

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi de finances pour 1994, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,*

TOME XIII

PORTS MARITIMES

Par M. Josselin de ROHAN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents* ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Duasaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marquès, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580 et 585.

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 24) (1993-1994).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : L'évolution du trafic portuaire en 1992	7
I. LE TRAFIC PORTUAIRE FRANÇAIS EN 1992	7
II. L'ÉVOLUTION ENTRE LES DIFFÉRENTS PORTS	9
III. LES PREMIERS RÉSULTATS POUR 1993	12
CHAPITRE II : La compétitivité de la filière portuaire française	13
I. LA FILIÈRE PORTUAIRE JOUE UN RÔLE STRATÉGIQUE DANS L'ÉCONOMIE NATIONALE	13
A. EN TERME D'EMPLOIS	13
B. LA PART DES PORTS MARITIMES FRANÇAIS DANS LE COMMERCE EXTÉRIEUR	14
II. L'ÉVOLUTION DE LA COMPÉTITIVITÉ DE LA FILIÈRE	15
A. LES DÉTOURNEMENTS DE TRAFIC	15
B. LE TRAFIC DE TRANSIT	16
III. L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES PORTS	18
CHAPITRE III : Les conditions de l'amélioration de la compétitivité de la filière portuaire française	21
I. UN EFFORT D'INVESTISSEMENT À SOUTENIR	21
A. LES AIDES BUDGÉTAIRES SONT EN CONSTANTE RÉGRESSION	22
1. Pour les ports autonomes	22
2. Pour les ports non autonomes d'intérêt national	22
B. LES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS DANS LE CADRE DU CONTRAT DE PLAN	24
C. LE RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ FINANCIÈRE DES PORTS AUTONOMES	24

	<u>Pages</u>
II. UNE DESSERTE À AMÉLIORER	26
A. LA DESSERTE ROUTIÈRE	26
B. LA DESSERTE FERROVIAIRE	27
C. LA DESSERTE FLUVIALE	28
III. UNE RÉFORME DE LA MANUTENTION PORTUAIRE À ACHEVER	29
A. LA MAÎTRISE DU COÛT DE LA MANUTENTION EST INDISPENSABLE POUR LA COMPÉTITIVITÉ DE LA FILIÈRE PORTUAIRE	29
B. L'APPLICATION DE LA LOI DU 9 JUIN 1992	30
1. Une réforme coûteuse	30
2. Une mise en oeuvre difficile	33
3. Les effets attendus de la réforme tardent	35
 CHAPITRE IV : Les orientations stratégiques pour l'avenir	 39
I. LES PORTS ET LE XI^e PLAN	39
II. ASSOULIR LES RÈGLES DE LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE PORTUAIRE	40
III. VERS UNE POLITIQUE PORTUAIRE COMMUNAUTAIRE ? ..	41
 CONCLUSION	 42

Mesdames Messieurs,

Le budget des ports maritimes pour 1994 est un budget satisfaisant dans le contexte budgétaire actuel.

Certes, avec une réduction des crédits de 9,5 % qui s'établiront, pour 1994, à 648 millions de francs, il participe à l'effort de rigueur et de maîtrise des dépenses de l'Etat, avec la révision de certains services votés, la légère réduction des crédits d'entretien et d'exploitation des ports maritimes non autonomes, le redéploiement de certains crédits, qui conduisent à une réduction des dépenses ordinaires de 4 %, avec 460 millions de francs contre 531 millions de francs par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993.

Les crédits de paiement sont stables par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993.

Les autorisations de programme augmentent de 11 % et passent ainsi de 209,5 millions de francs en 1993 à 232,5 millions de francs.

Cet effort traduit la volonté du ministre de l'Equipement, des Transports et du Tourisme, nouveau ministre de tutelle des ports maritimes, de maintenir et de renforcer la présence de l'Etat dans le secteur portuaire.

Mais l'Etat ne peut plus, dans le contexte économique actuel dépenser plus ; il s'agit désormais de dépenser mieux et de recentrer les efforts budgétaires sur les ports les plus dynamiques et les plus performants.

Par ailleurs, le rattachement des ports maritimes au ministère de l'Equipement permettra une meilleure insertion de ce secteur dans la politique globale des transports, dont votre

rapporteur pour avis se félicite, et donc une meilleure insertion des ports aux principaux réseaux de communication.

Pour améliorer la compétitivité de la filière portuaire française, trois axes doivent impérativement être tracés et fermement conduits : les investissements doivent être soutenus, la desserte doit être améliorée et la mise en application de la réforme de la manutention portuaire doit être tournée une bonne fois pour toutes.

En effet, l'application de cette réforme reste peu satisfaisante et cette situation porte un très grave préjudice à l'image des ports français et à leur compétitivité, pour ceux d'entre eux qui n'ont toujours pas appliqué intégralement et loyalement la réforme, qui résulte -est-il besoin de la rappeler ?- d'une loi votée par le Parlement.

Il convient, également, de noter que l'article 40 du chapitre 46-37, créé par la loi de finances pour 1993 afin d'accueillir les crédits affectés à l'accompagnement social de la mise en oeuvre de la loi n'est pas doté en loi de finances initiale pour 1994, mais qu'il sera abondé par la loi de finances rectificative pour 1994. Il avait, de même, été pourvu, par la loi de finances rectificative pour 1993, d'un montant de 77 millions de francs -ce qui rend toute comparaison entre les deux lois de finances encore prématurée.

CHAPITRE PREMIER

L'évolution du trafic portuaire en 1992

I. LE TRAFIC PORTUAIRE FRANÇAIS EN 1992

L'activité des ports de commerce métropolitains baisse de 0,7 % en 1992, avec un trafic total de 302,4 millions de tonnes. Globalement, les entrées chutent de 1,6 %, alors que les sorties augmentent de 1,75 %.

Les mouvements sociaux qui ont accompagné la mise en place de la réforme de la manutention ont pesé très lourdement sur les trafics de marchandises diverses durant tout le premier semestre 1992. Presque tous les ports ont été bloqués deux jours par semaine pendant cette période, les grèves ayant été particulièrement sévères au mois de mai en réaction au vote par le Parlement du projet de loi modifiant le régime du travail dans les ports. La plupart des ports français ont ainsi subi plus de soixante jours de grève depuis le début du conflit. Sous les effets de ces grèves, aggravés par la décision de certains armements d'appliquer en réaction des surcharges tarifaires temporaires pour les marchandises transitant par les ports français, les trafics de marchandises diverses (hors trafic roulier), ont chuté très fortement en 1992. Les trafics de vracs sont moins affectés par les grèves et évoluent principalement en fonction de la conjoncture des secteurs concernés.

Le trafic conteneurisé, plus volatil, a été le plus fortement touché avec une baisse de près de 20 %. Ce bilan est d'autant plus préoccupant qu'il s'agit du trafic apportant la plus forte valeur ajoutée.

● Bilan par catégorie de ports

Résultats globaux en 1992.

