services portuaires	2	2	2	2	3	2	2	1	1	2	1	1	2-3	2	3	2	2
Qualité des services portuaires	2	2	1	1	2	2	1	1	1	1	2	1	2	2	2	2	2
Fiableté	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1
Sécurité	1	2	1	3	3	1	2	3	1	1	2	3	2	3	2	2	1
Procédures douanières et administratives	2	3	3	1	X	4	2	X	2	3	4	3	3	3	2	3	3
Cadre fiscal et réglementaire	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	4	X	X	X	X	X	X

INDICES D'IMPORTANCE

TRES IMPORTANT	1
IMPORTANT	2
PEU IMPORTANT	3
IMPORTANT MAIS INDIRECT	4
INDIFFERENT	X

N.B. : Cette analyse comparative repose principalement sur des types de trafics communs aux différents secteurs d'activités considérés (par ex. : conteneurs et divers conventionnel).

EVALUATION DE LA COMPETITIVITE DES PORTS FRANCAIS
(chaque colonne correspond à un entretien)

NIVEAU DE SATISFACTION DES PORTS	LE HAVRE												MARSEILLE						DUNKERQUE					
	GD	GD	IG	IG	IG	IG	ID	ID	ID	CT	CT	CT	CT	GD	IG	ID	ID	CT	CT	CT	IG	ID	ID	
Secteur d'activité des entreprises																								
Position géographique maritime	1	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	2	1	1	3	2	1	2	1	2	1	1	1	
Position géographique terrestre	1	2	1	3	3	1	2	1	1	1	1	2	1	1	3	1	1	2	2	1	1	1	2	
Qualité des accès nautiques	x	x	x	x	1	x	1	x	1	x	x	x	x	x	x	1	x	x	x	x	1	1	1	
Qualité des accès terrestres	1	2	2	3	3	2	1	2	2	1	1	2	1	2	3	1	2	2	3	1	2	1	2	
Nombre et fréquence des lignes régulières	2	1	2	2	1	1	1	1	3	1-2	1	1	2	2-3	3	1-2	3	2	2	3	3	x	4	
Tarifs des redevances et services portuaires	2	2	2	2-3	2	2-3	2	2	2-3	2	3	2	2	3	2-3	3	3	3	3	3	2	3-4	3	
Qualité des services portuaires	2	2	2	2	1	2-3	2	2	2	1	2	3	1	3	2	4	4	2	3	3	1	1	1	
Fiabilité	2	2	3	2	2	2-3	2	2	2	2	2	3	3	2	3	4	3	3	3	1	1	1	1	
Sécurité	1	2-3	1	2	x	1	2	2	2	1	2	2	2	2	3	2	3	3	2	3	2	x	1	1
Procédures douanières et administratives	2	2	2	x	2	x	1	x	x	2	2	2	2	2	2	x	2	x	2	2	2	1	2	
Cadre fiscal et réglementaire	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	3	x	

LEGENDE

SECTEURS D'ACTIVITE DES ENTREPRISES :

GRANDE DISTRIBUTION GD
INDUSTRIE LEGERE IG
INDUSTRIE LOURDE ID
COMMISSION DE TRANSPORT CT

INDICES DE SATISFACTION :

TRES SATISFAISANT 1
SATISFAISANT 2
PEU SATISFAISANT 3
TRES PEU SATISFAISANT 4

N.B. : Cette analyse comparative repose principalement sur des types de trafics communs aux différents secteurs d'activités considérés

EVALUATION DE LA COMPETITIVITE DES PORTS ETRANGERS

(chaque colonne correspond à un entretien)

NIVEAU DE SATISFACTION DES PORTS	ANVERS											ROTTERDAM					
	GD	CD	IG	IG	ID	ID	ID	CT	CT	CT	CT	GD	IG	IG	CT	CT	CT
Secteur d'activité des entreprises																	
Position géographique maritime	1	2	2	1	2	2	2	1	2	1	2	1	1	2	2	2	1
Position géographique terrestre	2	1	2	2	2	1	1	2	1	2	2-3	2	2	2	1	2-3	2
Qualité des accès nautiques	x	x	2	x	x	2	3	x	x	x	x	x	x	2	x	x	x
Qualité des accès terrestres	1	2	2	2	1	1	1	1	1	2	1	1	2	2	1	1	2
Nombre et fréquence des lignes régulières	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Tarifs des redevances et services portuaires	1	2	2	1-2	1	1	1	1	2	1	2	2	3	2	2	2	1-2
Qualité des services portuaires	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Fiabilité	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1
Sécurité	1	1	x	1-2	1	2	2	1	1-2	2	2	1	1	x	1-2	2	1-2
Procédures douanières et administratives	1	2	2	x	x	x	1	2	1	1	1	2	x	2	1	1	x
Cadre fiscal et réglementaire	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

LÉGENDE

SECTEURS D'ACTIVITE DES ENTREPRISES :

GRANDE DISTRIBUTION	GD
INDUSTRIE LEGERE	IG
INDUSTRIE LOURDE	ID
COMMISSION DE TRANSPORT	CT

INDICES DE SATISFACTION :

TRES SATISFAISANT	1
SATISFAISANT	2
PEU SATISFAISANT	3
TRES PEU SATISFAISANT	4

N.B. : Cette analyse comparative repose principalement sur des types de trafics communs aux différents secteurs d'activités considérés (par ex. : conteneurs et divers conventionnel).

3.1 Évaluation de la compétitivité des ports français par leurs usagers

3.1.1 Le point de vue des chargeurs et commissionnaires de transport

L'appréciation de l'évolution de la compétitivité des ports français par les chargeurs et commissionnaires de transport est différenciée selon les ports. Il faut souligner toutefois que l'enquête ayant porté sur un *petit échantillon de chargeurs et commissionnaires de transport* de la région parisienne, la région Rhône-Alpes, le Massif Central et le nord de la France, les principaux ports mentionnés sont Le Havre, Marseille et Dunkerque, ainsi que les ports d'Anvers, Rotterdam et parfois Zeebrugge.

Concernant le port du Havre, toutes les chargeurs rencontrées s'accordent pour reconnaître qu'il a nettement amélioré son niveau de compétitivité depuis le début de la réforme portuaire, qu'il est le seul port français à rester en course dans la compétition portuaire européenne sur les trafics de lignes régulières conteneurisées, mais qu'il doit encore faire des efforts d'amélioration pour se mettre au niveau de compétitivité de ses principaux concurrents de mer du nord.

Le port de Marseille est jugé beaucoup plus sévèrement par les chargeurs et commissionnaires de transport rencontrés qui s'accordent pour dire que malgré la réforme portuaire il n'a pas réagi au niveau nécessaire par rapport à l'évolution de la concurrence portuaire, qu'il a déjà quasiment perdu la bataille du conteneur en Méditerranée et que les chargeurs qui l'utilisent encore le font principalement en raison de l'implantation de leurs installations dans son hinterland proche.

Le port de Dunkerque est relativement bien apprécié par les chargeurs qui l'utilisent. Ils considèrent généralement que c'est le port qui présente les résultats les plus satisfaisants dans la mise en œuvre de la réforme portuaire. Mais malgré ses efforts, il ne réussit pas à attirer les lignes régulières et son offre de transport maritime demeure peu satisfaisante dans un environnement géographique très concurrentiel.

