

N° 81

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, 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, Janine Bardou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Didier Borotra, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, 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 Dussaut, 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, Michel Manet, René Marquès, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moïnard, 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 (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat: 78 et 79 (annexe n°24) (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ÉVOLUTION DU TRAFIC PORTUAIRE EN 1993	7
A. LE TRAFIC PORTUAIRE FRANÇAIS EN 1993	7
B. LES PREMIERS RÉSULTATS POUR 1994	9
II. L'ÉVOLUTION DE LA COMPÉTITIVITÉ DE LA FILIÈRE PORTUAIRE FRANÇAISE	11
A. LES INDICATEURS DE LA COMPÉTITIVITÉ	11
1. Les détournements de trafic	12
2. Le trafic de transit	12
3. L'évolution du trafic chez nos principaux concurrents	13
B. LES MOYENS D'UNE COMPÉTITIVITÉ ACCRUE	14
1. Reconnaître le rôle joué par les ports dans la politique d'aménagement du territoire	14
<i>a) Une reconnaissance justifiée</i>	14
<i>b) Le rapport de la Mission d'information du Sénat</i>	16
<i>c) L'avis du Conseil national des communautés portuaires</i>	17
<i>d) La desserte des ports</i>	18
2. Soutenir l'investissement pour accompagner la croissance des trafics	20
<i>a) La part de l'Etat est devenue marginale</i>	20
<i>b) Les aides budgétaires marquent une pause</i>	21
<i>c) Les collectivités locales prennent le relais</i>	22
<i>d) La situation financière des ports s'améliore</i>	23
3. Mettre en oeuvre rapidement la réforme de la domanialité publique dans les ports	24
<i>a) Les blocages juridiques</i>	25
<i>b) Les effets attendus de la réforme</i>	26

	<u>Pages</u>
4. Achever la réforme de la manutention portuaire	27
<i>a) Les dispositions de la loi du 9 juin 1992</i>	<i>27</i>
<i>b) Les difficultés d'application</i>	<i>29</i>
<i>c) Les effets attendus</i>	<i>30</i>
5. Capturer le trafic conteneurisé	32
CONCLUSION	35

Mesdames, Messieurs,

Dans un contexte budgétaire difficile, les crédits consacrés, au sein du ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, aux ports maritimes pour 1995 traduisent la volonté de l'État :

- de mener une politique volontariste d'entretien des ouvrages ;

- de mener à son terme la réforme de la manutention portuaire ;

afin de donner aux ports français des conditions de concurrence harmonieuse avec leurs voisins européens.

A cet effet, les crédits publics ⁽¹⁾ sont en progression réelle, avec + 11,8 % pour 1995.

Les moyens de paiement qu'il est prévu d'allouer parmi ces crédits aux ports maritimes en 1995 s'élèvent à 659,1 millions de francs et sont stables, par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 1994. Cette consolidation budgétaire traduit la ferme volonté du Gouvernement d'accroître la fiabilité des ports français, enjeu majeur de leur compétitivité et du développement de notre commerce extérieur dans un contexte de concurrence internationale aiguë.

Le projet de budget pour 1995 répond à cette exigence puisque pour la première fois, depuis 1989, la dotation des crédits d'entretien et d'investissement alloués aux ports

(1) affectés au sein du Ministère de l'Équipement du Logement et du Tourisme à la mer

maritimes sera en progression réelle (441,2 millions de francs en 1995 à comparer aux 438,18 millions de francs de la Loi de finances pour 1994).

De même, s'agissant des crédits d'investissement, l'amélioration du taux de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement qui seront ouverts au titre des mesures nouvelles (77 millions de francs en 1995 à comparer à 69 millions de francs en 1994), permettra la réalisation dans des délais plus rapides d'opérations de grosses réparations indispensables à la sécurité des ouvrages.

En matière d'investissements, les crédits qu'il est proposé d'inscrire, n'en permettront pas moins de poursuivre les opérations d'extension de capacité les plus nécessaires à brèves échéances, à savoir la poursuite des opérations de contrats de plan engagées en 1994, telle la restructuration de la Joliette à Marseille, et d'entreprendre de nouvelles opérations de contrat de plan, notamment dans les ports d'intérêt national qui ont particulièrement bien réussi la réforme de la manutention.