Unité : Millions de tonnes	Entrées	% 92/91	Sorties	% 92/91	Total	% 92/91
Ensemble des ports métropolitains	218,84	-1,60%	83,53	1,75%	302,38	-0,70%
dont ports autonomes	183,55	-1,79%	58,29	0,35%	241,85	-1,28%
dont ports d'intérêt national	32,60	-0,23%	23,78	4,53%	56,37	1,72%
Ports d'Outre-mer	6,50	-1,37%	1,76	9,54%	8,27	0,77%

● Bilan par catégorie de conditionnement

Unité : Millions de tonnes	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Tonnage total	274,26	281,34	281,03	286,81	296,60	297,19	304,50	302,38
Variation annuelle (%)	0,55%	2,58%	-0,11%	2,05%	3,41%	0,20%	2,46%	-0,70%
Vracs liquides	151,65	160,51	156,44	155,78	153,23	152,87	158,66	157,54
Variation annuelle (%)	-0,34%	5,84%	-2,54%	-0,42%	-1,64%	-0,23%	3,79%	-0,71%
Vracs solides	71,53	67,92	68,60	71,90	77,44	79,32	80,15	80,83
Variation annuelle (%)	2,55%	-5,04%	1,00%	4,80%	7,71%	2,44%	1,05%	0,85%
Marchandises diverses	51,08	52,91	56,00	59,13	65,94	65,00	65,68	64,01
Variation annuelle (%)	0,43%	3,58%	5,84%	5,60%	11,51%	-1,42%	1,05%	-2,55%
Dont conteneurs	12,84	13,44	13,61	14,85	16,86	16,18	16,24	13,03
Variation annuelle (%)	0,43%	4,65%	1,32%	9,06%	13,54%	-4,03%	0,40%	-19,79%
Tonnage débarqué	199,08	206,07	203,25	209,45	212,34	213,21	222,40	218,84
Variation annuelle (%)	-1,55%	3,51%	-1,37%	3,05%	1,38%	0,41%	4,31%	-1,60%
Tonnage embarqué	75,18	75,27	77,78	77,36	84,26	83,98	82,10	83,53
Variation annuelle (%)	6,54%	0,13%	3,34%	-0,54%	8,92%	-0,34%	-2,24%	1,75%

● Bilan par catégorie de marchandises

- Les entrées de pétrole brut par les ports français comprennent une part élevée de transit maritime pour le port du Havre et terrestre pour le port de Marseille qui alimente la Suisse et l'Allemagne par le pipe-line sud européen.

Après la très forte augmentation observée en 1990, les sorties de pétrole brut (trafic d'éclatement) ont enregistré une baisse de 27 % en 1991 et de 19 % au port du Havre. Les entrées de brut chutent nettement (- 7,5 %) en 1992 en raison de l'arrêt momentané de certaines raffineries de l'hinterland du port. A Marseille, le trafic d'éclatement de pétrole brut a complètement disparu depuis deux ans. Le trafic de transit terrestre vers l'Allemagne et la Suisse augmente de 4 % en 1992 et atteint 16 millions de tonnes. De même, les importantes françaises de brut augmentent à Marseille (+ 3,9 %), les raffineries locales ayant augmenté fortement leur production et leurs exportations de produits raffinés. Les importations de brut chutent

fortement au port de Dunkerque, mais restent supérieures à leur niveau de 1990. Elles baissent aussi à Rouen et à Nantes-Saint-Nazaire.

- Les importations de minerais pour la sidérurgie baissent fortement à Dunkerque (- 12 %) et à Caen (- 18 %). A Marseille, les importations de minerais augmentent de 31 %, mais cette hausse s'explique par un retour à la normale de l'activité, après l'arrêt pendant 4 mois d'un haut fourneau de la SOLLAC en 1991. Le volume des entrées de minerais à Marseille reste toutefois inférieur à celui de l'année 1990. De même, le trafic de charbon destiné à la sidérurgie enregistre des baisses sensibles. A l'export, le trafic de produits sidérurgiques baisse de 4,8 %.

- Le trafic des conteneurs a été le plus touché par les troubles sociaux ; il enregistre, pour l'ensemble des ports français, une chute de 19,6 % en 1992. Au Havre, le trafic conteneurisé perd 21,7 % en tonnage, le marché de l'Atlantique Nord ayant été le plus touché (- 42,6 %). De même, le port de Marseille a vu son trafic conteneurisé baisser de 20 % en 1992. Seule exception, le trafic conteneurisé du port autonome de Nantes-Saint-Nazaire augmente de 54 %, le conflit sur la mise en oeuvre de la réforme de la manutention portuaire ayant été de très courte durée à Saint-Nazaire. Ce trafic reste toutefois modeste avec 400 milliers de tonnes.

- Le trafic transmanche poursuit, en 1992, sa forte croissance (+ 7,7 %). A noter les difficultés des ports de Boulogne (- 33,8 %) et Dieppe (- 19,3 %) liées à des abandons de lignes en 1992. Les ports de Dunkerque, Caen et Cherbourg voient, au contraire, leurs trafics augmenter respectivement de 24,7 %, 13,7 % et 18,6 %.

II. L'ÉVOLUTION ENTRE LES DIFFÉRENTS PORTS

● DUNKERQUE

Le trafic a régressé de 1,3 % en 1992 malgré 52 jours de grèves.

Le trafic du pétrole a chuté de 6,3 %. Cette baisse est néanmoins peu significative du fait du niveau anormalement élevé du trafic de l'année 1991. Les vrac solides perdent 2,5 % (- 0,5 million de tonnes) malgré la hausse du trafic de charbon (+ 0,3 millions de tonnes) ; ce sont les minerais et les céréales qui subissent les plus fortes baisses. Les marchandises diverses progressent de 8,1 % : au sein de cette catégorie, c'est le très fort développement du

Transmanche (+ 25 % pour atteindre 7,3 millions de tonnes) qui tire ce trafic à la hausse ; par contre les autres marchandises diverses chutent de près de 27 % et atteignent le niveau le plus bas jamais enregistré.

● LE HAVRE

Après cinq années de croissance régulière, l'activité du port du Havre a été fortement marquée par un premier semestre rythmé par les grèves des ouvriers-dockers.

Le trafic du port, limité à 53,8 millions de tonnes, a regressé de 7,2 % en 1992. Le trafic du pétrole a chuté de 6 % : cette baisse est imputable principalement aux arrêts programmés, pour entretien, de deux raffineries. Les vracs solides perdent 1,1 % suite à une baisse de 1,5 % du charbon débarqué et à la perte du trafic d'engrais (fermeture de l'usine «Hydro Azote»). Les marchandises diverses, très sensibles à l'impact des mouvements sociaux liés à la réforme de la manutention, perdent 15,7 %. Au sein de cette catégorie les conteneurs chutent de 21,8 % soit une baisse de près de 2 millions de tonnes.

● ROUEN

Le port autonome de Rouen a battu son record de trafic : 24 millions de tonnes en 1992.

Le trafic a progressé de 1,2 % en 1992 avec des variations importantes selon le type de marchandises : stabilité des vracs solides, progression de 5 % du pétrole, chute de 13 % du trafic des marchandises diverses. Le trafic conteneurs régresse de 10 % : il représente à peine 3,5 % du trafic total.

Enfin, premier port céréalier de France, le port voit ce trafic très important (35 % du trafic total du port) rester stable.

● NANTES-SAINT-NAZAIRE

Le trafic a régressé de 1,3 % en 1992 (- 0,32 million de tonne). Le pétrole régresse de 14,9 % suite à l'arrêt technique de la centrale de Donges. Les vracs solides restent stables, quant aux marchandises diverses elles progressent de 20,4 %. Au sein de cette

catégorie les marchandises diverses font un bond de 57 % pour atteindre 0,42 million de tonnes.

● BORDEAUX

Le trafic a progressé de 5,6 % en 1992.

Le pétrole perd 2,1 %, suite au ralentissement de l'activité économique mais également du fait de la concurrence du port de La Pallice qui mord sur l'hinterland du port de Bordeaux.

Les vracs solides progressent de 0,4 million de tonnes (+ 13,3 %). Le trafic de céréales atteint un niveau record suite à deux excellentes récoltes consécutives.

Les marchandises diverses progressent de 0,1 million de tonnes pour atteindre 0,8 million de tonnes. Cependant, le trafic conteneurs avec 211 000 tonnes de trafic total subit une baisse très sensible (- 26,9 %). L'année 1992 a vu pour la première fois le trafic conteneurs du port de Nantes-Saint-Nazaire dépasser celui de Bordeaux. Sur la période 1985/1992 la chute de ce trafic atteint 50 %.

● MARSEILLE

Le trafic a progressé de 1,2 % en 1992 grâce à l'augmentation du trafic du pétrole (2,7 %). Les vracs solides augmentent de 3,1 %. Les marchandises diverses, très sensibles à l'impact des mouvements sociaux liés à la réforme de la manutention, perdent 12,7 %. Enfin, le trafic passagers est resté stable.

III. LES PREMIERS RÉSULTATS POUR 1993


En raison des difficultés continues d'application de la réforme de la manutention portuaire, au cours du premier semestre 1993, une baisse globale de 1,4 % du trafic des ports métropolitains a été enregistrée. Cette baisse ne concerne que les ports autonomes (- 2,2 %) alors que le trafic des ports d'intérêt national augmente de 2,3 %.