3.1.2 Le point de vue des armateurs

- *Pour le trafic conteneurs*

Concernant le port du Havre, les armateurs s'accordent avec les chargeurs pour souligner la nette amélioration de son niveau de fiabilité et

expriment leur satisfaction à ce sujet. Mais il souffre encore d'une mauvaise image de marque auprès des directions des compagnies maritimes à l'étranger. Le caractère inachevé de la réforme portuaire et les nombreux problèmes de droit du travail et de statuts de personnels (conducteurs de portiques et dockers notamment) laissés en suspens constituent pour eux une appréhension sur la garantie de maintien de ce niveau de fiabilité.

L'amélioration du niveau de productivité du port du Havre est également jugée satisfaisante. Mais des efforts sont encore à réaliser pour atteindre les niveaux plus compétitifs des ports de Rotterdam ou Anvers. En matière de qualité des services portuaires, les appréciations sont différenciées selon la taille des armements. Le port du Havre, dans son ensemble, accorde une certaine priorité aux grands armements étrangers qu'il s'efforce de fidéliser et les armements de moindre envergure, notamment les armements français, se plaignent de ne pas bénéficier d'une qualité de service aussi satisfaisante.

Des efforts commerciaux appréciables ont été réalisés sur les coûts d'escale de navires. Mais certains tarifs sont jugés encore pénalisants par rapport à ceux pratiqués dans les ports concurrents. C'est en particulier le cas des services soumis à un monopole de fait, tels que le remorquage, le camionnage et tous les services à terre dans l'enceinte portuaire. Cependant au-delà des tarifs qui ont atteint des niveaux relativement satisfaisants (ex. droits de port) ou peuvent être compensés par des ristournes commerciales (ex. manutention), ce sont les coûts par unité transportée qui pénalisent les escales au port du Havre en raison de son volume de trafic insuffisant¹. Selon les armateurs, cette insuffisance de volume de trafic ne peut se résoudre que par un élargissement de son hinterland et donc par l'amélioration de la qualité et de la compétitivité de son réseau d'accès terrestres.

Concernant le port de Marseille, l'appréciation des armateurs est très sévère et généralement négative. Le manque de fiabilité et les fréquents conflits sociaux au port de Marseille constituent pour eux une véritable hantise. La mise en œuvre de la réforme portuaire et l'exacerbation des conditions de concurrence portuaire en Europe ne semblent pas avoir d'effets sensibles sur les niveaux de productivité et de qualité des services portuaires à Marseille qui demeurent bien en deçà des standards européens.

Malgré des conditions d'accès nautiques nettement plus avantageuses que celles des ports du nord, les tarifs de droits de port et de remorquage restent relativement élevés à Marseille, alors que les tarifs de manutention y sont nettement plus chers que dans tous les ports européens.

(1) Escale moyenne de 450 mouvements de conteneurs pour un navire de 4.500 TEU au Havre contre 2.000 à Rotterdam

Dans un contexte extrêmement concurrentiel, où les stratégies armatoriales de desserte de la Méditerranée sont de plus en plus déterminées par la concurrence très vive sur les flux Est-Ouest, la mise en place de méga-alliances maritimes, l'utilisation de navires de plus en plus gros, la réduction du nombre d'escales par rotation et le développement du transbordement et du feedering, il apparaît que le port de Marseille, en raison de son manque de fiabilité et de compétitivité, a probablement déjà perdu la bataille du conteneur en Méditerranée et risque à terme de devenir principalement un port de feeders. Même les grandes compagnies maritimes qui continuent de toucher Marseille en direct se posent aujourd'hui des questions sur l'avenir de leur escale et ne cachent pas que des décisions importantes seront prises à court terme si aucune amélioration n'est enregistrée.

• *Pour les trafics conventionnels*

L'appréciation du niveau de compétitivité des ports français par les transporteurs de trafics conventionnels n'est pas très différente de celle de leurs homologues des lignes conteneurisées pour les facteurs de fiabilité et de coûts de droits de port ou de services au navire. Mais elle rejoint beaucoup plus le point de vue des chargeurs sur le manque de compétitivité de la manutention et de tous les services à la marchandise que nécessitent beaucoup plus les trafics conventionnels.

La raison de ce manque de compétitivité réside selon les armateurs dans la persistance très pénalisante de monopoles de fait sur l'exercice de toutes les prestations de services réalisables dans l'enceinte portuaire (camionnage, groupage/dégroupage, prestations diverses sous hangar ou sur terre-plein portuaire, etc.) pour lesquels les opérateurs n'ont pas la liberté de choisir leurs sous-traitants et sont contraints de faire appel à la main-d'œuvre docker en supportant ses tarifs et ses niveaux de productivité et de qualité de service.

• *Pour les trafics de vrac*

Les transporteurs maritimes de vracs liquides et solides sont généralement satisfaits de la qualité des infrastructures d'accueil des ports français.

Comme tous les autres armateurs, ils sont sensibles aux facteurs de fiabilité et de productivité qui n'y sont pas toujours satisfaisants. Mais ils sont surtout préoccupés par les niveaux de tarifs portuaires qui sont généralement plus élevés que dans les autres ports européens.

Ils sont particulièrement mécontents des niveaux de tarifs de droits de port qui leur sont appliqués et ont l'impression d'être considérés comme des clients captifs qui « subventionnent » les trafics plus concurrentiels, notamment les conteneurs. Les transporteurs de vrac sont également mécontents des tarifs de services maritimes (pilottage et remorquage) qui sont plus élevés en France que dans les autres ports européens. Ils remettent en cause les monopoles de fait qui sont exercés sur le pilotage et le remorquage et souhaitent un changement de statut et une libéralisation de ces activités.

3.2 Les principales attentes des usagers des ports français

La préoccupation numéro un des usagers des ports français, qu'ils soient armateurs, commissionnaires de transport ou chargeurs, est la **garantie de fiabilité**. Ce critère prédomine largement tous les autres.

Pour les armateurs, les insuffisances actuelles de fiabilité se mesurent en pertes de temps et d'argent qui pénalisent le niveau de compétitivité de leurs coûts d'escale dans les ports concernés et risquent de les amener à ne plus les desservir en direct pour ne pas affecter le planning et la rentabilité de l'ensemble de leur rotation.

Pour les chargeurs et commissionnaires de transport, cette préoccupation se mesure également en conséquences financières de l'immobilisation prolongée de leurs marchandises. Mais elle exprime surtout leur souci majeur de **pouvoir disposer d'une offre de transport maritime satisfaisante**. Leur préoccupation de fiabilité est déterminée par la nécessité d'attirer et de pérenniser la présence des grandes compagnies maritimes dans les ports français.

Cet objectif prioritaire de garantie de fiabilité dépend en premier lieu de la capacité des ports français à assainir leur climat social par **l'application et l'achèvement de la réforme portuaire** qui doit aboutir à la généralisation du droit commun du travail et à la suppression de tous les monopoles de fait.

Pour tous les usagers rencontrés lors l'enquête, la réforme engagée devait certes concerner en priorité l'activité de **manutention**. Mais son application doit être, à la fois, menée à son terme dans le domaine prioritaire de la manutention et étendue à toutes les activités de service nécessaires au développement de la compétitivité d'un port. Elle doit notamment viser la suppression des monopoles de fait sur toutes les prestations de **services portuaires à terre** (camionnage, utilisation des hangars portuaires, empotage/dépotage, statut des conducteurs de grues et portiques, etc.). Ils estiment qu'elle doit aussi concerner les activités maritimes de pilotage et de

remorquage et aboutir à l'instauration de véritables relations commerciales entre ces professions et leurs clients armateurs, tout en tenant compte des nécessaires impératifs de sécurité.

Outre la garantie de fiabilité, tous les usagers attendent de l'application et de l'achèvement de la réforme portuaire une amélioration de la **productivité et de la qualité des services** portuaires, ainsi qu'une réduction des tarifs pratiqués (droits de port, pilotage, remorquage, manutention, etc.).

