

N° 56

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 20

EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET ESPACE

IV. - Mer :

Ports maritimes

Rapporteur spécial : M. Tony LARUE

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Göttschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Mossiou, Bernard Pellarin, René Régnauld, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 22), 2947 (tome X), 2950 (tome VIII) et T.A. 732.

Sénat : 55 (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT-PROPOS	11
I - PRESENTATION DES CREDITS	13
A. LES DEPENSES ORDINAIRES	13
B. LES DEPENSES EN CAPITAL	14
II - L'EFFRITEMENT DE LA COMPETITIVITE DES PORTS FRANCAIS	17
A. UN CONTEXTE GENERAL PEU FAVORABLE	17
B. L'EVOLUTION DES DETOURNEMENTS DE TRAFIC	22
III - L'ACTION DE L'ETAT EN FAVEUR DES PORTS MARITIMES : UN BILAN CONTRASTE	25
A. L'ENGAGEMENT COURAGEUX DE LA RENOVATION DE LA FILIERE PORTUAIRE FRANCAISE	25
B. L'EVOLUTION PREOCCUPANTE DES MOYENS BUDGETAIRES	31

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. D'une manière générale, et comme l'année précédente, le budget des ports maritimes peut être analysé comme un budget de transition.

Dans un contexte de rigueur financière et budgétaire, marqué notamment par la diminution des crédits destinés aux équipements portuaires, les dotations prévues pour 1993 permettent néanmoins de maintenir globalement l'effort de l'Etat à un niveau sensiblement équivalent à celui constaté en 1992.

2. L'analyse de l'évolution de l'activité des ports maritimes français et du phénomène du détournement de trafic au cours de l'année écoulée conduit à un bilan mitigé, qui met en évidence l'ampleur de la tâche demeurant à accomplir en ce domaine.

Après la stagnation constatée en 1990, l'activité des ports de commerce français a ainsi augmenté de 2,5 % en 1991.

Il convient toutefois de noter que les mouvements sociaux consécutifs à l'annonce, par le Gouvernement, du plan de modernisation de la filière portuaire ont considérablement affecté l'activité des ports français.

On estime ainsi :

- que le trafic des marchandises diverses, qui est le plus soumis à la concurrence, a baissé de 13,8 % dans les ports autonomes au cours du premier semestre 1992 ;

- que le coût global des grèves peut être évalué, d'octobre 1991 à mai 1992, à environ 1,5 milliard de francs.

S'agissant des détournements de trafic, les chargeurs français ont confié en 1991 aux ports étrangers concurrents un trafic de 21,4 millions de tonnes, soit une augmentation de 2,3 % par rapport à 1990.

L'évolution du trafic de transit, c'est-à-dire des marchandises débarquées ou embarquées dans les ports français en provenance des pays étrangers ou leur étant destinées, donne également des indications sur la compétitivité des ports français.

Une bonne partie de ce trafic de transit est constitué de produits pétroliers, qui représentaient en 1991 environ 20,5 millions de tonnes (soit une stabilisation au niveau atteint en 1990).

Le transit des vrac solides est réduit et ne concerne que le port de Marseille qui assure un trafic d'éclatement de charbon vers l'Italie d'environ 1,5 million de tonnes. Ce trafic est en augmentation de 12 % par rapport à 1990.

Le trafic de transit de marchandises diverses, qui représente la plus forte valeur ajoutée pour la communauté portuaire, représente environ 14,5 millions de tonnes. Il se décompose en 3 millions de tonnes pour les conteneurs (essentiellement du transbordement maritime au Havre et à Marseille) et 11 millions de tonnes pour le trafic transmanche.

Au total, le trafic de transit des ports français représente 36,4 millions de francs en 1991 (+ 1 % par rapport à 1990), dont 35 % correspondant à du pétrole brut et 30 % au trafic transmanche.

3. Au regard de ces différents éléments, votre rapporteur constate avec satisfaction l'engagement, récent, d'une rénovation de la filière portuaire française qu'il a appelé de ses vœux depuis déjà plusieurs années.

Selon votre rapporteur, cette rénovation doit être globale et s'articuler, notamment, autour des principes suivants :

- Développer la desserte terrestre des ports français qui, s'ils ont une position géographique favorable par rapport aux grandes routes maritimes, occupent toutefois une position relativement excentrée par rapport aux grands pôles d'activité de l'Europe de l'Ouest.

- Adapter la manutention portuaire aux nouvelles exigences de la profession. La loi du 9 juin 1992, dont les axes principaux sont la mensualisation des anciens dockers et la déperéquateur du financement du chômage, devrait permettre à cet égard de responsabiliser les opérateurs privés.

- Alléger les procédures administratives et douanières lors du passage portuaire, en harmonisant, dans le respect des règles communautaires, les pratiques au sein de la Communauté économique européenne.

- Favoriser les investissements privés sur le domaine public maritime, particulièrement dans le secteur de l'outillage portuaire, par une réforme et un allègement des procédures financières. Une réforme du régime de la domanialité devrait permettre, en outre, une gestion plus souple des terrains portuaires.

- Mettre en place un nouveau cahier des charges des concessions d'outillage public.

Certaines des mesures récemment prises ou envisagées par le Gouvernement, telle, par exemple, la loi du 9 juin précitée, paraissent correspondre à l'un ou l'autre de ces principes.