Les trafics de vracs liquides diminuent dans les ports autonomes (- 2,8 %) alors que leur progression est très légère dans les autres ports d'Etat.

Les trafics de vracs solides chutent très sensiblement (- 10,9 %), tant dans les ports autonomes que dans les ports d'intérêt national. Cette baisse concerne les entrées (- 18 %), alors que les trafics en sortie augmentent de 5 %.

Les trafics de marchandises diverses (+ 14,8 %) et de conteneurs (+ 35,5 %) connaissent une progression importante.

En référence à l'année 1991, seule année significative pour les marchandises diverses vu le contexte troublé de l'année 1992, on constate que les ports français ont à peu près récupéré en 1993 les fortes baisses subies en 1992. Le trafic de conteneurs au cours du premier semestre 1993 reste toutefois inférieur de 2,6 % à son niveau de 1991.



CHAPITRE II

La compétitivité de la filière portuaire française

I. LA FILIÈRE PORTUAIRE JOUE UN RÔLE STRATÉGIQUE DANS L'ÉCONOMIE NATIONALE

A. EN TERME D'EMPLOIS

Les emplois portuaires directs sont estimés à près de 51.000 en 1990, pour l'ensemble des ports métropolitains et d'outre-mer. Ces emplois sont liés à l'exercice des professions portuaires implantées dans les ports : services de l'Etat, établissements portuaires (ports autonomes et concessions des Chambres de Commerce et d'Industrie), pilotage, remorquage, lamanage, dockers, armements, agences maritimes, transit, manutention, etc. Les effectifs concernés sont en évolution constante. Une enquête est lancée afin d'estimer les évolutions survenues depuis 1990. Il convient de préciser qu'au 31 décembre 1992 l'effectif des dockers professionnels avait été ramené à 5.300 dans les Ports autonomes et à 1.244 dans les ports d'intérêt national.

Les emplois industriels, liés aux industries implantées dans les zones portuaires ont été estimés à 76.000, dont 60.000 pour les Ports autonomes.

Certains secteurs d'activité ont une part importante de leurs industries implantées dans ces zones portuaires : raffinage, pétrochimie, électricité thermique, sidérurgie, industries d'engrais, papeteries, industries agro-alimentaires.

Les emplois liés à l'acheminement des marchandises par les transporteurs terrestres sont plus difficiles à évaluer.

Enfin, les emplois induits (commerce de détail, intermédiaires, services, etc...) ne sont pas à négliger. Une étude, réalisée par l'INSEE en 1986, a mis en évidence l'impact des ports de Rouen et du Havre sur l'emploi qui est de l'ordre de 37.000 emplois au Havre et de 20.000 emplois à Rouen, soit plus de 30 % des emplois du bassin d'emploi du Havre et plus de 10 % de celui de Rouen.

Pour l'ensemble des ports français, on peut estimer globalement entre 200.000 et 250.000 les emplois directs, indirects (industriels et liés aux transports terrestres) et induits liés à la filière portuaire et aux bassins d'emplois locaux, cette estimation régligeant l'ensemble des effets d'entraînement qui existent dans une région à partir d'un port et des emplois qu'il crée. Au-delà, les grands ports irriguent toute l'économie nationale.

Ils occupent une place essentielle dans l'aménagement du territoire.

B. LA PART DES PORTS MARITIMES FRANÇAIS DANS LE COMMERCE EXTÉRIEUR .

Plus de la moitié du commerce extérieur de la France en tonnage et plus du quart en valeur est acheminé en utilisant les services d'un port maritime (français ou étranger). Dans un pays qui est le quatrième exportateur mondial et le second par tête d'habitant, les ports et le transport maritime jouent un rôle stratégique essentiel en ce qui concerne les échanges internationaux, non seulement pour les importations de produits de base vitaux de notre économie (pétrole, minerais, charbon, engrais, produits agro-alimentaires), mais aussi pour les échanges de produits manufacturés à forte valeur ajoutée.

L'évolution de la part du commerce extérieur transitant par les ports de commerce métropolitains a cependant régulièrement régressé depuis 10 ans :

PART DU MARITIME (%)	TONNAGE			VALEUR		
	Import	Export	Total	Import	Export	Total
1982	67,82	36,15	57,14	39,56	34,05	37,10
1992	59,41	33,38	49,86	21,56	20,07	20,81

(N.B. : Les volumes élevés d'importations de pétrole, transportés par voie maritime en très grande majorité, expliquent la différence entre importations et exportations).

En 1992, la part du commerce extérieur de la France acheminée par voie maritime via un port étranger (« trafic détourné ») a augmenté sensiblement, au détriment de la part acheminée par les ports français, en raison des nombreux mouvements de grèves des dockers qu'a entraîné la réforme. Les trafics détournés ont représenté 5,8 % du total des importations et 4,9 % des exportations (contre respectivement 5 % et 4,2 % en 1991).

C'est ce qu'il convient désormais d'examiner.

II. L'ÉVOLUTION DE LA COMPÉTITIVITÉ DE LA FILIÈRE

A. LES DÉTOURNEMENTS DE TRAFIC

En 1992, les mouvements de grève répétés qui ont accompagné la réforme de la manutention ont entraîné une forte croissance des trafics détournés ; les ports étrangers ont enregistré en 1992, pour le compte des chargeurs français, un trafic d'environ 24,8 millions de tonnes, en progression de 16,15 % par rapport à 1991.

Les ports du Benelux concentrent la grande majorité de ces trafics détournés (96 %). Anvers est ainsi devenu le premier port français. Vient ensuite l'Allemagne, avec 2,2 %, alors que

l'ensemble des ports étrangers d'Europe du Sud ne représentent que 1,85 % avec seulement 460.000 tonnes «détournées», dont 289.000 par les ports espagnols.

A l'import comme à l'export, les régions frontalières, Nord, Picardie, Alsace, Lorraine et Champagne-Ardennes, concentrent plus de 65 % des détournements de trafic en volume.

Les trafics des régions Nord et Lorraine sont constitués en grande partie de produits lourds (minerais, charbon, produits métallurgiques) liés à l'industrie sidérurgique. L'appellation de «trafics détournés» est souvent inappropriée pour ces trafics, qui sont en fait dans certains cas -c'est le cas pour les trafics lourds de la Lorraine- des trafics passant par les ports d'Anvers ou de Rotterdam en raison de la géographie et de l'existence de voies navigables performantes desservant ces ports, le mode fluvial étant particulièrement compétitif pour ces produits.

Les trafics des régions Ile-de-France et Rhône-Alpes, malgré la proximité géographique des ports français, ont, eux aussi, fait l'objet d'une vive concurrence et les ports étrangers captent des volumes importants sur ces régions (environ 30 % à l'import contre 25 % en 1991 pour les deux régions ; environ 20 % pour l'Ile-de-France et 30 % pour Rhône-Alpes à l'export, contre respectivement 13 % et 17 % en 1991).

B. LE TRAFIC DE TRANSIT

Un autre indicateur permet d'évaluer la compétitivité des ports français : l'évolution du trafic de transit. Il s'agit de marchandises débarquées ou embarquées dans les ports français en provenance de pays étrangers ou leur étant destinées.

En 1992, le trafic de transit des ports français a représenté 34 millions de tonnes (- 7 %), par rapport à 1991, dont 59 % correspondant à des produits pétroliers et 32 % à du trafic transmanche.

Une bonne partie du trafic de transit des ports français est constituée de produits pétroliers, qui représentaient en 1992 environ 20 millions de tonnes.

Or, un tel trafic n'est pas sans avoir connu quelques avatars. Marseille, pour ce qui concerne l'important trafic de pétrole brut empruntant l'oléoduc sud-européen vers la Suisse et l'Allemagne

du Sud-Ouest, commence à peine à se remettre du tort que lui ont causé les pratiques commerciales du port de Trieste (oléoduc RDO), pratiques récemment condamnées par les autorités communautaires. Par ailleurs, on notera l'existence d'un trafic d'hydrocarbures raffinés transitant par Nantes à destination des bases américaines en Allemagne: le niveau d'un tel trafic est évidemment dépendant de la conjoncture politique internationale ; or, l'Armée des Etats-Unis a décidé de s'en défaire.