Cependant tous les usagers sont clairement conscients que l'amélioration de la compétitivité du transport ne se joue pas uniquement au niveau du maillon portuaire et qu'elle nécessite une démarche globale prenant en compte tous les maillons des **chaines de transport multimodales**. En conséquence, les chargeurs, les commissionnaires de transport, les armateurs, ainsi que les ports et leurs prestataires de services, s'accordent tous pour considérer que **l'amélioration de la qualité et de la compétitivité des accès terrestres** des ports français est devenue encore plus importante pour leur développement dans un contexte d'ouverture et de libéralisation du marché européen.

Pour tous les usagers rencontrés, cette amélioration passe bien sûr par une réduction des coûts de transport routier qui reste le mode d'acheminement dominant. Mais elle passe aussi et surtout par un développement des autres modes de transport terrestre (rail et fleuve) qui contribuent au succès des ports d'Anvers et Rotterdam en leur permettant de massifier leurs flux. Un tel développement suppose certes des infrastructures techniquement adaptées. Mais il signifie également l'ouverture de l'accès au réseau ferré français à des opérateurs de transport privés pour la mise en place de corridors ferroviaires reliant les ports français aux principaux marchés européens au moyen de navettes efficaces et économiques.

ANNEXE 5

COMPOSITION DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES PORTS AUTONOMES

1. Dispositions générales

Un port autonome est administré par un conseil d'administration, assisté d'un directeur. Le conseil d'administration comprend :

- pour moitié des membres désignés par les chambres de commerce et d'industrie et les collectivités locales de la circonscription, ainsi que des représentants du personnel de l'établissement public et des ouvriers du port,
- pour moitié des membres représentant l'État et des personnalités choisies parmi les principaux usagers du port ou désignés en raison de leur compétence dans les problèmes portuaires, de la navigation maritime, des transports, de l'économie régionale ou de l'économie générale.

Les membres autres que ceux désignés par les chambres de commerce et d'industrie et les collectivités locales sont nommés par décret. Les représentants du personnel de l'établissement public et des ouvriers du port sont choisis sur les listes établies par chacune des organisations syndicales les plus représentatives.

Le conseil élit son président parmi ses membres.

La présence de représentants du secteur privé au sein du conseil d'administration est justifiée par la mission d'exploitation donnée au port.

Le directeur est nommé par l'État après avis du Conseil : il exécute les décisions et cet organisme, dirige le personnel et ordonne les questions financières (lesquelles sont exécutées par un agent comptable désigné par le Ministre des finances).

Les décisions du conseil sont immédiatement exécutoires si le Commissaire du Gouvernement n'y a pas fait opposition en séance. Dans le cas contraire la décision est exécutoire si le ministre chargé des ports maritimes n'a pas confirmé cette opposition dans le délai d'un mois.

2. Détail des membres du conseil d'administration

Le conseil d'administration comprend :

- 4 membres désignés par les chambres de commerce et d'industrie de la circonscription du port, dont deux au moins doivent appartenir aux catégories d'usagers énoncées ci-après
- 1 membre désigné par le conseil régional de la région dans laquelle se trouve la principale ville de la circonscription du port
- 1 membre désigné par le conseil général du département dans lequel se trouve la principale ville de la circonscription du port
- 1 membre désigné par le conseil municipal de la principale ville de la circonscription du port
- 2 membres représentant, soit des collectivités territoriales, soit des établissements publics territoriaux, soit une collectivité territoriale et un établissement public territorial intéressés au fonctionnement du port, dont la désignation appartient aux assemblées délibérantes de ces collectivités ou établissements
- 3 membres représentant les salariés du port autonome, dont un représentant des ingénieurs, chefs de service et cadres administratifs commerciaux ou techniques assimilés sur le plan de la classification
- 1 membre représentant les ouvriers dockers du port
- 3 membres représentant l'État dont :
 - membre du Conseil d'État, présenté par le vice-président du Conseil d'État
 - un représentant du ministre chargé de l'Economie et des finances, présenté par ce ministre et choisi parmi les fonctionnaires en activité de son département

- le Préfet de la région dans laquelle se trouve la ville principale de la circonscription du port autonome, ou son suppléant qu'il désigne à titre permanent
- 2 personnalités choisies sur une liste de quatre usagers du port appartenant aux catégories d'usagers énoncées ci-après, liste établie conjointement par les chambres de commerce et d'industrie représentées au conseil
- 8 personnalités choisies en raison de leur compétence dans les problèmes intéressant les ports, la navigation maritime, les transports, l'économie régionale ou nationale, dont quatre au moins doivent appartenir aux catégories d'usagers énoncées ci-après.

Les catégories d'usagers parmi lesquelles doivent être désignés par les chambres de commerce ou nommés par décret certains membres du conseil d'administration sont les suivantes :

- principales entreprises industrielles, commerciales et agricoles des régions desservies par le port
- armements français
- agences françaises des compagnies de navigation
- professionnels de la marine marchande de tels que capitaines de navire, pilotes et marins de la marine marchande
- entreprises de transports terrestres
- sociétés concessionnaires d'outillage public
- entreprises de services portuaires, et notamment entreprises de manutention maritime, de transit, de consignation, d'exploitation d'entrepôt public des douanes, courtiers maritimes.

CONSOMMATION DES CREDITS

(situation au 04/06/1997)

	Dotation LFI	Reports	Transfert	Sous Répartition	Fonds de Concours		Dotation LFR	Annulations	TOTAL UTILISABLE	TOTAL CONSUME/AFFECTE
					total	de tiers				
35-34 article 10 - Ports Maritimes Métropole										
1980	21 597 664	160 558	1 500 000	- 25 107	6 336 379			- 380 000	29 189 494	28 852 131
1981	18 167 664	877 755			6 637 047			- 560 740	26 243 206	24 712 485
1982	22 189 664				7 464 675			- 361 727	30 016 066	26 099 753
1983	24 056 734			1 055 354	11 062 544		1 383 190		36 502 468	36 452 322
1984	22 623 952			1 445 445	7 667 043			- 682 000	31 054 440	30 754 697
1985	23 096 231				7 859 127		557 377		31 512 735	31 512 516
1986	26 389 767			- 270 462	15 487 500			- 200 000	41 406 805	40 984 641
1987	27 345 666			372 850	31 804 080			- 600 900	58 921 696	58 078 142
1988	36 394 616	125 349			32 156 516				68 676 481	67 204 332
1989	40 002 856	48 934			35 630 690			- 2 000 000	73 682 480	71 973 167
1990	43 668 173	4 010 157			28 077 439			- 3 275 000	72 480 769	68 606 372
1991	44 841 000	4 066 564	198 900		27 698 261	3 670 288		- 2 242 000	74 562 725	74 394 788
1992	39 970 000	244 458	- 75 521		28 406 140	6 914 567		- 2 180 000	66 365 077	63 473 663
1993	37 873 000	2 925 555			34 654 691	8 507 594		- 5 680 950	69 772 296	68 293 072
1994	35 548 000	2 296 497			32 614 987	7 850 646		- 2 105 600	68 353 884	64 456 910
1995	36 200 000	5 496 530			34 194 405	10 213 214		- 2 620 000	73 270 935	71 742 216
1996	34 398 000	1 578 060			36 684 798	4 159 104		- 5 159 700	67 501 158	67 457 507
35-34 article 40 - Ports Maritimes Outre-Mer										
1980	4 039 523	2 801		- 39 023					3 933 301	3 933 013
1981	3 539 523	50 064							3 589 587	3 589 587
1982	4 029 523								4 029 523	4 010 556
1983	4 392 180			2 865					4 395 045	4 395 045
1984	3 947 671			290 041					4 118 712	4 118 712
1985	3 841 171			52 000					3 910 421	3 910 421
1986	4 383 071				79 848				4 412 919	4 349 881
1987	4 380 084				278 946				4 688 906	4 484 902
1988	4 380 084	4 153			2 204 579				6 588 816	6 588 816
1989	4 380 084	1 042			2 237 060				6 398 186	6 361 886
1990	4 380 084				2 784 624				7 077 708	7 077 708
1991	4 358 000	221 612	- 198 900		915 087				5 077 799	5 002 278
1992	3 842 000			75 521	4 933 299				8 640 820	8 640 819
1993	4 132 000				3 112 427				6 622 671	6 622 670
1994	4 132 000				3 071 780				6 928 580	6 928 580
1995	3 800 000				3 713 270				7 133 270	7 133 270
1996	3 626 000	2 589			4 117 785				7 202 474	7 202 474

