

—

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XIII

PORTS MARITIMES

Par M. Claude PROUVOYEUR,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Colomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Charles Beaupetit, Jean-Luc Bécart, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrières, Gérard Ehlers, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Alfred Gérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Léchenault, Yves Le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Malé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Georges Mouly, Jacques Moutet, Lucien Neuwirth, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoeur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwicker.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 43), 2370 (tome XIX) et In-8° 663.
Sénat : 68 et 69 (annexe n° 20) [1984-1985].

Loi de Finances - Ports maritimes.

SOMMAIRE

	Pages
I. LES CREDITS BUDGETAIRES	3
1) Les crédits d'entretien	3
<i>a) l'utilisation de crédits d'investissement à la place des crédits d'entretien</i>	4
<i>b) la débudgétisation</i>	4
2) Les crédits d'investissement	5
II. L'EVOLUTION DU TRAFIC	7
1) Les ports français en 1983	7
2) Les ports étrangers en 1983	8
3) Le premier semestre 1984	9
III. LES DETOURNEMENTS DE TRAFIC	11
1) L'estimation des détournements	11
2) L'explication des détournements	12
IV. QUELQUES QUESTIONS AUXQUELLES LE SECRETAIRE D'ETAT CHARGE DE LA MER POURRAIT UTILEMENT APPORTER DES REPONSES	13

I. LES CREDITS BUDGETAIRES

Le projet de loi de finances pour 1985 fait apparaître essentiellement les chiffres suivants (en millions de francs) :

	1984	1985	Variation
Crédits d'entretien	476,85	483,41	+ 1,4 %
Crédits d'investissement	334,85	180,4	- 46,1 %
.. CP	274,08	47,77	- 82,6 %
.. AP			

Il est de coutume que la commission des finances se consacre à un examen détaillé des crédits budgétaires tandis que les commissions pour avis portent plutôt leur étude sur la politique suivie ou annoncée par les ministères. Mais cette année, le niveau des crédits est tel qu'il est de nature à mettre en cause la politique même que pourrait envisager le secrétariat d'Etat à la mer ; aussi votre rapporteur pour avis se doit-il de souligner les conséquences de cette insuffisance budgétaire.

1) Les crédits d'entretien

Les crédits d'entretien connaissent une progression de 1,4 %, c'est-à-dire une régression en francs constants. Leur niveau est tel aujourd'hui que l'on peut raisonnablement penser qu'il ne sera pas possible, en 1985, d'entretenir sérieusement les ports français. Depuis plusieurs années, en effet, leur progression est sensiblement inférieure à celle des coûts.

L'insuffisance des crédits d'entretien amène le secrétariat d'Etat à faire appel à des palliatifs. Nous en citerons tout particulièrement deux :

a) l'utilisation de crédits d'investissement à la place des crédits d'entretien

Faute d'un entretien régulier et correct, il est nécessaire de procéder à des opérations plus importantes, c'est-à-dire à des grosses réparations. Celles-ci peuvent être financées par des crédits inscrits aux chapitres 35-34 (entretien et exploitation des ports non autonomes) et 44-34 (entretien et participation aux dépenses des ports autonomes), mais l'insuffisance de l'abondement de ces derniers contraint à recourir aux crédits d'investissement du chapitre 53-30. Or cette utilisation à des fins d'entretien des crédits d'investissement –semblable d'ailleurs à ce que l'on peut observer pour les voies navigables– se fait à l'évidence au détriment de véritables investissements.

b) la débudgétisation

Le niveau des crédits d'investissement est lui-même tellement bas que la direction des ports est conduite à sélectionner les opérations les plus urgentes au regard de la sécurité des navires ou des personnels travaillant sur les quais et de la conservation des ouvrages. Mais, en outre, la faiblesse des fonds budgétaires amène le secrétariat d'Etat à tenter de reporter une part importante du financement sur les chambres de commerce et sur les collectivités locales. Deux circulaires du directeur des ports, qui ont été communiquées à votre rapporteur sur sa demande, éclairent bien ce phénomène et il n'est pas inutile d'en reproduire ici quelques extraits :

– circulaire n° 2138 D 84 du 21 août 1984

« Le niveau des crédits d'investissement ouverts à ma direction (...) m'a conduit depuis plusieurs années à demander aux chambres de commerce concessionnaires d'outillage public une participation sous forme de fonds de concours (...)

« Je vous confirme que je ne pourrai retenir au titre du budget 1985 que les seules opérations de grosses réparations, ou de remise à niveau des fonds pour lesquelles une participation à hauteur de 50 % des concessionnaires d'outillage public peut être attendue.