Le transit des vracs solides est réduit, et ne concerne que le port de Marseille qui assure un trafic d'éclatement de charbon vers l'Italie d'environ 0,9 million de tonnes. Ce trafic est en baisse de 37 %.

Le trafic de transit de marchandises diverses, qui représente la plus forte valeur ajoutée par la communauté portuaire, représente environ 13 million de tonnes. Il se décompose en 1,5 million de tonnes pour les conteneurs (essentiellement du transbordement maritime au Havre et à Marseille, en baisse de 52 % par rapport à 1991) et 11 millions de tonnes pour le trafic transmanche, stable. Les difficultés qu'ont rencontrées les ports français en 1992 ont donc influé principalement sur les transits de conteneurs, ce que permet d'apprécier le tableau ci-après :

Trafic conteneurisé des ports européens

unité : milliers de tonnes	1991	%91/90	1992	%92/91
DUNKERQUE	810	3,58%	580	-28,40%
LE HAVRE	8 769	5,33%	6 863	-21,74%
ROUEN	937	0,86%	845	-9,82%
NANTES SAINT NAZAIRE	267	29,61%	412	54,31%
BORDEAUX	293	-15,32%	210	-28,33%
MARSEILLE	4 899	-8,82%	3 919	-20,00%
Σ PA	15 975	0,09%	12 829	-19,69%
HAMBOURG	21 362	9,06%	22 497	5,31%
BREME-BREMERHAVEN	12 380	8,32%	12 562	1,47%
Σ PORTS ALLEMANDS	33 742	8,79%	35 059	3,90%
ANVERS	18 650	14,45%	19 599	5,09%
ZEEBRUGGE	3 790	-3,95%	6 440	69,92%
GAND	127	24,51%	126	-0,79%
AMSTERDAM	814	1,12%	899	10,44%
ROTTERDAM	40 128	2,04%	44 279	10,34%
Σ PORTS BENELUX*	63 509	5,64%	71 343	5,64%
GENES	3 275	9,57%	3 210	-1,98%
LIVOURNE	-	-	-	-
BARCELONE	5 001	9,26%	5 489	9,76%
VALENCE	4 003	11,88%	3 582	-10,52%
Σ MEDITERRANEE	12 279	10,18%	12 281	0,02%

13

Symétriquement, les ports français acheminent également du commerce extérieur des pays européens voisins ; ainsi en 1992, les ports français ont acheminé 34 millions de tonnes provenant du commerce extérieur de ces pays dont une part importante de trafic routier entre les Îles britanniques et les autres pays d'Europe.

Au total, la filière portuaire française aura perdu des parts de marché en 1992.

IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS FRANÇAISES TOTALES

Unité : milliers de tonnes	1991	1992	92/91
Importations et exportations françaises	458 336	456 476	- 0,4 %
acheminées via une frontière terrestre	228 221	228 895	0,3 %
dont ports étrangers	21 385	24 838	16,1 %
acheminées via un port Français	230 115	227 581	-1,1 %

La forte progression en 1992 du trafic acheminé en ayant recours à un port étranger s'explique essentiellement par les mouvements sociaux qui ont marqué l'année 1992 et entravé l'activité des ports français suite à l'annonce du plan de réforme de la manutention portuaire.

III. L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES PORTS

La baisse du trafic global des ports autonomes (- 1,3 %), en 1992, s'est répercutée sur la production vendue qui n'a progressé que de 0,3 % en francs courants.

Le chiffre d'affaires liée aux droits de port a chuté de 0,4 %, celui -très sensible aux mouvements sociaux- lié à l'outillage a reculé de 6 %, alors que dans un même temps le chiffre d'affaires lié

aux autres activités (essentiellement les recettes des domaines et concessions) progressait de près de 12 %.

Cependant, la nouvelle organisation de la manutention aura des répercussions sur la production vendue de l'année 1993 qui devrait progresser de 3 % selon les budgets prévisionnels.

*

* *

Pour améliorer la compétitivité de la filière portuaire française, trois axes doivent impérativement être tracés et fermement conduits : les investissements doivent être soutenus, la desserte doit être améliorée et la mise en application de la réforme de la manutention portuaire doit être tournée une bonne fois pour toutes.

CHAPITRE III

Les conditions de l'amélioration de la compétitivité de la filière portuaire française

I. UN EFFORT D'INVESTISSEMENT À SOUTENIR

Depuis longtemps, trop peu de moyens ont été consacrés aux ports français. Même si la comparaison des investissements portuaires est difficile à réaliser, rappelons que les trois principaux ports belges -Anvers, Gand et Zeebruge- ont reçu de l'Etat 11,6 milliards de francs entre 1980 et 1986 soit deux fois plus que les six ports autonomes français.

De manière préoccupante, le montant des investissements s'est réduit, dans les ports autonomes métropolitains, de 230 millions de francs en 1992 par rapport à 1991 pour s'établir à 865 millions de francs contre 1.095,6 millions de francs en 1992.

Les ports autonomes ont pu financer leurs investissements à hauteur de 45 % contre 48 % en 1991 (mais 38 % en 1982).

Le taux de couverture de l'investissement net à la charge du port par le seul autofinancement net (MNA) atteint 80 % en 1992. L'Etat n'a financé que 16 % de l'investissement (14 % en 1991), les collectivités locales 20 %, le recours à l'emprunt représentant 20 % du total.

A. LES AIDES BUDGÉTAIRES SONT EN CONSTANTE RÉGRESSION

De 1991 à 1993 le recul budgétaire aura atteint, en francs courants, - 14 % pour les crédits de paiement et - 30 % pour les autorisations de programme.

1. Pour les ports autonomes

Les crédits mis en place au cours de la période 1990-1993 sont les suivants (en millions de francs) :

	ETAT	PARTICIPATION DES PORTS AUTONOMES	ENSEMBLE
1990	159.980	76.620	236.600
1991	149.240	110.460	259.700
1992	133.008	91.727	224.735
1993	132.856	75.804	208.660

En quatre ans, la baisse de la participation de l'Etat est donc de 17 % et constitue un désengagement massif dont il conviendrait de tirer toutes les conséquences.

Les principales opérations envisagées pour 1994 sont les suivantes :

- Rouen : amélioration des accès, terminal sucrier ;
- Nantes-Saint-Nazaire : aménagement de la zone industrialo-portuaire de Donges-Est (digue Sud) ;
- Bordeaux : amélioration des accès à Bassens et à Blaye

- Marseille : rénovation du terminal à passagers des bassins Est (3ème tranche), à Fos, nouveau poste pétrolier n° 5 : accès maritime.

Dans ce contexte, plusieurs ports autonomes se sont efforcés de faire participer des opérateurs privés (des entreprises de manutention notamment) à la charge financière des superstructures portuaires qui sont entièrement à leur charge selon la loi du 29 juin 1965.

2. Pour les ports non autonomes d'intérêt national

Les crédits affectés au cours de la période 1990-1993 sont les suivants (en milliers de francs) :

	ETAT	FONDS DE CONCOURS	ENSEMBLE
1990	123.920	311.889	435.809
1991	76.748	148.382	225.130
1992	78.662	228.533	307.195
1993	65.301	130.339	195.640

La baisse de la participation de l'Etat est encore plus forte que pour les ports autonomes et atteint en quatre ans 47,3 %.

En 1993, les annulations de crédits budgétaires intervenus sur le chapitre 53-30, ainsi que des critiques par l'Etat de certains ouvrages d'infrastructure dans les ports d'intérêt national, ont conduit à marquer une pause dans la réalisation d'opérations nouvelles de capacité et à consacrer l'essentiel des crédits réservés à ces ports à des opérations de grosses réparations et de restauration du patrimoine. A cela, s'est ajoutée la nécessité d'imputer certaines dépenses d'entretien sur crédits d'équipement, en raison de la faiblesse de la dotation du chapitre 35-34.