Par ailleurs, le secteur de la manutention européenne, après avoir vécu dans un contexte dérogatoire, en termes d'investissement, de salariat et d'embauche («statut des dockers») tend de plus en plus à être assujetti au droit commun.

Dans cette perspective, la loi du 25 juillet 1994 sur la domanialité publique permet désormais aux investisseurs privés de détenir des droits réels sur les installations qu'ils ont réalisées sur le domaine public maritime. Elle facilite la mise en oeuvre de financements d'origine privée, notamment le crédit-bail, grâce aux garanties qui peuvent être accordées sur ces installations. Les ports voient ainsi s'accroître les possibilités d'investissement privé.

I. L'ÉVOLUTION DU TRAFIC PORTUAIRE EN 1993

A. LE TRAFIC PORTUAIRE FRANÇAIS EN 1993

En 1993, l'activité des ports de commerce est en progression très légère de 0,37 %. Cette progression recouvre des évolutions très contrastées : les entrées chutent de 3,42 % mais les sorties progressent très nettement (10,28 %).

En 1992, l'activité avait chuté de 0,7 % en raison des mouvements sociaux ayant accompagné la mise en oeuvre de la réforme de la manutention portuaire.

La reprise des trafics est particulièrement visible en ce qui concerne les trafics de marchandises diverses (+ 7,5 % en entrée et + 16 % en sortie), le trafic conteneurisé (+ 26 % en sortie et + 12,3 % en entrée) et le trafic roulier (+ 5,9 % en entrée et + 7,6 % en sortie). On constate une relative stagnation des vracs liquides (- 0,7 % en entrée, + 10,8 % en sortie et + 0,9 % au total), une nette dégradation des résultats des vracs solides entrés qui pèse très lourdement sur le résultat total et une tenue relativement bonne des vracs solides sortis.

● Les importations de pétrole brut ont augmenté de 6,1 % par rapport à 1992 malgré une diminution de 2,9 % de la consommation du marché intérieur ; les importations de produits raffinés ont diminué de 13,1 %, tandis que la production des raffineries augmentait de 2,5 % et leurs exportations de 19,3 %.

● L'essentiel de la stagnation du trafic total en 1993 des minerais et charbons trouve son origine dans la baisse importante des importations de vracs solides, en particulier des charbons, ceux-ci étant utilisés par la sidérurgie et par les centrales d'EDF. En 1993 une bonne hydraulité ayant entraîné une diminution des besoins en combustibles minéraux fossiles, leurs importations sont en baisse très nette.

● Particulièrement sensibles à la concurrence et aux performances de la manutention, les trafics de marchandises diverses progressent très fortement en 1993, bénéficiant tout à la fois des progrès de la réforme de la manutention et d'un fort courant d'exportation. Ainsi, l'ensemble des marchandises diverses (conteneurs, rouliers et conventionnel) progresse de 12 % en 1993, dont 7,5 % aux entrées et plus de 16 % aux sorties pour l'ensemble des ports métropolitains.

● Les marchandises conventionnelles, trafic très sensible au climat social, augmentent de 20,8 % au total ; les entrées croissent de 7,8 % et les sorties de 32,4 %. Ces hausses de trafic sont particulièrement sensibles dans les ports d'intérêt national (et aussi dans les ports décentralisés), qui réalisent plus de la moitié de ces trafics.

● Le trafic conteneurisé, principalement concentré sur les ports autonomes et le port de Sète, avait particulièrement souffert des mouvements sociaux en 1992. Il progresse au total de 20 % pour les ports autonomes et de 14 % dans les ports non autonomes.

Très sensible également au climat dans la manutention, ce trafic croît de 42,8 % à Dunkerque, de 22,4 % au Havre et de 20,9 % à Marseille, mais ne retrouve pas encore complètement son niveau d'avant les grèves. Nantes-Saint-Nazaire a conservé son trafic de 1991.