« Il vous appartient de faire valoir auprès des Chambres de Commerce et d'Industrie, outre les textes précités, le fait que l'amortissement comptable des fonds de concours apportés au stade du

premier établissement, auquel le concessionnaire est tenu de procéder, doit logiquement dégager les crédits nécessaires à une remise en état ultérieure des ouvrages permettant de prolonger sa durée de vie. »

– **circulaire n° 2137 D 84 du 21 août 1984**

« Il convient d'engager au niveau de votre service toutes réflexions visant à adapter la politique d'entretien des ouvrages aux montants des crédits disponibles (...) par : (...) »

– « la remise en gestion aux collectivités locales d'ouvrages qui ne sont plus utiles à l'exploitation portuaire,

– « la diminution de la qualité de service de certains ouvrages dont le coût d'entretien est trop élevé au regard des services rendus : arrêt partiel ou total de certains ouvrages mobiles, relèvement de certains plafonds de dragage, fermeture pure et simple de certaines zones des ports avec regroupement de l'exploitation. »

2) Les crédits d'investissement

En 1984, les crédits inscrits dans la loi de finances initiale atteignaient 274 millions de francs ; toutefois une annulation de crédits de 90 millions de francs est intervenue dans le courant de l'année. En outre, un crédit de 200 millions provenant de la deuxième tranche du fonds spécial de grands travaux doit être utilisé pour Dunkerque, vraisemblablement vers la fin de 1985.

En 1985, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances s'élèvent à 47,7 millions de francs seulement. De plus, on annonce que 200 millions de francs seront débloqués de la quatrième tranche du fonds spécial de grands travaux.

Les principaux investissements prévus pour 1985 concernent les équipements suivants :

– Dunkerque : poursuite des travaux de réparation du quai à pondéreux- ouest et de rétablissement des profondeurs de l'avant-port ouest ;

– Le Havre : achèvement du centre multivrac ;

– Rouen : amélioration des accès nautiques pour les exportations de céréales et de marchandises diverses ;

– Nantes-Saint-Nazaire : amélioration des accès au terminal charbonnier et méthanier de Montoir ;

– Bordeaux : amélioration des accès et rempiètement des postes à quai à Bassens ;

- Marseille : poursuite des travaux de construction d'un quai pour les marchandises diverses en darse n° 3 à Fos ;
- Calais : poursuite du déplacement de la jetée Est ;
- La Rochelle : poursuite de la construction d'un nouveau quai céréalier ;
- Sète : poursuite de la restauration des digues de protection.

Ainsi qu'on peut le constater, les crédits prévus pour 1985 ne permettront guère que la poursuite des opérations déjà engagées ; ils ne traduisent ni n'annoncent aucune politique globale. Une analyse rétrospective montre qu'il y a eu un effort budgétaire sérieux en faveur des ports de 1970 à 1977, mais que l'on note depuis lors une diminution constante des crédits.

II. L'EVOLUTION DU TRAFIC

1) Les ports français en 1983

Pour la quatrième année consécutive, l'année 1983 connaît une baisse du trafic commercial des ports français, qui passe de 271,4 millions de tonnes en 1982 à 266,4 millions de tonnes (soit une diminution de 2 % environ).

Le trafic régresse de 5 % environ pour les entrées, tandis qu'il progresse de 8 % environ pour les sorties.

Au total, le trafic de 1983 est du même ordre de grandeur que le trafic de 1975, mais la part des produits pétroliers s'est réduite à 35 millions de tonnes environ.

Pour les six ports autonomes, le tonnage des marchandises débarquées et embarquées (avitaillement exclu) est passé de 226,4 millions de tonnes en 1982 –dont 140,1 millions de tonnes de produits pétroliers–, à 219,9 millions en 1983 –dont 137,2 millions de tonnes de produits pétroliers–, soit une diminution globale de 2,9 % :

– à Dunkerque

30,1 millions de tonnes en 1983 –dont 9,3 millions de produits pétroliers– au lieu de 32,9 millions de tonnes en 1982, 37,6 millions de tonnes en 1981 et 41,2 millions de tonnes en 1980 ;

– au Havre

53,5 millions de tonnes en 1983 –dont 36,9 millions de produits pétroliers– au lieu de 57 millions de tonnes en 1982, 71,8 millions de tonnes en 1981 et 77,5 millions de tonnes en 1980 ;

– à Rouen

20 millions de tonnes en 1983 –dont 5 millions de produits pétroliers– au lieu de 18,9 millions de tonnes en 1982, 21,3 millions de tonnes en 1981 et 22,1 millions de tonnes en 1980 ;

- à Nantes-Saint-Nazaire

20,1 millions de tonnes en 1983 –dont 16 millions de produits pétroliers– au lieu de 15,7 millions de tonnes en 1982, 14 millions de tonnes en 1981 et 15,3 millions de tonnes en 1980 ;

- à Bordeaux

9,4 millions de tonnes en 1983 –dont 5,3 millions de produits pétroliers– au lieu de 10,3 millions de tonnes en 1982, 12 millions de tonnes en 1981 et 13,3 millions de tonnes en 1980 ;

- à Marseille

86,6 millions de tonnes en 1983 –dont 64,2 millions de produits pétroliers– au lieu de 91,7 millions de tonnes en 1982, 96,5 Millions de tonnes en 1981 et 103,3 millions de tonnes en 1980.