Selon le Gouvernement, «pour 1994, la politique sera poursuivie et complétée et permettra, notamment, en restauration le patrimoine d'utiliser les infrastructures des ports d'intérêt national dans des conditions normales de fiabilité et de sécurité.»

B. LES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS DANS LE CADRE DU CONTRAT DE PLAN

L'enveloppe financière qui, dans les contrats de Plan Etat-région 1989-1993, a été affectée aux grandes opérations d'équipements d'infrastructure des ports maritimes de métropole et d'outre-mer s'est élevée pour les cinq années du Plan à 516,40 millions de francs.

A l'issue de la réalisation des contrats de plan, le taux d'exécution financière devrait s'élever, globalement, à 98 % de l'enveloppe prévue.

La liste des opérations, le montant de la participation financière de l'Etat affectée à chacune d'elles, ainsi que les crédits budgétaires prévus pour les années 1989 à 1993 sont indiqués dans le tableau joint ci-après.

C. LE RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ FINANCIÈRE DES PORTS AUTONOMES

Pour assurer un niveau soutenu d'investissements, il apparaît indispensable de renforcer la capacité financière des ports autonomes en allégeant les charges financières pesant sur les dotations en capital dont ils ont bénéficié en 1989. Le Gouvernement a décidé d'abaisser à 1 % par an la rémunération annuelle de ces dotations en capital, permettant à l'ensemble des six ports autonomes de dégager une économie de 216 millions de francs sur la période 1992-1996, dont 27 millions de francs pour chacun des exercices 1992 et 1993 et 54 millions de francs pour les exercices 1994, 1995 et 1996.

**CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS 1989-1993
PORTS MARITIMES**

en millions de francs

RÉGION	PORT OPÉRATIONS	Crédits d'État- MER - A.P.						
		PRÉVISIONS 1989-1993	1989 (réalisations)	1990 (réalisations)	1991 (réalisations)	1992 (réalisations)	1993 (prévisions)	TOTAL 1989-1993
NORD-PAS DE CALAIS	I - PORTS METROPOLITAINS							
	DUNKERQUE							
	- quai de Flandre - Dragages	8,00						8,40
	- poste industriel pour Pêchinerie	24,00		30,00				30,00
	- automatisation des ouvrages mobiles	16,00		8,00	10,16			18,16
	- surveillance radar	7,00						
	BOULOGNE							
	- quai Nord du bassin Loubet	18,00						
	TOTAL REGION	73,00		38,00	10,16		8,40	56,56
HAUTE NORMANDIE	LE HAVRE							
	- port rapide aval	140,00	77,50		24,00	54,00	17,50	173,00
	- pointe de Floride et restructuration du port traditionnel	10,00						
	ROUEN							
	- amélioration des accès maritimes (achèvement du programme de descente à 10m)	56,00	24,00		24,00	10,96		58,96
	- amélioration de la compétitivité des terminaux (Grand Couronne et Rouen-Quev)	60,00		42,00			9,00	51,00
	DIETPE (1)							
	- poursuite de la 2ème phase de la construction d'un nouveau port extérieur : 3ème tranche							
	- ouvrage non réfléchissant de fond de port	9,30		9,30		2,70		12,00
	TOTAL REGION	275,30	101,50	51,30	48,00	67,66	26,50	294,96
PAYS-de-la- LOIRE	NANTES-SAINT-NAZAIRE							
	- extension du terminal agroalimentaire (2ème tranche)	15,00	13,80					13,80
	- construction de digues à DONGES-LAVAL	16,00						
	TOTAL REGION	31,00	13,80					13,80
POITOU- CHARENTES	LA ROCHELLE							
	- transfert du port de pêche de La Rochelle à La Pallice	(2)						
	infrastructure de base	25,00	0,20	18,00		8,60		26,80
AQUITAINE	BORDEAUX							
	- amélioration des caractéristiques du chenal d'accès à Bassens (3)	72,00	16,00	16,00	16,00	12,00	12,00	72,00
	TOTAL	476,30	131,50	123,30	74,16	88,26	46,90	464,12

Source : ministère de l'équipement - direction des ports.

II. UNE DESSERTE À AMÉLIORER

A. LA DESSERTE ROUTIÈRE

L'infrastructure routière de desserte des ports français est considérée comme insuffisante.

Divers rapports ont souligné, à plusieurs reprises, cette situation dont le dernier rapport du Conseil Économique et Social de M. Jacques BRUNIER du 27-28 avril 1993 intitulé «Les ports maritimes et fluviaux, leur place dans l'économie française et leur rôle dans l'aménagement du territoire», particulièrement critique pour les ports de la Basse Seine : s'ils sont bien reliés à Paris par autoroute ou voie rapide, en revanche leurs liaisons routières avec le reste de la France butent, soit sur les «embarras» de la région parisienne, qui fait écran par sa masse où converge notre actuel réseau autoroutier en étoile, soit sur l'insuffisance des routes nationales contournant la capitale.

Depuis l'achèvement complet de l'A 26, le port transmanche de Calais et le port de Dunkerque, mais aussi les ports du Bénélux, bénéficient d'un accès direct et performant, évitant Paris, vers les régions du bassin Rhône-Saône.

Vers 1994-1995 devraient être achevées les liaisons accompagnant le plan transmanche et améliorant, partiellement seulement, la situation des ports de la Basse-Seine et leur desserte vers le Nord et le Nord-Est : l'A 29 entre le Havre et l'A 28 (mais pas au-delà) et l'A 28 pour la section Boulogne-Abbeville-Rouen (mais rien au Sud).

Faire de la Basse-Seine un carrefour autoroutier bien desservi sur l'axe Nord-Sud et relié aux autoroutes, non seulement vers le Nord et l'Est, mais aussi le Sud-Ouest et le Sud-Est, en évitant la région parisienne, est désormais un enjeu majeur qui se traduit par un effort d'investissements routiers.

Sont à ce titre concernées :

- pour ce qui est du contournement de la région parisienne par le Nord-Est, la liaison A 29 (Le Havre-Amiens-Saint-Quentin) ;

- pour ce qui est du courtournement de la région parisienne par le Sud-Ouest, la liaison A 28 (Rouen-Alençon-Tours) et

la jonction des ports de la Basse-Seine avec l'A 10 et l'A 6, la mise à deux fois deux voies de la liaison Rouen-Chartres-Orléans (RN 154).

B. LA DESSERTE FERROVIAIRE

Il est acquis que la voie ferrée Paris-Le Havre, actuellement au gabarit A, sera progressivement mise au gabarit B+, seul capable de laisser passer à vitesse normale sur wagons normaux les grands conteneurs. Ces travaux, d'un intérêt économique majeur pour la région, ont conduit le Conseil régional de Haute-Normandie à les inscrire à son contrat de plan Etat-région, en février 1989, et à participer à leur financement (montant total de 380 millions de francs en 1992). La convention d'exécution a été signée, après de nombreuses négociations, fin janvier 1991, mais les travaux avaient déjà débuté auparavant. Les délais de réalisation sont toutefois importants car ils dépendent des horaires limités pendant lesquels les travaux peuvent être exécutés compte tenu des impératifs de l'exploitation, très lourds sur cette voie extrêmement chargée. On devrait obtenir un dégagement au gabarit B au début 1995 et la mise au gabarit B+ sur l'ensemble de l'itinéraire Paris-Rouen-Le Havre en 1997. En effet, trois derniers tunnels posent problème dans l'Eure. Il sont déjà aujourd'hui au gabarit B et leur aménagement au gabarit B+ est en discussion dans le cadre du contrat de plan à venir. Un engagement concernant ces tunnels a été signé par la SNCF et la région Haute-Normandie et contresigné par l'Etat.

Le wagon multi-fret constitue, malgré ses inconvénients, une solution mise en place provisoirement pour le transport des conteneurs hors norme. Compte tenu des contraintes d'exploitation qu'il entraîne et de son niveau de tarification élevé, il convient de confirmer l'urgence de la mise au gabarit B+ de la voie ferrée Paris-Le-Havre.