Votre rapporteur ne peut donc que s'en féliciter même si, par ailleurs, et comme les années précédentes, il s'interroge sur les moyens financiers disponibles pour la mise en oeuvre de ces projets compte tenu du contexte actuel de rigueur budgétaire, et de l'évolution des dotations prévues pour 1993.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 4 novembre 1992, sous la présidence de M. Christian Poncelet, Président, la Commission a procédé à l'examen du budget des ports maritimes pour 1993 (Équipement, logement et transports-IV Mer) sur le rapport de M. Tony Larue, rapporteur spécial.

M. Tony Larue, rapporteur spécial, a d'abord estimé que le budget des ports maritimes pour 1993, soit 716,04 millions de francs en crédits de paiement, devait permettre de maintenir l'effort de l'Etat à un niveau sensiblement équivalent à celui constaté en 1992. Il a toutefois souligné que l'analyse de l'évolution de l'activité des ports maritimes français et du phénomène des détournements de trafic mettait en évidence l'ampleur de la tâche à accomplir pour les rendre compétitifs.

M. Tony Larue, rapporteur spécial, a indiqué que l'activité des ports de commerce français a augmenté de 2,5 % en 1991. Il a souligné que les mouvements sociaux consécutifs à l'annonce, par le Gouvernement, du plan de modernisation de la filière portuaire, avait considérablement affecté cette activité à partir de la fin de l'année dernière, le coût global de ces grèves étant estimé à 1,5 milliard de francs.

En ce qui concerne, par ailleurs, l'évolution des détournements de trafic, M. Tony Larue a indiqué que les ports étrangers avaient enregistré, pour le compte des chargeurs français, un trafic d'environ 21,4 millions de tonnes en 1991, soit une progression de 2,3 % par rapport à 1990.

Au regard de ces différents éléments, le rapporteur spécial a constaté avec satisfaction l'engagement, récent, d'une rénovation de la filière portuaire française qu'il avait appelée de ses vœux depuis déjà plusieurs années.

Il a précisé que cette rénovation devait être, selon lui, globale et s'articuler autour de quelques principes essentiels, à savoir :

- le développement de la desserte terrestre des ports français

qui, s'ils ont une position géographique favorable par rapport aux grandes routes maritimes, occupent toutefois une position relativement excentrée par rapport aux grands centres économiques de l'Europe de l'ouest ;

- l'allègement des procédures administratives et douanières lors du passage portuaire, en harmonisant, dans le respect du droit communautaire, les pratiques au sein de la Communauté économique européenne ;

- l'incitation au développement des investissements privés sur le domaine public maritime qui passe notamment par une réforme du régime de la domanialité.

En conclusion, M. Tony Larue, rapporteur spécial, s'est une nouvelle fois félicité de la réforme du statut de la manutention portuaire, tout en s'interrogeant sur l'évolution des dotations budgétaires prévues au titre des ports maritimes pour 1993.

A l'issue de cette présentation, M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis du budget des ports maritimes à la commission des affaires économiques, a salué le courage du Gouvernement qui a engagé une réforme du statut des dockers. En revanche, il s'est déclaré préoccupé par la forte contraction des crédits d'entretien des ports autonomes. Il a par ailleurs estimé que la rénovation de la filière portuaire française ne pouvait s'arrêter au seul problème de la manutention, mais devait également aborder l'ensemble des paramètres identifiables en ce domaine, notamment au regard des exigences de l'aménagement du territoire.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, s'est interrogé sur la forte diminution des crédits consacrés aux ports maritimes en 1993, compte tenu des multiples défis auxquels ceux-ci sont aujourd'hui confrontés. Il s'est par ailleurs interrogé sur le fait que les crédits destinés à l'accompagnement social de la réforme du statut des dockers n'aient pas été directement inscrits dans le projet de loi de finances pour 1993.

Répondant aux différents intervenants, M. Tony Larue, rapporteur spécial, a notamment indiqué qu'il partageait certaines des préoccupations exprimées sur l'évolution des dotations budgétaires pour 1993. Il a, par ailleurs, souligné l'action courageuse du Gouvernement qui a engagé une réforme de grande ampleur du statut des dockers, qui était attendue depuis des décennies. Il a précisé à ce sujet que la plupart des plans sociaux n'ayant été arrêtés qu'à l'automne 1992, les crédits correspondants n'avaient pu être directement inscrits dans le projet de loi de finances pour 1993.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter le budget des ports maritimes (Équipement, logement et transports-IV Mer) pour 1993.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget des ports maritimes pour 1993 s'inscrit dans un contexte particulier, en raison :

- d'une part, de la présentation, à la fin de l'année dernière, du plan de rénovation de la filière portuaire française ;

d'autre part, des importants mouvements sociaux qui, accompagnant la mise en oeuvre de ce plan, ont entravé l'activité des ports français au cours des premiers mois de 1992.

En effet, et compte tenu de l'effritement préoccupant de la compétitivité des ports français constatée au cours de ces dernières années, notamment par rapport à leurs grands concurrents de l'Europe du Nord, il était devenu indispensable de relancer la filière portuaire française afin d'autoriser une adaptation rapide et efficace des ports français aux défis auxquels il se trouvent aujourd'hui confrontés.

Le plan de modernisation de la filière portuaire, rendu public le 28 novembre 1991, s'articule donc autour de quelques grandes priorités, à savoir :

- l'amélioration de la desserte terrestre des ports français ;
- l'adaptation de la manutention portuaire aux nouvelles exigences de la profession, qui s'est concrétisée par la loi du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes ;
- le renforcement de la capacité financière des ports autonomes ;
- la révision des procédures fiscales et administratives dont le maintien en l'état serait susceptible d'handicaper la compétitivité des ports français ;
- la modernisation du régime de la domanialité publique portuaire destinée à favoriser l'investissement privé sans remettre en

cause le caractère public des établissements et des concessions portuaire.