Source : DTMP/L

CONSOMMATION DES CREDITS

(situation au 04/06/1997)

	Dotation LFI	Reports	Transfert	Sous Répartition	Fonds de Concours		Dotation LFR	Annulations	TOTAL	TOTAL
					total	dt trav tiers			UTILISABLE	CONSOMME/AFFECTE
44-34 article 10 - Ports Autonomes Métropole										
1980	256 822 312							- 1 220 000	255 602 312	255 602 312
1981	322 932 091			500 000					323 432 091	323 432 091
1982	379 860 377								379 860 377	379 860 377
1983	412 718 300								412 718 300	412 718 300
1984	474 718 300			- 707 810				- 11 900 000	461 524 461	461 524 461
1985	474 132 271								480 367 950	480 367 950
1986	480 367 950								480 367 950	480 367 950
1987	480 367 950							- 8 052 000	472 315 950	472 315 950
1988	480 367 950								480 367 950	480 367 950
1989	480 367 950							- 25 011 500	455 356 450	455 356 450
1990	474 405 000	- 3 950 000	- 7 150 000					- 10 740 000	460 465 000	460 465 000
1991	470 655 000		- 310 000					- 13 766 000	456 579 000	456 579 000
1992	446 171 000							- 29 611 000	416 560 000	416 560 000
1993	414 273 000							- 36 962 761	377 310 239	377 310 239
1994	395 989 000							- 15 354 000	380 635 000	380 635 000
1995	402 200 000		302 000					- 33 400 000	369 102 000	369 102 000
1996	392 500 000							- 10 161 000	382 339 000	382 339 000
44-34 article 50 - Ports Autonomes Outre-Mer										
1980	1 575 232								1 575 232	1 575 232
1981	2 042 985								2 042 985	2 042 985
1982	2 360 771								2 360 771	2 360 771
1983	2 559 193								2 559 193	2 559 193
1984	2 721 190			278 810				- 71 000	2 929 000	2 929 000
1985	3 042 817								3 042 817	3 042 817
1986	3 042 817								3 042 817	3 042 817
1987	3 042 817							- 48 000	2 994 817	2 994 817
1988	3 042 817								3 042 817	3 042 817
1989	3 042 817							- 158 500	2 884 317	2 884 317
1990	3 005 767							- 30 000	2 975 767	2 975 767
1991	2 945 000							- 74 000	2 871 000	2 871 000
1992	2 829 000							- 179 000	2 650 000	2 650 000
1993	2 627 000							- 234 364	2 650 000	2 650 000
1994	2 511 000							- 102 892	2 408 108	2 408 108
1995	2 500 000			- 302 000				- 490 000	1 708 000	1 708 000
1996	1 500 000							- 39 000	1 461 000	1 461 000

Source : DTMPL

CONSOMMATION DES CREDITS

(Crédits de Paiement)

	Dotation LFI	Reports	Transfert	Sous Répartition	Fonds de Concours		Dotation LFR	Annulations	TOTAL UTILISABLE	TOTAL CONSOMME
					total	dt trav tiers				
53-30 article 30 - Ports Maritimes Métropole										
1980	361 200 000	15 987 511	24 637 000	27 050 000	180 930 582				609 805 093	587 607 478
1981	314 900 000	21 803 133	12 650 000	34 200 000	143 734 666		- 700 000		520 287 799	490 536 100
1982	269 500 000	29 946 454	7 999 965	20 697 000	129 665 635		18 000 000	- 9 125 000	466 684 054	445 749 237
1983	266 700 000	20 934 817	8 910 000	8 884 135	167 905 806		- 4 000 000	- 21 425 000	447 709 758	434 040 329
1984	217 300 000	13 624 898	1 090 000	18 870 000	185 292 900		- 2 480 000	- 8 000 000	425 497 798	404 871 650
1985	114 100 000	20 625 948	- 10 550 000	- 29 420 000	294 316 590				389 072 538	282 759 098
1986	74 840 000	106 313 444	- 5 400 000	6 625 000	185 439 874		11 095 413		378 913 731	341 445 038
1987	81 500 000	37 468 693	- 5 000 000	12 418 643	147 085 088		- 5 700 000	- 1 235 000	266 537 424	224 167 297
1988	152 050 000	43 047 816	- 4 700 000	- 3 600 000	241 006 869		- 14 200 000		413 604 685	388 623 737
1989	225 050 000	24 980 947	4 010 000	- 2 834 285	174 893 315		- 3 100 000	- 4 500 000	418 499 977	366 563 015
1990	258 000 000	51 936 961	- 280 000	17 170 000	133 258 963			- 26 639 352	433 446 572	338 141 605
1991	265 500 000	95 304 966	6 310 000	- 30 850 000	163 221 310			- 46 386 241	453 100 035	427 064 785
1992	240 500 000	26 035 251	- 2 500 000	- 12 800 000	174 835 500			- 22 231 000	403 839 751	362 536 373
1993	211 500 000	41 303 377	50 000	- 10 060 000	159 527 437		- 10 747 000	- 1 537 000	390 036 814	354 567 952
1994	176 100 000	35 468 860	- 2 500 000	- 1 600 000	59 168 292		- 14 212 000	- 24 079 548	228 345 604	223 786 256
1995	180 600 000	4 559 348	7 950 000	- 1 274 000	108 726 950			- 25 768 000	274 794 298	251 835 994
1996	157 500 000	22 958 304	1 500 000	- 3 950 000	142 574 500				320 582 804	310 324 883
53-30 article 70 - Ports Maritimes Outre-Mer										
1980	45 000 000	2 146 484		12 700 000	17 815 993		15 000 000		92 662 477	73 309 855
1981	41 800 000	22 170 866	850 000	- 37 140 000	5 533 817				33 214 683	27 566 948
1982	88 500 000	5 649 816	10 000 000	- 16 300 000	70 078 543			- 22 875 000	135 053 359	115 574 064
1983	95 000 000	19 479 295	5 000 000	- 14 644 084	77 321 257			- 2 484 000	179 672 468	173 330 394
1984	108 400 000	6 342 066		- 7 380 000	64 744 088			- 20 000 000	152 106 152	151 609 495
1985	58 900 000	496 657		28 500 000	45 581 300			- 1 000 000	132 477 957	115 657 787
1986	10 025 000	16 512 169			45 355 000				71 892 169	59 025 407
1987	15 000 000	13 052 263	- 600 000	- 9 300 000	15 060 000			- 227 000	32 985 263	29 885 734
1988	16 000 000	3 099 529			21 800 000				40 899 529	29 164 445
1989	23 100 000	11 735 084			11 170 000		- 15 535 000	- 420 000	30 050 084	27 463 324
1990	22 400 000	2 586 759	8 000 000	- 18 250 000	26 844 073			- 2 770 888	36 809 944	36 338 259
1991	23 000 000	2 471 685		26 250 000	73 785 000			- 1 525 000	123 981 685	119 852 591
1992	21 700 000	4 129 094		10 988 000	40 560 000			- 15 618 000	61 759 094	53 716 763
1993	23 600 000	8 042 471		6 486 474	20 905 000		- 1 262 000	- 199 000	57 572 945	45 955 216
1994	19 000 000	11 617 727		- 3 000 000	36 392 331		109 000	- 3 000 000	61 119 058	60 472 366
1995	14 000 000	444 497		- 100 000	18 182 500			- 2 251 997	30 275 000	28 178 133
1996	17 750 000	2 096 868		930 000	18 191 875		8 500 000	- 7 969 000	39 499 743	29 120 952