A Marseille, la principale amélioration d'un réseau déjà complet et très performant a été la mise en service au gabarit B de la ligne Paris-Dijon-Lyon-Marseille/Fos qui place ce port au débouché du premier axe «hors normes» de la France et lui permet d'accueillir plus facilement les conteneurs aux dimensions nouvelles. Cette ligne à gabarit B utilise la voie rive droite et la vitesse y est limitée à 120 kilomètres/heure. Le dégagement au gabarit B+ ne sera possible qu'en 1996, après la mise en service du TGV méditerranéen. La mise en gabarit B+ ne fait, entre Paris et Marseille, l'objet d'aucun contrat.

C. LA DESSERTE FLUVIALE

Les infrastructures fluviales à grand gabarit connectées avec les ports manquent :

- pour Dunkerque manquent notamment le relèvement des ponts du canal Dunkerque-Valenciennes, la liaison Seine-Nord et une meilleure liaison avec le réseau belge ;

- pour Rouen et Le Havre, l'hinterland s'arrête à Paris et la sinuosité de la Seine n'est pas un facteur de rapidité pour le transport fluvial ;

- l'hinterland fluvial à grand gabarit de Marseille-Fos, relativement récent, s'arrête à Châlons-sur-Saône ;

- à Bordeaux et à Nantes, l'hinterland fluvial est inexistant.

Les investissements les plus importants réalisés récemment ou sont en cours de réalisation, intéressant la desserte fluviale des ports sont les suivants :

- mise progressive au gabarit de 1.000 tonnes de la «petite Seine» entre Bourg et Nogent-sur-Seine ;

- raccordement du réseau des voies navigables du Nord au réseau belge ;

- mise au gabarit de 900 tonnes du canal du Rhône à Sète.

Par ailleurs, les ports autonomes maritimes et fluviaux sont désormais représentés au sein des commissions territoriales de Voies navigables de France, nouvel établissement public chargé, depuis le 1er janvier 1993, de gérer notamment les liaisons entre ports autonomes maritimes et fluviaux.

III. UNE RÉFORME DE LA MANUTENTION PORTUAIRE À ACHEVER

A. LA MAÎTRISE DU COÛT DE LA MANUTENTION EST INDISPENSABLE POUR LA COMPÉTITIVITÉ DE LA FILIÈRE PORTUAIRE

La manutention entre pour une part prépondérante dans le coût de passage portuaire (sauf en ce qui concerne les vracs liquides pour lesquels elle est inexistante), part très généralement supérieure à 50 % de ce coût. Dans certains cas, elle atteint même 60 à 70 % du coût de passage comme l'illustre l'exemple ci-dessous tiré du passage d'un conteneur au port du Havre :

Pilotage	3 %
Remorquage	3 %
Lamanage	1 %
Droits de port sur le navire	6 %
Droits de port sur la marchandises	3 %
Manutention de navire à parc	64 %
(dont main d'oeuvre 37 %)	
Frais de transit	14 %
Autres frais	6 %

La comparaison avec les ports étrangers montre que l'écart de prix en défaveur des ports français, qui porte principalement sur le coût de la manutention, peut atteindre 30 à 50 % sur ce poste.

Des plans sociaux ont donc, de 1986 à 1990, permis des diminutions d'effectifs qui ont eu des effets non négligeables pour les ports.

La réduction des coûts des facteurs de production qui a résulté des différents plans sociaux a été évidemment variable d'un port à l'autre ; elle a pu être chiffrée de 5 % à 11 % du chiffre d'affaires

de la manutention selon les cas, ceci provenant surtout d'ajustements limites dans la composition des équipes.

La diminution des coûts de manutention a été répercutée sur les prix supportés par les armements ou les chargeurs, tous les ports qui ont fait l'objet de plans sociaux ayant pu réduire plus ou moins leurs prix de manutention.

A titre d'exemple, il a été possible d'abaisser au Havre d'environ 100 francs en moyenne le prix de manutention d'un conteneur et de reprendre ainsi certains trafics conteneurisés à Anvers et Rotterdam ; de fait, le trafic de marchandises diverses a augmenté de façon remarquable au Havre, avec + 15 % en 1987 et + 17 % en 1988.

Mais, après les plans de 1987 et de 1988, il s'est avéré beaucoup plus difficile de continuer à résorber les sureffectifs et à améliorer la productivité, bien que, cependant, quelques actions aient pu être entreprises, toujours dans le cadre d'une politique de « port par port ».

La loi du 9 juin 1992 a donc apporté une réponse plus globale et durable, compte tenu de la diminution structurelle, estimée à 10 % l'an, du besoin en dockers, du fait de la mécanisation.

B. L'APPLICATION DE LA LOI DU 9 JUIN 1992

L'application de la loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes se révèle plus coûteuse que prévue (1), difficile à mettre en oeuvre (2) et n'a pas encore eu les effets escomptés sur l'amélioration de la compétitivité de la filière française (3).

1. Une réforme coûteuse

Il s'agit maintenant de quatre milliards de francs qui seront nécessaires pour financer, d'ici à 2006, le départ de 4.000 des 8.000 dockers qui existaient avant la réforme.

A titre de comparaison, on rappellera que la dotation budgétaire pour 1994 en faveur des ports français s'élève à 241 millions de francs en autorisations de programme...

La participation de l'Etat et des plans portuaires sont estimées, port par port, comme suit :

COÛT DE LA RÉFORME DE LA MANUTENTION PORTUAIRE

Ports	Coût total du plan (MF)	Part de l'État (MF)	Part locale (MF)	Dockers partants	Coût par docker (kF)
DUNKERQUE	330,00	205,00	125,00	483	683
CALAIS	20,60	14,60	6,00	31	665
BOULOGNE-commerce	21,10	15,50	5,60	18	1172
BOULOGNE-pêche	34,10	21,90	12,20	63	541
LE TRÉPORT	2,29	1,74	0,55	2	1145
DIEPPE	67,80	46,80	21,00	91	745
FÉCAMP	3,71	2,86	0,85	6	618
LE HAVRE	1375,00	563,00	812,00	1055	1303
ROUEN	400,70	212,50	188,15	526	762
HONFLEUR	9,50	7,20	2,62	17	559
CAEN	9,50	7,27	1,87	12	792
CHERBOURG	15,00	8,30	6,70	32	469
ROSCOFF	3,40	3,10	0,30	4	850
BREST	20,15	13,40	6,75	23	876
DOUARNENEZ	4,50	3,55	0,95	8	563
CONCARNEAU	20,15	17,25	2,90	40	504
LORIENT-commerce	18,80	12,76	6,04	30	627
NANTES	106,50	65,30	41,20	138	772
SAINT-NAZAIRE	33,35	15,40	17,95	43	776
LA ROCHELLE	59,00	33,00	26,00	74	797
BORDEAUX	154,00	79,50	74,50	186	828
BAYONNE	23,80	9,00	14,80	19	1253
PORT- VENDRES	15,80	9,15	6,65	26	608
PORT-LA-NOUVELLE	12,00	8,70	3,30	18	667
SETE	104,30	59,70	44,60	124	841
TOULON	5,21	3,71	1,50	8	651
NICE	36,50	14,00	22,50	58	629
MARSEILLE	1060,00	530,00	528,00	973	1089
BASTIA	8,76	7,30	1,47	9	974
AJACCIO	-	-	-	-	-
Totaux	3975,52	1991,49	1981,95	4117	966

Source : ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme.

La part locale est financée par les entreprises de manutention, les ports autonomes, les chambres de commerce et d'industrie. En principe, les collectivités locales n'interviennent pas directement pour le financement des plans sociaux, préférant apporter une aide supplémentaire aux ports d'une autre manière, par exemple pour des investissements.

Dans le cas des ports autonomes, une très large part de l'investissement peut être supportée par le port autonome qui en répercute alors une fraction sur les manutentionnaires par le biais des tarifs d'outillage.

Le financement des plans sociaux doit s'étaler sur quatorze ans, jusqu'en 2006. En effet, dans le cas des ports de Marseille et du Havre, les ouvriers dockers pourront bénéficier des mesures d'âge à 50 ans jusqu'en 1996 inclus, et ils seront alors pris en charge jusqu'à l'âge de la retraite à 60 ans. Pour les mesures de reconversion, concernant surtout les ouvriers dockers de moins de 50 ans, les dépenses sont par contre concentrées sur 1992, 1993 et 1994.