Votre commission salue, comme il le mérite, cet engagement courageux de la rénovation de la filière portuaire française.

Elle avoue toutefois sa vive inquiétude concernant la modestie des moyens financiers disponibles en ce domaine, compte tenu de l'évolution préoccupante, d'une part, du budget des ports maritimes au cours de ces dernières années et, d'autre part, des dotations prévues pour 1993.

I - PRESENTATION DES CREDITS

Le montant total des crédits (dépenses ordinaires et crédits de paiement) proposés pour les ports maritimes au titre de 1993 s'élève à 716,04 millions de francs contre 776,49 millions de francs en 1992, soit une diminution de 7,79 % en francs courants.

Ces crédits se présentent de la manière suivante :

(en millions de francs)

	1991	1992	1993	Evolution 1993/1992 en %	Evolution 1992/1991 en %
Dépenses ordinaires					
- Titre III	68,7	63,69	62,44	-1,96%	-7,29%
- Titre IV	473,6	449	416,9	-7,15%	-5,19%
Total 1	542,3	512,69	479,34	-6,50%	-5,46%
Dépenses en capital					
- Titre V	290,1	263,8	236,7	-10,27%	-9,07%
- Titre VI	0	0	0		
Total 2	290,1	263,8	236,7	-10,27%	-9,07%
Total général (1 + 2)	832,4	776,49	716,04	-7,79%	-6,72%
Autorisations de programme	300,1	257	209,5	-18,48%	-14,36%

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les crédits de fonctionnement du titre III, soit 62,44 millions de francs, diminuent de 1,96 % par rapport au budget voté pour 1992.

Cette diminution traduit essentiellement :

- la suppression de 4 emplois de surveillants de ports au titre de l'ajustement au besoin et des économies budgétaires (soit -0,2 million de francs) ;

- divers ajustements budgétaires destinés à prendre en compte, outre l'évolution prévisible des rémunérations ou des vacations en 1993, l'ajustement aux besoins des crédits relatifs à la

maintenance des travaux d'entretien des accès des ports et des dépenses d'informatique, de bureautique et de télématique (-0,2 million de francs) ;

Les interventions publiques (titre IV) représentent la subvention versée par l'Etat aux ports autonomes pour le remboursement de leurs charges d'entretien et d'exploitation. Avec 416,9 millions de francs (chapitre 44-34), cette dotation diminue de 7,15 % en francs courants par rapport au budget voté de 1992 en raison de l'ajustement, pour un montant de 32,1 millions de francs, de la contribution de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des ports autonomes maritimes.

Il convient enfin de noter la création d'un nouvel article budgétaire (chapitre 46-37 article 40 : Ports maritimes - Contribution de l'Etat aux plans sociaux en faveur des dockers) destiné à accueillir les crédits affectés à "l'accompagnement social" de la mise en oeuvre de la loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes.

Le coût total de la contribution de l'Etat au financement des plans sociaux en faveur des dockers est aujourd'hui évalué à 1,2 milliard de francs d'ici l'année 2003.

Une première dotation de 332 millions de francs, dont 232 millions de francs directement imputés au budget des ports maritimes ⁽¹⁾, devrait être répartie entre les exercices 1992 et 1993 dans le cadre de lois de finances rectificatives.

B. LES DEPENSES EN CAPITAL

Avec une dotation de 236,7 millions de francs en 1993, les crédits de paiement diminuent de 10,27 % en francs courants par rapport au budget voté de 1992. La dotation en autorisations de programme diminue également et passe de 257 millions de francs en 1992 à 209,5 millions de francs en 1993 (- 18,48 %).

Ces dépenses, inscrites en totalité au titre V, concernent :

a) Les investissements de capacité et les opérations de modernisation des ports autonomes, dont les dotations en crédits de paiement passent de 240,5 millions de francs en 1992 à 211,5 millions

1.100 millions de francs étant par ailleurs imputés au budget du ministère du travail au titre de la formation professionnelle.

de francs en 1993 et les autorisations de programme de 232,5 millions de francs en 1992 à 183 millions de francs en 1993.

Ces crédits sont notamment destinés à la réalisation des opérations suivantes :

- Le Havre : achèvement de la 3ème phase du port rapide aval (dragages) ;

- Marseille : restructuration du secteur de la Joliette (trafics passagers et routiers) ;

- Rouen et Bordeaux : approfondissement des accès.

A ces opérations s'ajoutent les grosses réparations d'ouvrages, les investissements permettant de générer des économies d'entretien ou d'exploitation dans les ports d'intérêt national (ouvrages d'accès et quais) et les ports autonomes (ouvrages d'accès).

b) La poursuite de l'adaptation des infrastructures des ports maritimes d'Outre-mer (extension des installations portuaires à la Guadeloupe et à Saint-Pierre et Miquelon et réalisation de grosses réparations). Les dotations correspondantes augmentent par rapport au budget voté de 1992, tant en ce qui concerne les crédits de paiement (23,6 millions de francs en 1993 contre 21,7 millions de francs en 1992) que les autorisations de programme (25 millions de francs en 1993 contre 23 millions de francs l'année précédente).

c) Divers crédits d'études, dont la dotation demeure stable en crédits de paiement (1,6 million de francs) et en autorisations de programme (1,5 million de francs). Ces crédits sont affectés à la poursuite de l'analyse scientifique, technique et économique liée aux travaux d'aménagement, d'amélioration et de protection des ports maritimes.