Source : DTMP, octobre 1997

CONSOMMATION DES CREDITS (situation au 04/06/1997)

(autorisations de programme)

	Dotation 1 FI	Reports	Transfert	Sous Répartition	Fonds de Concours		Dotation LFR	Annulations	TOTAL UTILISABLE	TOTAL CONSOMMÉ/AFFECTÉ
					total	dt trav tiers				
53-30 article 30 - Ports Maritimes Métropole										
1980	325 227 000	3 042 351	22 887 000	14 500 000					365 656 351	359 417 285
1981	257 984 000	6 239 066	51 250 000	12 000 000			- 8 000 000		319 473 066	307 028 613
1982	324 984 000	12 444 453	10 599 965	- 8 291 000			- 29 390 000		309 863 418	297 252 647
1983	358 070 000	12 610 771	5 600 000	- 3 850 000			- 12 000 000	- 108 193 000	252 237 771	241 179 857
1984	248 383 000	11 057 913	14 650 000				- 6 000 000	- 83 500 000	184 590 913	180 638 158
1985	38 320 000	3 852 755	- 8 380 000						33 892 755	30 351 773
1986	27 210 000	3 540 981	- 1 178 000				35 000 000		64 572 981	28 966 152
1987	171 820 000	35 286 829	- 662 000				- 5 700 000	- 3 932 000	196 812 829	181 812 550
1988	241 750 000	15 688 897	- 4 480 000				- 14 200 000		238 758 897	215 981 318
1989	268 750 000	22 777 579	4 010 000		320 000		- 19 700 000	- 13 440 000	262 717 579	240 567 574
1990	277 000 000	22 150 000	- 280 000	- 3 000 000				- 35 559 291	260 310 709	260 184 626
1991	274 500 000	446 088	6 310 000	- 3 600 000				- 66 437 000	211 219 088	203 173 314
1992	232 500 000	8 045 774	- 2 500 000	- 9 894 500			- 25 115 000	- 19 182 000	183 854 274	181 548 564
1993	183 000 000	2 305 709	6 000 000	3 825 000			- 15 639 000	- 18 425 000	161 066 709	143 836 253
1994	222 000 000	17 320 456	- 2 500 000	8 186 000			- 12 650 000	- 35 880 000	196 386 456	194 668 104
1995	169 700 000	2 038 352	3 500 000					- 50 403 719	124 834 633	121 283 350
1996	144 500 000	3 690 034		3 535 000				- 16 004 000	135 721 034	135 681 997
53-30 article 70 - Ports Maritimes Outre-Mer										
1980	30 000 000	25 601 740	4 000 000	- 7 500 000			50 000 000		102 101 740	42 699 047
1981	20 600 000	59 402 693	21 300 000	- 12 000 000					89 302 693	36 217 863
1982	183 000 000	53 084 830		6 000 000				- 10 000 000	232 084 830	214 130 000
1983	23 000 000	17 954 830						- 5 750 000	35 204 830	18 303 410
1984	21 100 000	16 901 420		- 17 950 000				- 5 000 000	15 051 420	15 049 837
1985	6 650 000	1 583	7 100 000						13 051 583	13 746 663
1986	4 500 000	4 920							4 504 920	1 420 044
1987	30 000 000	3 084 876	- 600 000	- 5 020 000				- 686 000	26 778 876	25 047 405
1988	25 000 000	1 731 471							26 731 471	19 600 000
1989	25 000 000	1 731 471					- 1 435 000	- 1 250 000	29 446 471	29 319 999
1990	25 000 000	126 472	8 000 000	3 000 000			- 2 112 066	- 500 000	33 514 406	33 514 406
1991	24 000 000							- 5 892 000	18 108 000	17 190 000
1992	23 000 000	918 000		9 732 000				- 1 895 000	31 755 000	31 755 000
1993	25 000 000			- 7 500 000	8 000 000		- 1 203 000	- 2 517 000	21 780 000	13 780 000
1994	17 000 000	8 000 091		- 8 000 000				- 2 740 000	14 260 091	14 260 000
1995	15 000 000	91						- 2 865 091	12 135 000	12 135 000
1996	12 950 000			- 4 070 000			8 500 000	- 1 365 000	16 015 000	16 015 000

Source : DTMP/L

ANNEXE 7

LA FISCALITÉ TOUCHANT LES PORTS FRANÇAIS

1. La taxe professionnelle

Les ports autonomes, les ports gérés par des collectivités locales, des établissements publics ou des sociétés d'économie mixte sont exonérés de taxe professionnelle.

L'exonération vise l'exploitation proprement dite des ports de commerce ainsi que les services nécessaires à leur exploitation ou qui en dépendent.

1.1 Conditions requises

L'exonération n'est accordée que si les collectivités publiques assurent elles-mêmes la gestion des installations portuaires. Lorsque celle-ci est confiée à une société privée, le concessionnaire doit être imposé à la taxe professionnelle.

De même, les entreprises qui disposent d'installations portuaires sont imposables à la taxe professionnelle sur la valeur locative des biens qu'elles utilisent, à l'exception des emplacements dans les entrepôts et magasins généraux dont la valeur locative n'est comprise que dans la base d'imposition de l'exploitant. Toutefois, lorsqu'un port autonome, une collectivité locale, un établissement public ou une société d'économie mixte exploite des entrepôts ou magasins généraux dans le cadre de la gestion d'un port, il est exonéré pour cette activité. Dans ce cas les immeubles correspondants échappent totalement à la taxe professionnelle puisqu'ils ne sont retenus ni pour l'utilisateur, ni pour l'exploitant.

Cette exonération ne vise pas les locaux destinés au contrôle des douanes et amodiés par un port autonome.

1.2 Activités exonérées

Les activités ci-après sont exonérées lorsqu'elles s'exercent dans des ports de commerce maritime ou fluviaux, affectés au trafic des marchandises ou des voyageurs. Il s'agit :

- de l'exploitation des ports proprement dite (notamment celle de leur outillage public)
- des services nécessaires à l'exploitation des ports ou qui dépendent directement de cette exploitation
- de l'exploitation d'un service de pilotage.

1.3 Activités imposables

Les installations portuaires, tels que les hangars, silos, etc. appartenant aux ports autonomes sont imposables à la taxe professionnelle lorsqu'elles sont louées à des entreprises.

2. La taxe foncière

Les terrains et les installations portuaires sont exonérés de taxe foncière en vertu d'une décision ministérielle prise pendant la seconde guerre mondiale.

La taxe foncière fait l'objet de divers contentieux opposant les ports autonomes aux élus locaux et à l'administration fiscale.