Le coût élevé de la réforme s'explique par le fait que si, pour toutes les mesures allant jusqu'à l'âge de 55 ans et 3 mois, l'Etat s'étant engagé à en financer 50 %, rien n'empêchait les places portuaires d'offrir aux ouvriers dockers des conditions plus favorables, la participation de l'Etat ne pouvant toutefois en être affectée pour autant.

C'est ainsi que dans les accords locaux, les places portuaires acceptèrent souvent d'augmenter l'indemnité de départ des ouvriers dockers de moins de 50 ans, celle-ci variant finalement, suivant les ports, de 350.000 francs (en y incluant les indemnités versées pendant le congé de consersion) à près de 650.000 francs. Certains ports, comme le Havre, ont également accepté d'abonder les indemnités des ouvriers dockers partant en mesure d'âge.

Ces conditions sont tellement favorables que les éditeurs ont réclamé l'application des mêmes clauses pour les ouvriers du Livre.

2. Une mise en oeuvre difficile

● Des journées de grève perturbant les ports

Entre les mots d'ordre de grève nationaux et les différents mouvements locaux qui les ont amplifiés, les ports français ont connu en moyenne 80 jours de grève au cours de l'année 1992, dont 59 jours de grève de mots d'ordre nationaux. Ce sont, au total, quelque 77 consignes de grève nationale qui auront été lancées entre 1991 (les prémices de la réforme avaient déjà provoqué 16 jours de grèves nationales) et mai 1993, avec des mots d'ordre locaux plus ou moins nombreux selon les places portuaires : 102 jours à Marseille, 98 à Bayonne, 92 à Bordeaux, 86 à Rouen. Rapportés au nombre de jours ouvrables de l'année, ces jours de grève correspondent à la perte d'un jour de travail sur quatre, soit pratiquement l'équivalent d'un trimestre.

● Le problème de l'embauche des dockers occasionnels

Exploitant certaines ambiguïtés de la loi du 6 juin 1992 et surtout du décret n° 92-1130 du 12 octobre 1992, le syndicat CGT des dockers a tenté de maintenir le pouvoir de bureaux centraux de main d'oeuvre (BCMO) pour l'embauche des dockers occasionnels. Pour ces ouvriers, qui ne seraient ni mensualisés ni intermittents, le syndicat souhaitait recréer une classe à part, « identifiée », qui serait embauchée en priorité sur toute autre catégorie, permettant ainsi au syndicat de continuer à imposer aux entreprises de manutention les dockers de son choix.

Le ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme a alors été amené à écrire aux partenaires sociaux, le 27 juillet 1993, une lettre solennelle indiquant dans quel sens le décret du 12 octobre 1992 devait être interprété. C'est ainsi qu'il a été précisé, pour les ouvriers dockers occasionnels, qu'il n'y a aucunement lieu de les enregistrer et que les entreprises ont toute liberté d'embaucher la personne de leur choix, dès lors que la priorité prévue pour les ouvriers dockers professionnels intermittents est respectée, sans avoir à passer par le bureau central de la main-d'oeuvre du port concerné ; la seule obligation des employeurs est de payer la contribution patronale due pour ces ouvriers dockers occasionnels, conformément à la loi.

• **Les deux principaux ports du pays ont été les derniers à appliquer la réforme. Cette résistance a entraîné des surcoûts considérables et démesurés et a créé des dysfonctionnements graves.**

Outre Saint-Malo, enfermé dans une irréductible opposition à la réforme, Marseille et le Havre, les deux ports les plus importants, n'ont toujours pas appliqué loyalement la loi du 9 juin 1992.

Au Havre, que deux armateurs, l'allemand Hapag Lloyd et le japonais NYK, ont décidé de boycotter, malgré un accord obtenu dès le 10 juillet 1992, la réforme s'est trouvée sans cesse retardée, tant pour des raisons financières que pour satisfaire des revendications supplémentaires, comme la mensualisation de 150 dockers en plus des 1.000 initialement prévus. Le montant du plan social, agréé le 26 janvier 1993, s'élève ainsi à 1.375 millions de francs, dont 563 à la charge de l'Etat, soit 1,3 million de francs par docker. L'Etat a dû menacer de suspendre sa contribution à l'ensemble du dispositif prévu si la réforme n'avait pas été appliquée au 21 août.

A Marseille, l'accord en fut conclu que le 8 mars 1993, alors que l'Etat avait subordonné sa participation au financement des plans sociaux à la conclusion d'accords avant le 31 décembre 1992, et appliquée à compter du 3 mai 1993.

Ces difficultés ont conduit les usagers des ports à adopter une attitude de défiance à l'égard des ports français.

C'est ainsi que le Conseil national des usagers et des transports a invité les chargeurs à *«étudier dès maintenant les solutions alternatives en cherchant de préférence le passage par des ports français qui fonctionnent normalement ou, à défaut, par les ports étrangers voisins»*.

• **La convention collective tarde à être négociée**

La loi du 9 juin 1992 a prévu qu'une convention collective nationale de la manutention portuaire, concernant toutes les catégories d'ouvriers dockers, devrait être négociée et signée au plus tard le 31 décembre 1993. A cet effet, une commission mixte nationale de la manutention portuaire a été constituée en septembre 1992 par le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

Après une réunion d'installation, le 25 septembre 1992, cette commission mixte s'est réunie 14 fois sans résultat significatif.

Les travaux de la commission mixte avançant difficilement, il a été néanmoins possible de parvenir à certains accords partiels, signés par les employeurs et les organisations syndicales, sur les ouvriers dockers professionnels intermittents (dispositions sur les jours fériés, prime de fin d'année, prime de départ en congés, prime de départ à la retraite, congés payés, congés pour événements familiaux, régime complémentaire de retraite, indemnités complémentaires pour maladie, invalidité, décès).

3. Les effets attendus de la réforme tardent

• La situation inquiétante du Port de Marseille

Les tergiversations sur l'application effective de la réforme ont provoqué une double réaction des principaux utilisateurs du port.

D'autre part, deux consortia d'armateurs, le Tonnage Sharing Agreement, qui compte parmi ses membres la CGM, la compagnie néerlandaise Nedlloyd et la compagnie malaise Nisc et qui contrôle de trafic d'Extrême-Orient annonçaient le transfert, pour six mois, au port italien de La Spezia des conteneurs débarqués en embarqués à Fos, représentant une perte de 20 % du trafic total en conteneurs du port phocéén. Le Vessel Sharing Agreement, regroupant Sea Land, Evergreen, Maersk, P & O et Italia di Navigazione prenait la même voie quelques heures plus tard. Le port ligure, qui a conquis à Barcelone, en 1992, le leadership européen du trafic de conteneurs, s'affirme ainsi comme l'unique escale maritime de l'Europe du Sud qui ait su tirer parti de la privatisation des quais et des services l'efficacité aujourd'hui indispensable sur l'échiquier du commerce maritime international pour s'imposer. Le port de La Spezia devrait clore l'année avec un trafic de plus de 700.000 EVP, contre 445.000 pour Barcelone, et moins de 400.000 pour Marseille (cette estimation ne prenant pas en compte les grèves de dockers).

D'autre part, la Société nationale Corse-Méditerranée a menacé de transférer sur Toulon les escales marseillaises de son trafic passager vers la Corse, en réaction aux difficultés créées par la CGT s'agissant des modalités d'embauche des dockers occasionnels. Cette main d'oeuvre d'appoint a cruellement manqué cet été, pendant les congés des dockers mensualisés, entraînant de tels retards dans

les traitements des navires que les chargeurs avaient appelé leurs clients à boycotter le port de Marseille-Fos. Par ailleurs, la SNCM n'acceptait pas qu'on lui impose l'embauche de deux dockers à chaque escale de car-ferry pour passagers, alors même que les manutentions de véhicules, notamment, sont effectuées par les passagers eux-mêmes. La société considérait ce surcoût d'autant plus insupportable qu'elle a accepté de participer au financement du plan social à hauteur de 16.500 francs à chaque touchée de car-ferry. Elle a cependant renoncé à ce transfert après une longue négociation.