Quant au trafic de passagers, il peut être estimé à 20,78 millions de personnes, en progression de 0,9 % sur 1982.

2) Les ports étrangers en 1983

Le trafic dans les ports étrangers a évolué de la manière suivante :

- à Hambourg

50,8 millions de tonnes en 1983 au lieu de 61,9 millions en 1982, soit une régression de 18 %. Cette baisse est principalement due au recul des vracs, en particulier des produits pétroliers (-32,6 %) depuis l'installation de l'oléoduc entre Hambourg et Wilhelmshaven. Les marchandises diverses et le trafic conteneurisé ont par ailleurs enregistré une hausse de 7 à 10 % respectivement par rapport à 1982 ;

- à Brême-Bremerhaven

Le trafic pour 1983 marque une légère progression de 1,5 % avec 26,6 millions de tonnes au lieu de 26,2 millions en 1982 ;

- à Rotterdam

232,7 millions de tonnes en 1983 au lieu de 250,3 millions en 1982, soit une régression de 7 %. La baisse de trafic est particulièrement sensible pour les trafics de vracs : -12 % pour les produits pétroliers, -14 % pour le minerai ;

- à Amsterdam

Le trafic global a enregistré une progression de 8,1 %, soit 25,25 millions de tonnes en 1983, au lieu de 23,35 millions en 1982 :

- à Anvers

Selon les chiffres provisoires établis par le port, le trafic global a régressé de 5 % avec 80 millions de tonnes en 1983 au lieu de 84,2 millions en 1982.

3) Le premier semestre 1984

Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, on peut observer un certain redressement au premier semestre 1984. C'est ainsi que le trafic des six ports autonomes a progressé de 6,98 % par rapport au premier semestre 1983 ; c'est essentiellement le trafic hors hydrocarbures qui a progressé.

(1^{er} semestre 1984)

■ PORTS AUTONOMES (en tonnes)			
Ports	Trafic Total	Total Hors Hydrocarbures	Variations Total 84/83
1 - Marseille	46 509 966 t	12 671 043 t	+ 12,5 %
2 - Le Havre	28 280 000 t	9 065 000 t	+ 0,8 %
3 - Dunkerque	16 945 200 t	12 700 370 t	+ 18,3 %
4 - Nantes St Nazaire	9 953 516 t	1 956 919 t	- 4 %
5 - Rouen	9 879 947 t	7 055 037 t	- 7,08 %
6 - Bordeaux Le Verdon	4 928 738 t	1 908 663 t	+ 17,35 %
Total ports autonomes	116 497 367 t	46 357 032 t	+ 6,98 %

MARCHANDISES DÉBARQUÉES ET EMBARQUÉES

(en milliers de tonnes)

Ports (classement géographique)	Année 1982			Année 1983		
	Marchandises diverses	Produits pétroliers	tous produits	Marchandises diverses	Produits pétroliers	tous produits
DUNKERQUE	5 115	9 930	32 918	5 284	9 342	30 157
LE HAVRE	8 279	38 579	56 766	7 789	36 982	53 525
ROUEN	3 546	5 005	18 886	2 943	5 043	20 087
NANTES SAINT NAZAIRE	1 139	11 735	15 761	978	16 234	20 118
BORDEAUX	1 258	6 473	10 372	1 024	5 347	9 438
MARSEILLE	9 893	68 399	91 782	9 405	64 277	86 663
Ensemble des 6 ports autonomes	29 230	140 126	226 485	27 423	137 225	219 988
Autres ports métropolitains	18 561	10 184	44 961	19 218	10 467	46 505
Total métropole	47 791	150 310	271 446	46 641	147 692	266 493

III. LES DETOURNEMENTS DE TRAFIC

1) L'estimation des détournements

Ce que l'on appelle « détournements de trafic » correspond aux trafics qui relèvent de la voie maritime (échanges avec l'Afrique, l'Amérique, l'Asie, l'Océanie, le Royaume-Uni, l'Irlande, la Scandinavie, la Grèce et la Turquie) et qui, échappant aux ports français, sont attirés par les ports étrangers voisins et pénètrent en France ou sortent de France par la voie terrestre (route, fer ou eau).

On estime le total des détournements de trafic à 16,1 millions de tonnes pour 1983 (contre 13,1 millions de tonnes en 1982). Cela représente 12,1 % du trafic maritime hors importations de produits pétroliers.