L'ancienneté des textes de référence, certaines prises de positions ministérielles récentes, les incertitudes actuelles auxquelles sont confrontés les gestionnaires des ports, mériteraient une mise à plat des problèmes et l'élaboration d'un texte législatif ou d'une doctrine claire ; l'objectif recherché étant de ne pas pénaliser les ports français par rapport aux ports étrangers pour tout ce qui touche au trafic international.

3. L'impôt sur les sociétés

Les chambres de commerce maritime, les ports autonomes, les chambres de commerce de l'intérieur gérant des installations portuaires, les municipalités concessionnaires d'outillages publics dans des ports maritimes sont exonérés de l'impôt sur les sociétés en ce qui concerne les activités portuaires, mais

sont imposables sur les bénéfices des activités annexes (placements financiers, loyers, etc.)¹.

Les CCI sont rangées par l'article 167-1 de l'annexe IV du CGI dans la catégorie des établissements à caractère industriel et commercial. Toutefois, elles ne sont passibles de l'impôt sur les sociétés en vertu de l'article 206-1 du CGI qu'en cas d'exercice d'activités lucratives.

4. La TVA

Les ports autonomes sont en principe assujettis à la TVA. Toutefois, en vertu de l'article 262-2 et 7 du CGI, les prestations de services effectuées pour les besoins directs des bateaux énumérés ci-après et de leur cargaison sont exonérées.

Les bateaux concernés sont :

- les navires de commerce maritime
- les bateaux utilisés pour des activités industrielles en haute-mer
- les bateaux affectés à la pêche professionnelle maritime
- les bateaux de sauvetage et d'assistance en mer

Les prestations exonérées sont :

- le pilotage
- le remorquage (aussi bien pour les manoeuvres que pour l'attente du navire...)
- l'amarrage
- l'utilisation des installations portuaires (manoeuvre des écluses, occupation des quais, utilisation du matériel de manutention, l'éclairage...)
- les opérations d'entretien des navires et des matériels de bord
- le gardiennage et services de prévention et de lutte contre l'incendie
- la visite de sécurité, examens de carènes, expertises techniques
- l'assistance et le sauvetage du navire
- les expertises ayant trait à l'évaluation des dommages subis par les navires
- les prestations des greffiers des tribunaux de commerce.

(1) Par ailleurs, les PA doivent verser à l'État 50 % de l'excédent net éventuel de chaque exercice. Les CCI sont quant à elles dans l'obligation de conserver dans la concession les résultats excédentaires éventuels. Néanmoins, en ce qui les concerne, les nouveaux cahiers des charges donneraient la possibilité de répartir tout ou partie de ces résultats excédentaires entre concédant et concessionnaire.

L'exonération est applicable même dans l'hypothèse où les services énumérés ci-dessus sont rendus pour les besoins d'un navire exonéré qui n'est pas encore francisé.

De même que les opérations réalisées par certains professionnels sont exonérées de TVA, c'est-à-dire :

- les courtiers conducteurs et interprètes de navires
- les consignations et agents maritimes
- les gérants de navires.

L'exonération touche aussi les services effectués pour les besoins de la cargaison des bateaux, il s'agit :

- du chargement et du déchargement des navires
- de la manutention des marchandises
- de la location du matériel pour le chargement et le déchargement des navires
- de la location de contenants et de matériel de protection des marchandises
- du gardiennage des marchandises
- du stationnement et de la traction des wagons de marchandises sur les voies de quai
- du magasinage des marchandises nécessaire au transport par voie d'eau, dans la mesure des 15 jours
- de l'usage des halles à marée pour la vente aux enchères des produits de la pêche
- de l'embarquement et du débarquement des passagers et de leurs bagages
- de la location du matériel pour l'embarquement et le débarquement des passagers et de leurs bagages
- de l'usage des gares maritimes
- des expertises ayant trait à l'évaluation des dommages subis par les passagers et les marchandises.

Taux de la TVA dans différents États de l'UE

États	Taux réduit	Taux normal
Allemagne	7 %	15 %
Belgique	10 %, 12 %, 16 %	20 %
Espagne	4 %, 7 %	16 %
France	2,1 %, 5,5 %	20,6 %
Italie	4 %, 10 %, 16 %	19 %
Pays-Bas	6 %	17,5 %
Royaume-Uni	8 %	17,5 %

ANNEXE 8

POINT SUR L'AVANCEMENT DE LA RÉFORME PORTUAIRE

1. Amélioration de la desserte terrestre des ports

Quelques coopérations intermodales sont, ponctuellement, intervenues, à ce jour et de nouvelles dessertes ont été, récemment, mises en place par les ports, avec les opérateurs de transport, pour améliorer l'offre de services pour les marchandises conteneurisées. L'harmonisation, au niveau européen, des règles fiscales applicables aux entreprises concourant au passage portuaire (au regard de la taxe professionnelle) a fait l'objet d'un examen par un groupe de travail interministériel, présidé par Madame Vittemant (Trésorier-payeur général), dont le rapport a été remis au Parlement.

Dans le domaine routier, des progrès significatifs sont intervenus ces dernières années, en particulier avec la mise en service des liaisons inscrites au schéma directeur routier national, adopté en avril 1992 et dont la plupart ont été reprises dans les contrats de plan de la génération précédente ainsi que dans ceux en cours d'exécution.

La poursuite du programme autoroutier doit permettre de contourner la région parisienne et de désenclaver les ports de l'Atlantique. La desserte des ports français sera, en outre, complétée par de nouvelles liaisons qui sont actuellement à l'étude et qui pourront être incorporées au futur schéma directeur.

S'agissant de la voie d'eau, vient d'être lancée à Amiens, par le Ministre chargé des transports, la concertation publique sur le projet de liaison Seine-Nord qui doit créer un nouvel axe de transport de marchandises vers le nord de la France et de l'Europe.

Pour prendre en compte les préoccupations qu'ont exprimées, sur ce projet, les ports de la Basse-Seine, le Ministre chargé des transports a demandé au

préfet de la région Picardie, coordonnateur de la concertation engagée, d'associer l'ensemble des ports concernés par cette opération pour que leurs observations puissent être approfondies et analysées au regard du choix du tracé et du phasage des travaux.

Parallèlement, se poursuivent les réflexions sur le projet Seine-Est, fortement soutenu par les ports de la Basse-Seine pour disposer d'un nouvel accès à la Champagne, et, au-delà, à la Lorraine et à l'Alsace qui se trouvent principalement dans l'hinterland des ports fluviaux du Nord de l'Europe grâce à la Moselle et au Rhin.

Dans le domaine ferroviaire, plusieurs réflexions sont, actuellement, engagées :

- l'une avec la SNCF et ses filiales, devant déboucher à très court terme sur des propositions concrètes pour améliorer les fréquences et la qualité de la desserte des principaux ports français ;
- une autre a pour finalité de promouvoir, dans le cadre des travaux au cours au sein de l'Union Européenne sur les corridors de fret ferroviaire, un corridor et des sillons « Ouest-Est » permettant, en particulier, de relier Le Havre et les ports de la Basse-Seine à l'Allemagne et à l'Est de l'Europe. Parallèlement, des démarches seront conduites pour que le port de Marseille soit relié au projet de corridor Nord-Sud et que le port de Dunkerque et ceux du Pas-de-Calais puissent être connectés à un corridor « Londres-Sopron » via le tunnel sous la Manche.

2. Maîtrise des coûts de passage portuaire

Plusieurs mesures devraient permettre, par un effort de compétitivité commerciale de tous les intervenants dans le passage portuaire, de réduire le coût de ce passage.