II - L'EFFRITEMENT DE LA COMPETITIVITE DES PORTS FRANÇAIS

Au cours de ces derniers mois, et en dépit du redressement des échanges internationaux, l'évolution de l'activité des ports français s'est inscrite dans un contexte général peu favorable, en raison :

- des importants mouvements sociaux qui, accompagnant la rénovation du statut de la manutention portuaire, ont entravé leur activité depuis le début de l'année 1992 ;

- de l'affirmation de plus en plus pressante de la concurrence des ports de l'Europe du Nord de l'Europe.

Ces différents éléments, en exacerbant certaines faiblesses structurelles des ports français, confirment l'effritement préoccupant de leur compétitivité constaté depuis déjà plusieurs années et soulignent, par la même, tout l'intérêt du plan de modernisation de la filière portuaire présenté en novembre 1991.

A. UN CONTEXTE GENERAL PEU FAVORABLE

En dépit du redressement des échanges internationaux, l'analyse de l'évolution de l'activité des ports français au cours des mois écoulés n'invite guère à l'optimisme.

1. Le redressement des échanges internationaux

Le tableau suivant résume les informations disponibles quant à l'évolution du commerce mondial en volume au cours de ces dernières années.

**Évolution du commerce mondial de produits manufacturés
en volume (%)**

Taux de croissance			
Années	1990	1991	1992 (P)
Pays			
Importations de (1) :			
O.C.D.E.	5,1	3,7	5,5
C.E.E. à 12	8,4	6,7	5,1
C.E.E. hors R.F.A.	5,7	2,5	5,6
Hors O.C.D.E.	4,0	12,7	10,1
dont E.S.T.	-8,0	34,7	5,0
O.P.E.P.	6,0	17,9	14,8
P.E.D. hors O.P.E.P.	5,0	10,3	10,3
MONDE (Commerce mondial)	4,8	5,8	6,6

En 1991, les échanges mondiaux de produits manufacturés ont crû plus fortement qu'en 1990, ce qui peut paraître paradoxal dans la mesure où 1991 a été une année de ralentissement de l'activité économique. De fait, le dynamisme du commerce mondial en 1991 est dû à la forte croissance des importations des pays n'appartenant pas à l'O.C.D.E. En revanche, les importations des pays de l'O.C.D.E. ont diminué l'année dernière.

Ainsi, c'est dans les pays de l'Europe centrale et orientale que les importations en provenance de l'O.C.D.E. ont connu la croissance la plus forte, notamment au cours du premier semestre 1991.

Les importations des pays de l'O.P.E.P. et des pays en voie de développement ont également crû fortement, sous l'effet des besoins de reconstruction après la guerre du Golfe et d'une demande intérieure soutenue.

A l'inverse, les importations des pays de l'O.C.D.E. ont été moins soutenues en 1991 qu'en 1990.

En 1992, le commerce mondial devrait à nouveau progresser en volume, en raison :

- d'une part, de la reprise prévue de l'activité économique dans les pays de l'O.C.D.E. ;

- d'autre part, du maintien à un niveau élevé des importations des pays non membres de l'O.C.D.E.

Ce contexte général ne peut manquer d'influer sur l'évolution de l'activité des ports français, par lesquels transitent, en tonnage, 60,05 % de nos importations et 32,51 % de nos exportations.

2. L'évolution de l'activité des ports français

Les dernières années ont été caractérisées par un effritement progressif et préoccupant de la compétitivité des ports français. L'évolution de leur activité constatée en 1991 ne paraît pas, malheureusement, de nature à inverser cette tendance de manière significative.

Avec un total de 304,5 millions de tonnes, l'activité des ports de commerce métropolitains a augmenté de 2,5 % par rapport à 1990. Cette évolution est essentiellement imputable à la progression des entrées (+ 4,3 %), les sorties diminuant, quant à elles, de 2,2 %.

S'agissant tout d'abord des importations de pétrole brut, celles-ci ont augmenté de 2,5 % par rapport à l'année précédente en raison d'une consommation élevée sur le marché intérieur français.

Les entrées de pétrole brut par les ports français comprennent une part élevée de transit, maritime pour Le Havre et terrestre pour le port de Marseilles, ce dernier alimentant la Suisse et l'Allemagne du Sud-Ouest par le pipe-line sud-européen. Parallèlement, et après la très forte augmentation observée en 1990, les sorties de pétrole brut enregistrent en 1991 une baisse de 27 % au port du Havre, mais se maintiennent néanmoins à un niveau élevé.

En ce qui concerne les trafics de produits sidérurgiques, on constate une augmentation globale de 9,6 % par rapport à l'année précédente. Cette hausse doit toutefois être relativisée, un conflit social au port de Dunkerque ayant entraîné d'importants détournements de trafic au profit des ports du Bénélux en 1990.

Par ailleurs, le trafic des conteneurs des ports métropolitains stagne en 1991, avec un léger recul de 0,1%. Cette

évolution générale correspond toutefois à des situations contrastées selon les ports concernés.

Ainsi, au Havre, le trafic total augmente de 5,1 % en tonnage, en dépit d'un mois de décembre 1991 très perturbé par des mouvements sociaux (-11 % par rapport à décembre 1990). On observe également un infléchissement dans la croissance du trafic destiné à "l'hinterland" français du port, alors que le trafic de transbordement, qui représente en 1991 17,6 % du trafic de conteneurs en tonnage, augmente de 15 %.

A Marseille, on constate en revanche une forte baisse du trafic de transbordement sur les conteneurs (-35 %) en raison de choix stratégiques de certains opérateurs concernant leur desserte de la Méditerranée.