ESTIMATION DES DETOURNEMENTS DE TRAFIC

(tonnages en millions de tonnes)

Années	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983*
Importations	7,5	9,4	8,1	9,2	11,4	9,3	9,4	10,8
% des importations par voie maritime, hors produits pétroliers	13,6 %	15,1 %	11,8 %	12,0 %	13,2 %	12,6 %	14,0 %	14,1 %
Exportations	4,6	4,4	4,9	4,9	4,5	5,4	5,4	5,3
% des exportations par voie maritime	15,0 %	12,7 %	12,5 %	10,6 %	9,7 %	10,5 %	10,6 %	9,9 %
TOTAL	12,1	13,8	13,0	14,1	15,9	14,7	13,1	16,1
% du trafic par voie maritime, hors importations de produits pétroliers	14,1 %	14,2 %	12,1 %	11,5 %	11,8 %	11,7 %	12,6 %	12,1 %

* estimation provisoire.

Les deux ports qui sont les principaux bénéficiaires des détournements sont Anvers et Rotterdam. On estime ainsi le trafic français de transit d'Anvers à 7 millions de tonnes par an environ. Sur ces 7 millions de tonnes, 2,5 millions de tonnes sont acheminés ensuite par la route, 2 millions par les voies navigables et 2,4 millions par la voie ferrée.

2) L'explication des détournements

Une partie des détournements est inévitable et tient au fait que certaines régions françaises font partie de l'hinterland naturel des ports belges ou hollandais.

Mais la plus large part tient à des questions de compétitivité ; votre rapporteur souhaiterait mettre l'accent sur trois points qui contribuent à affaiblir la compétitivité des ports français :

- le coût social de la main-d'œuvre portuaire ; il faut savoir à ce propos que lorsque le salaire d'un docker atteint 100, les charges sociales s'élèvent en France à 180 et en Belgique à 69 ;

- le coût du transport par route ; sans aborder la question de la tarification routière obligatoire, il suffit de rapprocher le coût du carburant en France à celui de la Belgique pour éclairer cet aspect ;

- les accords préférentiels que consent la S.N.C.F. à certains ports d'Europe du Nord ; sans doute est-il extrêmement difficile d'obtenir des chiffres précis à cet égard, mais il serait intéressant d'examiner les raisons qui amène la S.N.C.F. à fixer des prix aussi avantageux pour les trafics transitant par les ports belges et hollandais.

IV. QUELQUES QUESTIONS AUXQUELLES LE SECRETAIRE D'ETAT CHARGE DE LA MER POURRAIT UTILEMENT APPORTER DES REPONSES

Les éléments qui ont été exposés ci-dessus amènent votre rapporteur à formuler quelques questions qu'il posera au gouvernement lors de l'examen des crédits de la mer au Sénat.

1) Quelle est la stratégie globale du gouvernement en matière portuaire ? Existe-t-il véritablement une stratégie gouvernementale en ce domaine ?

2) Quelles mesures générales le gouvernement compte-t-il prendre afin de lutter contre les détournements de trafic qui résultent du jeu de la concurrence entre les ports français et étrangers ? Notamment quelles mesures sérieuses envisage-t-il de prendre en vue de permettre une diminution du coût total d'acheminement d'un produit, depuis son point de départ jusqu'à son point d'arrivée, lorsqu'il transite par un port français ?

3) Le gouvernement pense-t-il que les crédits inscrits dans le budget pour 1985 sont de nature à sous-tendre une réelle politique d'adaptation des ports français aux nécessités de la concurrence ?

4) Est-il raisonnable de n'avoir encore pas, à ce jour, constitué les conseils d'administration des ports autonomes et d'avoir ainsi placé ceux-ci, depuis juillet 1984, devant l'impossibilité d'arrêter les tarifs portuaires pour 1985 ?

5) Les circulaires n° 2137 et 2138 — dont nous avons cité plus haut des extraits — traduisent-elles une volonté politique bien définie ou simplement la nécessité de débudgétiser au maximum, compte tenu de la très grande faiblesse des crédits budgétaires ?

6) Le gouvernement a-t-il justement apprécié les conséquences économiques des récentes décisions relatives à l'entrée en France des excursionnistes en provenance de Grande-Bretagne ? Les avantages de ces décisions ne sont-ils pas au surplus du seul domaine du symbole compte tenu de la grande perméabilité des frontières terrestres ?

7) Quand paraîtront les décrets de la loi d'orientation des transports intérieurs relatifs aux conteneurs ? Et quelle sera la teneur de ces décrets ?

Compte tenu des observations qui précèdent, la commission des affaires économiques et du plan demande au Sénat de **repousser les crédits** du budget de la mer consacrés aux ports.