- Un groupe de travail, présidé par Madame Simon-Rovetto, Inspecteur général des établissements scolaires et maritimes, vient de formuler des propositions en ce sens pour les professions du remorquage et du pilotage. Le rapport de ce groupe de travail est transmis, pour avis, aux différents interlocuteurs concernés et, sur la base des avis recueillis, des dispositions seront mises en œuvre rapidement.
- Des réflexions sur une meilleure adaptation du personnel dockers aux travaux à réaliser pourraient être engagées avec le ministère de l'Emploi et de la solidarité. Ce personnel est globalement âgé et connaît un taux

élevé d'inaptitude. Une action globale pourrait être proposée pour engager le renouvellement des générations : par départ progressif des dockers plus âgés ou inaptes avec, parallèlement, l'embauche de jeunes, en s'appuyant sur un dispositif de formation adapté, conformément à l'avenant à la convention collective de la profession, signé à cet effet.

- La mise en place d'outils d'analyse, de suivi et de transparence des coûts de passage portuaire est indispensable. La création d'un observatoire des coûts de passage portuaire a été prévue à cet effet. Il s'agirait d'une structure autonome d'observation s'appuyant sur les organismes compétents en matière d'analyse économique (Service Économique et statistique du ministère des Transports et INSEE).

Un rapport vient d'être remis sur ce sujet par M. Bernard, du Conseil Général des Ponts et Chaussées, proposant des voies et moyens pour la mise en place opérationnelle de cet observatoire.

3. Simplification et harmonisation des pratiques administratives.

Le plan d'action « Douanes - Ports », qui est très largement mis en œuvre, comporte soixante mesures destinées à simplifier et faciliter les mouvements de marchandises, à favoriser l'implantation de services logistiques, industriels et commerciaux, et à harmoniser, au plan européen, les procédures et pratiques douanières.

Il s'est prolongé, sur le terrain, par la signature de huit chartes de qualité et conventions entre les douanes et les ports ; deux nouvelles conventions sont prévues prochainement.

Dans l'esprit de ce plan d'actions élaboré avec les douanes, une démarche similaire a été engagée avec le ministère de l'Agriculture et de la Pêche pour harmoniser au niveau européen et simplifier les procédures de contrôle vétérinaire et phytosanitaire. Des propositions seront faites très prochainement.

4. Assouplissement dans la gestion foncière des ports.

Dans le prolongement de la loi du 25 juillet 1994 sur le domaine public, des mesures, en ce sens, sont actuellement à l'étude sur la base d'une redéfinition du partage des espaces portuaires, en vue de faciliter l'implantation d'entreprises au sein des zones portuaires

Une disposition législative insérée dans le projet de loi d'orientation sur la pêche a prévu d'étendre aux ports départementaux le bénéfice de l'octroi de droits réels aux occupants du domaine public.

5. Modernisation de l'organisation et du fonctionnement des établissements portuaires.

Des actions seront étudiées en vue de moderniser le fonctionnement des établissements portuaires et de diversifier leurs possibilités d'intervention, afin de leur permettre, en particulier, de développer des partenariats économiques utiles avec les opérateurs, qui sont créateurs de valeur ajoutée et d'emplois. C'est ainsi que pourront être envisagées les dispositions nécessaires au renforcement de la capacité d'intervention des ports autonomes maritimes, sous le contrôle de leur conseil d'administration et dans le respect de leurs missions de service public.

D'une façon générale, et pour l'ensemble des ports relevant de l'État, des progrès seront recherchés dans l'allégement, la modernisation et la déconcentration des procédures, dans la transparence des relations entre l'État et les établissements portuaires.

ANNEXE 9

LE FUTUR SCHÉMA DES PLATES-FORMES MULTIMODALES ET DU TRANSPORT COMBINÉ

Le ministère des Transports prévoit, en plus des cinq schémas directeurs prévus par la loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire, un « schéma des plates-formes multimodales et du transport combiné établi dans le même souci de cohérence intermodale, mais avec un caractère moins spécifique » afin de canaliser le foisonnement désordonné des initiatives locales. En préalable, un avant-projet de schéma national de plates-formes multimodales a été remis, en avril dernier, à la tutelle par Marc-Philippe Daubresse, député du Nord et Président du Conseil du transport combiné. Le rapport a pour objet de constituer un « outil de clarification », l'État se proposant d'être un coordinateur en matière de multimodalité et de transport combiné. Il s'agit aussi d'assurer une cohérence entre les nombreux projets locaux et de proposer une offre logistique compétitive située à des endroits stratégiques du territoire national.

Le rapport présente une sélection et une hiérarchisation des différentes plates-formes. Deux logiques en apparence contradictoires doivent être rendues complémentaires :

- une logique de concentration ou de polarisation des flux sur des zones de niveau européen. Les flux de trafic se regroupent sur des plates-formes de grande dimension assurant la redistribution entre les zones de production et de consommation au niveau de la France et de l'Europe ;
- une logique de diffusion en réseau permettant d'assurer la redistribution à un niveau plus fin de territoire vers des plates-formes de dimension plus modeste desservant un secteur régional.

Ces plates-formes, ainsi que les terminaux de transport combiné, les ports maritimes, les ports fluviaux et les aéroports de fret sont regroupés dans des zones logistiques multimodales pour lesquelles l'auteur propose deux niveaux principaux :

- 10 zones d'intérêt européen ;
- 20 zones d'intérêt national ;

Le système portuaire est pris en compte dans cet avant-projet puisque les six ports autonomes figurent dans cinq zones multimodales d'intérêt européen :

- axe Grand Lille/Dunkerque littoral/Dourges-Bassin minier
- Provence ouest-Marseille-Méditerranée
- Agglomération Bordeaux-Atlantique
- Tête de Seine portuaire Le Havre-Rouen/Basse Seine
- Bouches de la Loire nantaise

Les terminaux de transport combiné se trouvent classés en trois catégories : terminaux d'intérêts européen, national et local.

L'auteur précise que l'intervention financière de l'État serait limitée aux terminaux de transport combiné. Le financement des plates-formes logistiques devrait être assuré par les opérateurs dans le cadre du marché avec une aide éventuelle des pouvoirs publics locaux. Une priorité devrait être donnée au financement des terminaux d'intérêt européen. Elle pourrait se traduire par une aide spécifique aux accès routiers qui pourrait bénéficier à la plate-forme logistique associée au terminal. La question qui est posée pour le maritime est celle d'un financement équivalent à celui du terrestre qui n'existe pas actuellement pour les installations de transbordement.

L'auteur du rapport estime l'ensemble des investissements à un montant de 450 à 600 MF par an sur la période 1998-2008, ce montant venant en complément des 350 MF consentis annuellement au titre du transport combiné. Le financement pourrait être assuré par le FITTVN (Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables), en prélevant sur la part actuellement affectée au réseau routier (1,7 milliard).

Des actions en faveur des plates-formes combinées peuvent donc constituer une opportunité pour améliorer le fonctionnement des ports dans leur interface avec le transport terrestre. Les trois types de transfert entre le maritime et le ferroviaire, la route et le fluvial pourraient bénéficier d'une aide et il conviendrait de ne pas limiter celle-ci à la seule liaison intermodale mer-fer. Toutefois, si la ressource du FITTVN correspond à la logique de

mutualisation intermodale dans le secteur des transports, il est à craindre que les nombreux bénéficiaires potentiels de ce fonds n'acceptent qu'avec réticence de voir leur part diminuer au bénéfice d'un nouvel intervenant, les contributeurs souhaitant retrouver *in fine* leur mise de départ. L'établissement de priorités, dans le cadre d'une analyse de la cohérence entre les schémas directeurs et sous contrainte d'une limitation des enveloppes de crédit, constituera un exercice délicat à mener à bien mais indispensable.