Enfin, le trafic transmanche, qui avait déjà fortement progressé en 1989, continue à augmenter en volume, au rythme de 2 à 3 % en moyenne annuelle.

Cette présentation de l'évolution, en 1991, de l'activité des ports français doit impérativement être complétée par la comparaison de l'activité des ports français avec celle des principaux ports européens dans le secteur des marchandises diverses, qui est le plus soumis à la concurrence (Cf tableau ci-dessous).

Trafics de marchandises diverses de quelques ports européens

unité : Kt	1990	1991	%91/90
HAMBOURG	28 555	29 989	5,02%
BREME	19 466	20 556	5,60%
ROTTERDAM	58 291	59 708	2,43%
ZEEBRUGGE	16 963	.	.
ANVERS	43 523	45 396	4,30%
GAND	3 657	3 307	-9,57%
AMSTERDAM	2 670	3 080	15,36%
DUNKERQUE	7 444	8 137	9,31%
LE HAVRE	11 713	12 142	3,66%
ROUEN	2 251	2 251	0,00%
NANTES ST N.	1 426	1 440	0,98%
BORDEAUX	797	734	-7,90%
MARSEILLE	10 639	10 278	-3,39%

Dans les ports français, le trafic des marchandises diverses augmente très légèrement en 1991 (+ 1%) mais demeure toutefois inférieur au niveau atteint en 1989.

En revanche, ce trafic augmente fortement à Hambourg (+ 5%) et, plus généralement, dans les ports ouest-allemands qui bénéficient de la réunification de l'Allemagne.

En ce qui concerne plus particulièrement les conteneurs, le port de Bordeaux est le seul à voir son trafic diminuer (Cf tableau ci-dessous). En sens inverse, Les trafics progressent à Anvers (+ 14,5 %) et Hambourg (+ 9%) et, dans une moindre mesure, à Rotterdam (+ 2%).

Trafics conteneurisés de quelques ports européens

unité : Kt	1990	1991	%91/90
HAMBOURG	19 587	21 362	9,06%
BREME	11 429	12 380	8,32%
ROTTERDAM	39 326	40 128	2,04%
ZEEBRUGGE	3 946	-	-
ANVERS	16 296	18 650	14,45%
GAND	102	127	24,51%
AMSTERDAM	805	814	1,12%
DUNKERQUE	782	810	3,58%
LE HAVRE	8 325	8 769	5,33%
ROUEN	929	937	0,86%
NANTES ST N.	206	267	29,61%
BORDEAUX	346	293	-15,32%
MARSEILLE	5 373	4 899	-8,82%

Enfin, il convient de souligner que les mouvements de grève consécutifs à l'annonce, fin novembre 1991, du plan gouvernemental de modernisation de la filière portuaire, ont fortement affecté l'activité des ports métropolitains au cours du premier semestre 1992 et, plus particulièrement, le trafic des marchandises diverses.

La plupart des ports français ont ainsi subi plus de 60 jours de grève depuis le début du conflit. Les effets de ces grèves, aggravés par la décision de certains armements d'appliquer des surcharges tarifaires temporaires pour les marchandises transitant par les ports français, expliquent la diminution de 13,8 % du trafic de marchandises diverses enregistrée dans les ports français depuis le début de l'année.

Globalement, le coût direct de ces grèves est évalué à 1,5 milliard de francs pour la période allant d'octobre 1991 à mai 1992.

B. L'EVOLUTION DES DETOURNEMENTS DE TRAFIC

Le détournement de trafic, c'est-à-dire le trafic pris en charge par les ports étrangers au détriment des ports français, constitue un indicateur essentiel de l'évolution de la compétitivité des ports français.

Il convient à cet égard de rappeler que l'évaluation des détournements de trafic repose sur l'exploitation des données statistiques du commerce extérieur de la France qui permettaient, jusqu'en 1987, de distinguer, pour les importations, le pays d'origine et de provenance et, pour les exportations, le pays de première destination et celui de destination finale.

Or, depuis l'introduction, le 1er janvier 1988, du document administratif unique (D.A.U.), le pays de dernière provenance et le pays de première destination ne font plus partie des informations saisies en ce qui concerne les trafics intracommunautaires. De plus, il apparaît que ces informations ne sont pas systématiquement renseignées, même en ce qui concerne les pays situés en dehors de la Communauté.

Cette moindre qualité des saisies douanières et ces pertes d'informations systématiques entraînent une diminution de la qualité des informations statistiques en la matière.

Il convient également de noter qu'à partir du premier janvier 1993, les statistiques de détournement de trafic ne seront disponibles que pour les seuls trafics extracommunautaires.

D'une manière générale, les ports étrangers ont enregistré en 1991, pour le compte des chargeurs français, un trafic d'environ 21,4 millions de tonnes, soit une augmentation de 2,3 % par rapport à 1990.

Le tableau ci-après résume l'évolution (en %) des "fuites de trafic" (1) en tonnage et en valeur au cours de ces dernières années.

1. Les "fuites de trafic" sont définies comme le rapport entre la part du commerce extérieur ayant emprunté un port étranger et le total du commerce extérieur ayant emprunté un port français.