● Le trafic roulier transmanche progresse encore de 5,9 % en 1993 dans un contexte marqué par un repositionnement des compagnies à l'approche de l'ouverture du tunnel sous la Manche. Dans ce contexte, il convient de noter un recentrage des trafics des ports du détroit, au profit de Calais (+ 19,25 %), les très grandes difficultés du port de Boulogne qui perd près de 55 % de son trafic de fret transmanche, les efforts de restructuration réussis de Dieppe (+ 65 %) et les difficultés des ports de Basse-Normandie.

B. LES PREMIERS RÉSULTATS POUR 1994

Au premier semestre 1994, une hausse globale de 0,6 % du trafic des ports métropolitains par rapport à la même période de 1993 a été enregistrée. Cette hausse concerne les ports autonomes (+ 0,5 %) mais aussi le trafic des ports d'intérêt national (+ 1,4 %).

Les trafics de vracs liquides augmentent dans les ports autonomes (+ 1,2 %) alors que leur évolution est à la baisse dans les autres ports d'Etat (- 5,4 %).

La baisse des trafics de vracs solides se stabilise à -2,4 % mais les sorties se dégradent dans les ports autonomes (- 9,1 %) plus fortement que dans les autres ports.

La hausse du trafic de marchandises diverses (+ 3,4 %) est due principalement aux ports d'intérêt national qui réalisent 7,2 % d'augmentation.

En référence à l'année 1991, seule significative pour les marchandises diverses vu le contexte troublé de l'année 1992, on constate que les ports français ont récupéré les fortes baisses subies. Le trafic de conteneurs sur les douze derniers mois incluant le premier semestre 1994 reste toutefois encore inférieur à son niveau de 1991.

Il n'en demeure pas moins que les grèves à répétition dans les ports français ont fait perdre trois années à la filière portuaire.

II. L'ÉVOLUTION DE LA COMPÉTITIVITÉ DE LA FILIÈRE PORTUAIRE FRANÇAISE

La part du commerce extérieur de la France métropolitaine transitant par les ports de commerce métropolitaines au cours des dernières années a régulièrement diminué ces dix dernières années en tonnage comme en valeur, ainsi que l'indique le tableau ci-après.

	TONNAGE			VALEUR		
	Import	Export	Total	Import	Export	Total
1983	65,4 %	36,7 %	54,9 %	36,7 %	34,5 %	35,7 %
1993	59,4 %	33,9 %	49,9 %	17,4 %	17 %	17,2 %

Il est à souligner que depuis la mise en place du Marché Unique Européen il n'est plus possible de connaître la part du commerce extérieur français acheminée par les ports étrangers, ce qui conduit à relativiser les données ci-dessus et rend plus difficile désormais l'appréciation de la compétitivité de la filière portuaire.

A. LES INDICATEURS DE LA COMPÉTITIVITÉ

Il en existait trois instruments pour mesurer la compétitivité des ports français :

- les détournements de trafic ;
- le trafic de transit ;
- l'évolution du trafic chez nos principaux concurrents.

La mise en oeuvre du Marché Unique a rendu impossible le suivi des détournements de trafic.

1. Les détournements de trafic

Les statistiques douanières ont permis jusqu'en 1992 de déterminer, sur un certain nombre de destinations, les parts de marché des ports français et étrangers dans l'acheminement du commerce extérieur de la France. Cet indicateur permettait de suivre l'évolution de la compétitivité relative des ports français par rapport à leurs concurrents.

La méthode utilisée consistait à comptabiliser à nos frontières terrestres la part du commerce extérieur acheminée par les ports français et celle acheminée par les ports étrangers. L'achèvement du marché unique européen au 1er janvier 1993 et la suppression des contrôles aux frontières ont pour conséquence qu'il est devenu impossible de procéder aux observations habituelles et de mesurer les parts de marché prises par les ports étrangers sur le commerce extérieur de notre pays.

Désormais, seule la prise en compte d'indicateurs globaux, dont très grossiers, permet d'apprécier cette compétitivité.

Sous ces réserves, on a constaté, en 1993, une légère augmentation de la part des exportations françaises acheminées par voie maritime (34 % en 1993, 33 % en 1992) ; ce qui, rapproché de l'augmentation du trafic total des ports métropolitains de commerce (303,5 millions de tonnes en 1993, 302,4 millions de tonnes en 1992) permet de conclure à un certain regain de compétitivité des ports français par rapport à leurs concurrents étrangers.