Rappelons par ailleurs que le trafic bananier du Cameroun a quitté Marseille pour Port-Vendres.

Endetté pour financer sa part du plan social, le Port autonome de Marseille menace par ailleurs de suspendre tout investissement si l'évolution de l'activité continue de décliner. Le programme d'investissement pour 1993 s'élève à 320 millions de francs, destinés notamment à moderniser la gare maritime et à améliorer les conditions d'accostage des car-ferries de la nouvelle génération. Le départ de Marseille de la SNMC aurait bien entendu rendu aléatoire ces investissements. La participation du port au plan social se monte à 307 millions sur sept ans, dont 60 en 1993 et 40 pour les années suivantes. Le port a dû s'endetter, pour financer sa part du plan social, en empruntant 150 millions de francs au Crédit suisse.

● D'autres ports réussissent mieux

Dans les ports où les dockers ont accepté la mensualisation et admis la logique de l'entreprise et du droit commun en devenant des salariés comme les autres, des détournements de trafic ont été récupérés, des trafics nouveaux ont parfois été générés, grâce à cette fiabilité nouvelle et à une compétitivité accrue.

D'une façon générale, les gains de productivité attendus, soit 35 %, ont été obtenus dans ces ports (en moyenne), avec des variations importantes d'un trafic à l'autre. Des baisses de tarifs sont intervenues, mais il est plus difficile de faire le point en raison du secret commercial qui protège les prix ; cependant, les entreprises de manutention ayant pris des engagements de baisses de tarifs et ceux-ci ayant fait l'objet d'une publicité locale, on peut penser que la clientèle ne manquerait pas de réclamer au besoin aux manutentionnaires l'exécution des engagements pris.

En ce qui concerne les trafics, plusieurs exemples sont très significatifs.

Dunkerque, premier port autonome à avoir largement mis en oeuvre la mensualisation, a vu son trafic de marchandises diverses augmenter de 15 % au cours du premier semestre de 1993, par rapport à la période équivalente de l'année précédente ; plus concrètement, ce port a récupéré des trafics de ferrailles et de charbons ; au total, 12 lignes régulières et quelques trafics singificatifs ont retrouvé le chemin de ce port ou s'y sont nouvellement fixés.

A Dieppe, le trafic des bananes et ananas doit passer de 30.000 tonnes à 80.000 tonnes par an.

A Rouen, d'importantes baisses tarifaires ont permis de faire passer le trafic des farines de 15.000 tonnes à 45.000 par mois.

A Nantes, un très important trafic de primeurs et agrumes est attendu pour l'automne prochain.

Mais, globalement, l'application de la loi du 9 juin 1992 reste peu satisfaisante.

Cette situation porte un très grave préjudice à l'image des ports français.

Alors que le nouvelle organisation de la manutention avait pour objectif de restaurer la fiabilité des ports français et d'obtenir des gains de productivité permettant de reconquérir les parts de marché perdues en 1992, l'année 1993 s'achève donc en demi-teinte.

CHAPITRE IV

Les orientations stratégiques pour l'avenir

I. LES PORTS ET LE XI^e PLAN

Dans le cadre de la préparation du XI^e Plan, la prise en compte de la filière portuaire s'articule autour de deux volets complémentaires :

- les investissements portuaires eux-mêmes,

Pour les opérations d'infrastructure portuaire, sont à contractualiser au XI^e Plan, dans les contrats de plan Etat-Région, comme pour le Plan précédent, les opérations importantes et stratégiques dans les grands ports (essentiellement les ports autonomes), comme l'extension de terminaux à conteneurs et marchandises diverses, ou les programmes structurels d'amélioration des accès.

- la desserte terrestre des ports,

Il convient de développer les infrastructures routières et autoroutières (générales et de proximité), les aménagements ferroviaires au gabarit B et B+, certaines dessertes fluviales, ainsi que de procéder à des études d'aménagement à plus long terme (liaison alpine Marseille-Fos avec Piémont-Lombardie, par exemple).

II. ASSOUBLIR LES RÈGLES DE LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE PORTUAIRE

Les contraintes juridiques de la concession d'outillage public -considérée comme faisant partie de la domanialité publique, résultant de la jurisprudence société Le Béton du Conseil d'Etat (1956), constituent un frein important aux investissements portuaires.

Le concessionnaire a la possibilité d'autoriser l'occupation du domaine public sous la forme d'autorisations d'occupation temporaire (AOT) de nature précaire et de caractère personnel. Ces autorisations ne permettent pas à leurs titulaires d'apporter en garantie aux banques les constructions qu'ils ont édifiées (hypothèque). C'est pourquoi cette formule, quoique pratiquée, est peu attractive pour les industriels qui seraient désireux de s'établir sur le domaine portuaire afin de bénéficier des avantages de la desserte maritime. La catégorie de l'AOT dite «A 26» est un peu plus intéressante puisqu'elle prévoit une indemnisation du titulaire en cas de retrait anticipé de l'autorisation pour un motif d'intérêt général. Mais elle ne donne à son titulaire aucun droit réel immobiliser sur les constructions qu'il édifie.

Un assouplissement est donc nécessaire. Pour y parvenir, deux voies sont possibles :

- soit réduire la portée de la domanialité publique, en créant par exemple des zones où elle serait atténuée, mais avec le risque d'affaiblir la notion de domaine public ;

- soit accorder des droits réels, sous certaines conditions, aux occupants. C'est l'objet d'un projet de loi que le Gouvernement souhaite déposer mais qui est encore sujet à de délicats arbitrages interministériels.

Seuls élément d'assouplissement, le décret n° 93-387 du 13 mars 1993 a déconcentré les procédures de cession foncières des ports autonomes (domaine de l'Etat et domaine propre) inférieures à un montant de 3,5 millions de francs.

III. VERS UNE POLITIQUE PORTUAIRE COMMUNAUTAIRE ?

Il n'existe pas actuellement de politique européenne en matière portuaire et le Traité sur l'Union européenne ne donne pas de compétence spécifique à la CEE dans ce domaine.

La commission, comme elle l'a déjà fait pour les autres modes de transport, (transport combiné, autoroutes, voies navigables intérieures, TGV...), poursuit la politique de réseaux par l'établissement de «guidelines» visant à identifier des projets du secteur portuaire non couverts par les travaux entrepris dans les autres secteurs des transports. Elle s'appuie sur un groupe de travail des Etats-membres pour identifier les projets d'intérêt commun.

Partant du constat que les ports sont des interfaces irremplaçables entre les modes de transports terrestres et le transport maritime, que le mode maritime est utilisé à 90 % dans les échanges du commerce extérieur de la Communauté, qu'il contribue également à assurer une liaison entre les réseaux terrestres nationaux et enfin, qu'il pourrait contribuer à la décongestion de certains axes, la Commission a fixé comme objectif d'établir une stratégie fondée sur les programmes et les politiques des Etats-membres visant à améliorer la situation des ports dans le chaîne de transport et l'efficacité de leur exploitation, dans le but de faciliter la croissance du commerce intracommunautaire et extracommunautaire, de promouvoir une mutation du transport terrestre vers le transport maritime et, enfin, d'améliorer, les liaisons avec les régions périphériques bénéficiant des aides de la Communauté.

Elle compte réaliser ces objectifs :

- En intégrant mieux les ports dans les réseaux terrestres trans européens pour que les chaînes de transport qui comprennent un mode maritime, soient plus efficaces et incitent à l'utilisation de ces liaisons de préférence aux transports terrestres.

- Par différentes actions pour l'amélioration des installations, des accès maritimes ou de l'exploitation portuaires, ainsi que par des mesures de promotion du cabotage maritime, des systèmes d'échange de données informatiques, par exemple.

Le Gouvernement français a insisté lors des travaux du groupe de travail des Etat-membres, pour que la Communauté s'en tînt dans ce domaine au principe de subsidiarité, et votre rapporteur pour avis ne peut que s'en féliciter.

*

* *

Suivant votre rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable aux crédits consacrés aux ports maritimes dans le projet de loi de finances pour 1994.