	ANNEE							
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Importation								
sur tonnage (en %)	5,78	6,15	6,51	6,87	6,79	7,59	7,64	7,59
sur valeur (en %)	15,47	17,25	23,54	25,35	26,19	27,25	26,45	28,37
Exportation								
sur tonnage (en %)	11,07	11,07	10,84	10,36	10,17	9,54	11,04	11,42
sur valeur (en %)	14,21	15,73	17,06	16,05	17,56	18,32	20,16	20,74

L'analyse de ce tableau fait apparaître des évolutions plutôt préoccupantes, à savoir :

- d'une part, l'augmentation en valeur des "fuites de trafic" déjà observées au cours des années précédentes en matière d'importations. En revanche, il convient de souligner en ce domaine une stabilisation de la part des "fuites de trafic" en volume, qui retrouvent en 1991 le niveau atteint en 1989 (soit 7,59 % du total des importations en volume contre 7,64 % en 1990);

- d'autre part, la confirmation de l'inversion, déjà constatée en 1990, de la tendance à la baisse des "fuites de trafic" observée depuis 1985 en matière d'exportations. Ainsi, l'année dernière, 11,42 % des exportations françaises (en tonnage) sont passées par des ports étrangers contre 11,04 % en 1990 et 9,54 % en 1989.

L'évolution du trafic de transit, c'est-à-dire des marchandises débarquées ou embarquées dans les ports français en provenance ou à destination des pays étrangers, constitue également un indicateur pertinent de la compétitivité des ports français.

Une bonne partie de ce trafic de transit est constituée de produits pétroliers, qui représentaient en 1991 environ 20,5 millions de tonnes, contre 30 millions de tonnes en 1988.

Le transit des vrac solides est réduit et ne concerne que le port de Marseille qui assure un trafic d'éclatement de charbon vers l'Italie d'environ 1,5 million de tonnes (contre un million de tonnes en 1990).

Le transit des marchandises diverses, qui représente la plus forte valeur ajoutée, atteint environ 14,5 millions de tonnes, soit un niveau sensiblement équivalent à celui atteint en 1990 (14,7 millions de tonnes).

Au total, le trafic de transit de ports français représente 36,4 millions de tonnes en 1991, soit une légère augmentation de 1% par rapport à 1990.

C'est donc au regard de ce contexte général peu favorable qu'il convient d'apprécier l'action de l'État en faveur des ports maritimes.

III - L'ACTION DE L'ETAT EN FAVEUR DES PORTS MARITIMES: UN BILAN CONTRASTE

L'appréciation de l'action menée par l'Etat en faveur des ports maritimes au cours de ces dernières années met en évidence un bilan pour le moins contrasté, en raison :

- d'une part, de l'engagement courageux de la rénovation de la filière portuaire française ;
- d'autre part, de l'évolution préoccupante des moyens budgétaires.

A. L'ENGAGEMENT COURAGEUX DE LA RENOVATION DE LA FILIERE PORTUAIRE FRANCAISE

Compte tenu de l'effritement préoccupant de la compétitivité des ports français constatée au cours de ces dernières années, notamment par rapport à leurs grands concurrents de l'Europe du Nord, il était devenu indispensable de relancer la filière portuaire française afin d'autoriser une adaptation rapide et efficace des ports français aux défis auxquels ils se trouvent aujourd'hui confrontés.

Le plan gouvernemental de modernisation de la filière portuaire, rendu public le 28 novembre 1991, s'articule autour de quelques grandes priorités, à savoir :

- l'amélioration de la desserte terrestre des ports français ;
- l'adaptation de la manutention portuaire aux nouvelles exigences de la profession, qui s'est concrétisée par la loi du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes ;
- le renforcement de la capacité financière des ports autonomes ;
- la révision des procédures fiscales et administratives dont le maintien en l'état serait susceptible d'handicaper la compétitivité des ports français ;

- la modernisation du régime de la domanialité publique portuaire destinée à favoriser l'investissement privé sans remettre en cause le caractère public des établissements et des concessions portuaires.

1. L'amélioration de la desserte terrestre des ports français

S'ils ont une position géographique favorable par rapport aux grandes routes maritimes, les ports français occupent toutefois une position relativement excentrée par rapport aux grands pôles d'activité de l'Europe du Nord.

L'amélioration de leur desserte terrestre constitue donc l'un des éléments essentiels de leur compétitivité.

Le nouveau schéma directeur routier national adopté le 1er avril 1992 (décret n° 92-379) répond en partie à ces préoccupations, en soulignant à cet égard la nécessité de nouveaux grands axes Nord-Sud et d'axes transversaux desservant la façade Manche-Atlantique.

A ce titre, sont concernés notamment :

- la continuité autoroutière vers la vallée du Rhône, assurée depuis le mois de juin 1992 pour le port de Dunkerque et la rocade littorale qui sera mise en service en 1993 ;

- l'autoroute qui reliera progressivement Le Havre au complexe autoroutier du Nord et de l'Est via Amiens et Saint-Quentin, dont les travaux se sont poursuivis en 1992, et la desserte du pont de Normandie au Sud ;

- l'autoroute reliant Abbeville à Tours desservant Rouen, dont la partie au nord de la Seine entre Rouen et Abbeville sera mise en service en 1994 ;

- les autoroutes Nantes-Niort et Angers-Bordeaux-Bayonne et Pau-Oloron pour le port de Bordeaux ;

- l'autoroute Marseille-Sisteron-Gap-Grenoble pour le port de Marseille.

S'agissant par ailleurs des transports ferroviaires, la mise au gabarit, c'est-à-dire l'augmentation de la hauteur des lignes

permettant la circulation à vitesse normale des grands conteneurs s'est poursuivie entre Le Havre et Paris dans le cadre du contrat de Plan Etat-Région. Parallèlement, un programme de mise progressive au gabarit B+ permettant la circulation à vitesse élevée de ces conteneurs a été arrêté et son achèvement est prévu pour 1996.