ANNEXE 10

LES VILLES PORTUAIRES, PLACES STRATEGIQUES POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE CONTEMPORAIN

Par Priscilla De Roo, DATAR, 4 juillet 1997

Les villes portuaires françaises sont aujourd'hui confrontées à des blocages particuliers, dont les symptômes sont la montée du chômage, la difficile reconversion de leurs activités économiques et la crise sociale qui affecte particulièrement leur centre ville. Mais, plus profondément, ces blocages tiennent à la manière dont la politique d'aménagement du territoire appréhende le rôle des villes-ports dans la structuration du territoire et de l'économie nationales. Villes par essence internationales et ouvertes aux échanges, elles ont souvent été instrumentalisées comme de simples sites techniques spécialisés dans le passage portuaire et au mieux ramenées au rang de « métropoles d'équilibre » dans une cohérence qui demeurait essentiellement nationale.

Or, l'aménagement du territoire est aujourd'hui confronté en temps réel à des mutations profondes de l'espace. On peut rapidement citer quelques éléments qui constituent la toile de fond de ces mutations et que l'action publique doit prendre en compte si elle se donne comme objectif d'appivoiser ces mutations dans le territoire pour provoquer une nouvelle dynamique de l'emploi : la globalisation des échanges et le pilotage de l'économie par l'aval (les marchés) qui se substitue à la division spatiale du travail construite au niveau national, l'émergence de la ville comme lieu d'intermédiation entre l'extérieur et l'intérieur, comme district serviciel dans une économie multi fonctionnelle et pas seulement post industrielle, comme assurance tous risques face à des marchés particulièrement volatils, et enfin, comme lieu de direction économique dans un territoire européen ouvert, donc comme équilibre par rapport à Paris.

Dans ce contexte, c'est la ville portuaire qui devient le point nodal de l'attention publique et de la prise de responsabilité de l'État et pas seulement le port considéré comme un pur outil technique. Qui dit ville portuaire aborde la ville et le port comme un système intégré, relevant de logiques techniques (outils de transit et de traitement de la marchandise, réseaux de transports, chantiers multi-modaux) mais aussi de logiques économiques (offre de services économiques de la ville, offre de services logistiques et d'interconnexion) et de logiques sociales (offre d'emplois pour les populations déqualifiées, par exemple) et urbaine (construire des « waterfronts » spécialisés sur des emplois ou catégories sociales « supérieures » ou jouer de la diversité urbaine et de l'échange des catégories sociales).

Aussi, l'aménagement du territoire se doit de déplacer la problématique portuaire dans plusieurs directions :

- d'une vision patrimoniale nationale du rôle des ports, principalement axé sur des fonctions industrielles et de transit vers une vision internationale d'ouverture de la France au monde, en valorisant les fonctions commerciales et logistiques des ports, à partir desquelles pourront s'envisager des diversifications industrielles. En bref, les villes portuaires constituent pour la France des fenêtres internationales dont il serait incohérent de se priver dans un contexte de globalisation des échanges.
- d'une vision technique du rôle des ports, considérés comme de simples outils de transit, même efficaces, vers une vision économique (les fonctions d'échange des places portuaires) intégrant du même coup l'offre d'échanges du port et l'offre de services de la ville.
- d'une vision instrumentale d'efficacité de transit pur des ports vers une vision de valorisation économique des échanges sur le territoire local. Un port, c'est une rupture de charge, une ville, c'est un lieu où vivent et travaillent... et chôment, des populations. Comment alors profiter de la rupture de charge non seulement organiser la logistique du juste à temps, mais aussi pour valoriser et transformer la marchandise avant son réacheminement. Ceci concerne tout le débat sur les plates-formes logistiques, leur localisation judicieuse en fonction des objectifs d'aménagement que l'on s'assigne et leur calibrage.
- d'une vision pointilliste de la succession des lieux portuaires vers une vision stratégique de la place des villes portuaires dans le réseau territorial national, européen, international. Cela appelle un débat sur la hiérarchie des places portuaires, sur leur mise en réseau pour atteindre une meilleure complémentarité, sur leurs concurrences internes et externes, bref, sur

leurs marchés respectifs, étant entendu qu'une place portuaire est d'abord un lieu d'échanges vivant et adaptable et pas seulement un lieu de planification publique, fut-elle stratégique !

En conséquence, l'action publique d'aménagement se doit de donner une place primordiale aux villes portuaires dans les outils qu'elle s'est forgés (chartes de place portuaire, schéma national, schéma de développement de l'espace communautaire, schéma des ports, schéma intermodal, schéma d'accessibilité des ports) dans l'objectif de réhabiliter les places portuaires et leur stratégie d'ouverture économique dans une tradition d'aménagement souvent conçue d'une manière institutionnelle, patrimoniale, continentale, industrielle et technique. Il en va de l'adaptation du territoire français (en dehors de la région parisienne), à l'ouverture des échanges, pour le transformer non pas en un territoire de transit produisant sa cohorte de chômeurs nouveaux, mais en un réseau de territoires locaux capables de tirer profit des échanges au service de la création de valeur ajoutée et de l'emploi.

ANNEXE 11

AIDES ACCORDÉES PAR LES FONDS STRUCTURELS
AU DÉVELOPPEMENT DES PORTS DE COMMERCE

en millions d'ECUS

	Objet de la contribution	Contribution des fonds structurels	Financement public national	Financement privé	TOTAL
FRANCE					
Aquitaine	Obj. 2 : adaptation des ports	11,811	23,636		35,447
Basse-Normandie	Obj. 2 : développement du port de Cherbourg	1,220	3,330		4,550
Bretagne	Obj. 2 : accompagnement de la modernisation des sites portuaires	13,770	28,750		45,520
Corse	Obj. 1 : désenclavement et infrastructures de support pour les ports	0,800			
Haute-Normandie	Obj. 2 : développement des ports et des débouchés économiques internationaux	24,700	33,380		58,080
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Obj. 2 : développement de la fonction logistique	13,400	40,200		53,600
ITALIE					
Ligurie	Obj. 2 : développement portuaire	8,730	17,130		25,860
Toscane	Obj. 2 : Requalification du territoire et du système portuaire	15,527	47,631	48,684	111,842

en millions d'ECUS

	Objet de la contribution	Contribution des fonds structurels	Financement public national	Financement privé	TOTAL
ESPAGNE (suite)					
Andalousie	Obj. 1 (CCA) : aménagement des ports pour favoriser le désenclavement	36,040			
Asturie	Obj. 1 (CCA) : aménagement des ports pour favoriser le désenclavement	7,020			
Canaries	Obj. 1 (CCA) : aménagement des ports pour favoriser le désenclavement	7,800			
Cantabrie	Obj. 1 (CCA) : Aménagement des ports pour favoriser le désenclavement	3,150			
Catalogne	Obj. 2 (CCA) : développement des infrastructures de transports et des installations portuaires	162,850			
Galice	Obj. 1 (CCA) : Aménagement des ports pour favoriser le désenclavement	30,610			
Murcie	Obj. 1 (CCA) : Aménagement de sports pour favoriser le désenclavement	1,180			
Pays Basque	Obj. 2 (CCA) : Amélioration des infrastructures de transports et des installations portuaires	83,100			
GRECE					
	Obj. 1 (CCA) : programme port et aéroport	342,765			
	Obj. 1 (CCA) : programme fer, connexion avec le port de Kavala	20,700			