Enfin, concernant la desserte fluviale des ports, l'approfondissement de la Saône s'est poursuivi, de même que la mise à grand gabarit entre Bray et Nogent pour la Seine. Le Gouvernement a également engagé, au cours de l'année 1992, une réflexion sur les conditions de la modernisation de l'exploitation commerciale des voies navigables, qui devrait déboucher prochainement sur le dépôt d'un projet de loi.

Parallèlement à ces réalisations et à la poursuite des actions engagées, un groupe de travail a été mis en place dans le cadre de la réforme de la filière portuaire afin de dégager, tant au plan des conditions administratives et commerciales qu'au niveau technique, les améliorations permettant une meilleure desserte terrestre des ports par les trois principaux modes de transport.

2. L'adaptation de la manutention portuaire aux nouvelles exigences de la profession

L'année 1992 a été incontestablement marquée par l'engagement courageux de la rénovation du régime juridique de la manutention portuaire.

En effet, la loi n° 92-496 du 9 juin 1992, qui modifie ou complète de nombreuses dispositions antérieurement applicables au régime du travail dans les ports maritimes, se caractérise essentiellement par :

- la mensualisation d'un grand nombre de dockers en créant, d'une part, deux catégories de dockers, les mensualisés et les intermittents, et en permettant, d'autre part, aux entreprises de manutention de recruter des ouvriers dockers professionnels mensualisés, en priorité parmi les dockers professionnels intermittents ;

- la déperéquation nationale de la contribution patronale à la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers (CAI.NA.GOD). Au lieu d'un taux unique appliqué uniformément à l'ensemble des ports, le taux de la contribution patronale sera désormais fixé par arrêté pour chaque bureau central

de la main-d'oeuvre (B.N.C.O.) afin, notamment, d'équilibrer les recettes et les dépenses de chaque bureau de main-d'oeuvre.

D'une manière générale, les places portuaires seront donc désormais davantage responsabilisées dans la gestion de leur effectif de dockers intermittents, puisque leur taux de contribution patronale dépendra directement de leur taux d'emploi.

Par ailleurs, dans les ports où les partenaires sociaux ont conclu des accords permettant d'obtenir des gains de productivité d'au moins 35 % et de mensualiser une partie importante des ouvriers dockers, l'État a prévu des plans sociaux en faveur :

- d'une part, des dockers ayant 50 ans et plus au 31 décembre 1993, afin de leur permettre de quitter la profession et d'être indemnisés dans des conditions proches de leur rémunération antérieure ;

- d'autre part, des dockers de moins de 50 ans (ou de moins de 52 ans et qui renonceraient aux mesures d'âge précédentes) qui peuvent ainsi obtenir un congé de conversion de 18 mois au plus et une indemnité de départ de 200.000 francs au moins.

Le coût de ces plans sociaux pour l'État est évalué à 1,2 milliard de francs d'ici l'année 2003.

Selon un décompte provisoire établi au début du mois de novembre 1992 par l'Union nationale de la manutention portuaire, ces accords concerneraient déjà 5.804 dockers sur les 7.990 inscrits aux effectifs des ports de commerce français.

Au total, 2.338 dockers devraient être mensualisés, c'est-à-dire intégrés dans les entreprises comme des salariés classiques. 1.710 dockers bénéficieront par ailleurs d'une reconversion volontaire, et 1.143 partiront au titre des mesures d'âge. Le solde, soit environ 600 personnes, pourrait conserver le statut de travailleur intermittent.

Il convient enfin de rappeler que la mise en oeuvre du plan gouvernemental de rénovation de la manutention portuaire s'est accompagné, depuis la fin de l'année 1991, d'importants mouvements sociaux qui ont considérablement entravé l'activité des ports français, et dont le coût total a été évalué à 1,5 milliard de francs.

3. Le renforcement de la capacité financière des ports autonomes

Les ports autonomes, établissements publics de l'Etat, ont bénéficié en 1989 de dotations en capital d'un montant total de 1,35 milliard de francs.

Ces dotations, qui ont permis une amélioration immédiate de la situation financière des ports autonomes et un accroissement de leur capacité d'intervention, devaient donner lieu à rémunération au profit de l'Etat au taux de 3 % pour les années 1991 à 1993, et de 5 % à compter de 1994.

Afin d'améliorer la capacité financière des ports autonomes et de leur permettre de participer, en liaison avec leurs partenaires, au financement de la part locale du plan social dockers, ainsi qu'aux nouveaux investissements nécessaires, il a été décidé d'abaisser à 1 % par an la rémunération annuelle de ces dotations en capital pendant une période de 5 ans à compter de 1992.

L'économie ainsi dégagée pour l'ensemble des six ports autonomes maritimes métropolitains s'élève à 216 millions de francs pour la période 1992-1996, dont 27 millions pour l'année 1992.

4. La révision des procédures fiscales et administratives

Disposer de procédures administratives et douanières efficaces et rapides constitue également un élément important pour la compétitivité commerciale des ports.

Dans ce domaine, les actions ont été engagées dans deux directions, à savoir :

- d'une part, l'harmonisation des pratiques douanières au sein de la communauté dans le respect des règles de la concurrence ;

- d'autre part, l'allègement des procédures administratives dans les ports français afin d'accroître la fluidité des échanges commerciaux.

Pour ce qui concerne les aspects communautaires, l'ensemble des règlements douaniers devrait être harmonisé entre les pays de la C.E.E. d'ici à la fin de 1992, afin de substituer aux frontières de chaque Etat la constitution d'un espace économique homogène au sein de la C.E.E. La suppression des frontières terrestres renforce le potentiel au plan international mais accroît les possibilités de choix et donc de concurrence entre ports et filières portuaires.

Toutefois, si les règles douanières proprement dites font désormais l'objet d'une harmonisation effective, il convient de noter que l'application concrète de ces règles est encore très disparate dans les différents pays de la communauté.

Par ailleurs, et afin de réduire au minimum la durée d'immobilisation des marchandises dans les ports, les services portuaires et ceux des douanes ont intensifié leur collaboration en vue d'améliorer la fluidité du passage. Ils ont notamment poursuivi l'informatisation des documents et développé leurs échanges par voie informatique.

5. La modernisation du régime de la domanialité publique portuaire

Les règles, très contraignantes, de la domanialité publique, ont souvent constitué des obstacles à une gestion dynamique des ressources foncières des ports maritimes.

En effet, ces règles (inaliénabilité, imprescriptibilité, caractère précaire et personnel des occupations, impossibilité de constituer des droits réels immobiliers), définies pour protéger le domaine public, s'opposent de plus en plus aux nécessités économiques et à la mobilisation d'investissements privés de plus en plus lourds, mais indispensables au développement des ports et des emplois industriels et portuaires.

Or, seule une réforme législative pourrait, sans remettre en cause les critères et l'étendue du domaine public, reconnaître à des occupants privés du domaine public un droit de propriété sur les constructions érigées et le droit de recourir à des sûretés réelles pour garantir les emprunts nécessaires à la réalisation de ces constructions.

C'est en effet à ces conclusions qu'est arrivé le groupe de travail, présidé par M. Max Querrien, Conseiller

d'Etat honoraire, et chargé d'une mission spéciale dans le cadre du plan gouvernemental du 28 novembre 1991 pour la modernisation de la filière portuaire.

Un rapport, accompagné d'un avant-projet de loi modifiant le code du domaine de l'Etat et reconnaissant des droits réels aux occupants privés du domaine public, a été ainsi adressé par le Président du groupe de travail au ministre du budget en mai 1992. Ce projet de loi pourrait faire l'objet d'un examen au Parlement dès lors que le ministre du budget aura engagé la concertation interministérielle nécessaire.

B. L'EVOLUTION PREOCCUPANTE DES MOYENS BUDGETAIRES

Votre commission salue, comme il le mérite, l'engagement courageux et récent de la modernisation de la filière portuaire française.

En revanche, elle avoue sa vive préoccupation concernant l'évolution du budget des ports maritimes au cours de ces cinq dernières années (cf. tableau page suivante).

De 1989 à 1992, on constate ainsi une diminution de 11,32 % en francs constants du budget des ports maritimes.

Cette évolution générale affecte, à des degrés divers, l'ensemble des dotations budgétaires, qu'il s'agisse :

- des moyens des services (Titre III) qui passent de 63,43 millions de francs en 1989 à 63,69 millions de francs en 1992, soit une diminution de 8,47 % en francs constants ;

- des interventions publiques du Titre IV qui représentent, en application de la loi du 20 juin 1965, la subvention versée par l'Etat aux ports autonomes pour le remboursement de leurs charges d'entretien et d'exploitation. Les crédits correspondants diminuent de 15,33 % en francs constants au cours de la période considérée (483,41 millions de francs en 1989 ; 449 millions de francs en 1992) ;

- les dépenses en capital (Titre V) qui, concernant les investissements de capacité et les opérations de modernisation, diminuent tant en crédits de paiement (- 3,56 % en francs constants) qu'en autorisations de programme (- 20,67 % en francs constants).

Evolution du budget des ports maritimes de 1989 à 1992

Nature des crédits (en millions de francs)	Budget voté de 1989	Budget voté de 1990	Budget voté de 1991	Budget voté de 1992	Evolution 1989/1992 en % (1)
Dépenses ordinaires					
- Titre III	63,43	67,6	68,7	63,69	-8,47%
- Titre IV	483,41	477,41	473,6	449	-15,33%
Total 1	546,84	545,01	542,3	512,69	-14,53%
Dépenses en capital					
- Titre V	251,05	282,4	290,1	263,8	-3,56%
- Titre VI	0,3	0,05	0	0	-100,00%
Total 2	251,35	282,45	290,1	263,8	-4,33%
Total général (1 + 2)	798,19	827,46	832,4	776,49	-11,32%
Autorisations de programme	295,35	303,6	300,1	257	-20,67%

(1) En francs constants

Il convient toutefois de noter à cet égard :

- qu'à l'exception notable de la subvention d'entretien versée par l'Etat aux ports autonomes (qui diminue régulièrement entre 1989 et 1992), la plupart des dotations budgétaires progressent de 1989 à 1991, avant de diminuer en 1992 compte tenu du contexte général de rigueur budgétaire ;

- que le budget des ports maritimes pour 1993, soit 716,04 millions de francs en crédits de paiement et 209,5 millions de francs en autorisations de programme, devrait être abondé en cours d'exercice au titre du financement des plans sociaux en faveur des dockers. Une première dotation de 332 millions de francs, dont 232 millions de francs directement imputés au budget des ports maritimes, devrait être ainsi répartie entre les exercices 1992 et 1993 dans le cadre de lois de finances rectificatives.

Réunie le 4 novembre sous la présidence de M. Christian Poncelet, Président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter le budget des ports maritimes (Equipement, logement et transports IV - Mer) pour 1993.