2. Le trafic de transit

Un autre indicateur permet de confirmer dans une certaine mesure l'appréciation qui vient d'être formulée. Il s'agit du trafic de transit, trafic que seules les places portuaires ont les moyens d'estimer, au moins en partie. Ce trafic est celui des marchandises débarquées ou embarquées dans les ports français en provenance de pays étrangers ou leur étant destinées. Il a représenté 37,7 millions de tonnes en 1993, soit une augmentation de 11 % par rapport à 1992 (34,1 millions de tonnes).

Une bonne partie du trafic de transit des ports français est constituée de produits pétroliers, qui représentent en 1993 environ 21,2 millions de tonnes.

Le transit des vrac solides est réduit, et ne concerne guère que le port de Marseille qui assure un trafic d'éclatement de charbon vers l'Italie d'environ 0,6 million de tonnes.

Le trafic de transit de marchandises diverses, qui représente la plus forte valeur ajoutée par la communauté portuaire, représente environ 16 millions de tonnes. Il se décompose en 1,8 million de tonnes pour les conteneurs (essentiellement du transbordement maritime au Havre et à Marseille, en nette augmentation depuis la baisse importante constatée à partir de 1990), 14 millions de tonnes pour le trafic transmanche, en croissance, et 0,5 million de tonnes pour le reste.

Au total, le trafic de transit des ports français représente 37,7 millions de tonnes en 1993, dont 56 % correspondent à des produits pétroliers et 37 % à du trafic transmanche. L'augmentation constatée par rapport à 1992 est de 11 % et traduit dans une certaine mesure un regain de vitalité des ports français.

3. Les évolutions de trafic des principaux ports européens

Dans l'ensemble, une baisse de trafic de l'ensemble des ports européens en 1993 par rapport à 1992 a été observée. Les ports autonomes français paraissent se situer dans la moyenne. Une telle comparaison doit être faite avec prudence car il faut tenir compte tout à la fois des effets contradictoires des mouvements sociaux en 1992 et des moindres importations de vrac secs en 1993. En réalité, comparé aux données de 1991, le trafic des ports autonomes français a baissé de 1,7 % en moyenne, celui des principaux ports allemands de 2,7 %, mais celui des principaux ports du Benelux a crû de 0,9 %.

Toujours comparativement à 1991, Anvers a connu un trafic relativement stable avec une hausse de 0,5 % tout comme Hambourg. Rotterdam baisse de 3,28 %, comme Barcelone ; Brême-Bremenhaven chute de près de 10 %.

La comparaison relative aux marchandises diverses donne des résultats assez analogues par rapport à 1991, le trafic des ports autonomes français augmentant de 6,4 %, celui des ports allemandes de 2,6 % seulement et celui des ports du Benelux de 10,6 %. Ainsi,

Hambourg progresse de 7,7 %, Rotterdam de 7 %, Anvers de 3,1 %, Zeebrugge de 20,7 %, et Barcelone de 2,5 %, Brême chute de 5 %.

La comparaison des trafics conteneurisés indique quel chemin il reste à parcourir aux ports français. Comparés aux trafics de 1991, ceux-ci baissent en France de 3,5 % en 1993 quand ils augmentent de 14,4 % dans les ports allemands et de 14,4 % dans les ports du Benelux.

Ainsi, Hambourg progresse de 18,3 %, Brême de 7,7 %, Rotterdam de 14 %, Anvers de 5,3 %, Zeebrugge de 61,3 % et Barcelone de 2,8 %.

Parmi les ports français, seuls Dunkerque et Nantes-Saint-Nazaire enregistrent des variations positives, sur des trafics modestes.

B. LES MOYENS D'UNE COMPÉTITIVITÉ ACCRUE

Le retour de la compétitivité de la filière portuaire française passe nécessairement par :

- la reconnaissance du rôle des ports dans la politique d'aménagement du territoire ;
- le soutien aux investissements portuaires ;
- l'achèvement de la réforme de la manutention portuaire ;
- la mise en oeuvre rapide de la réforme de la manutention publique portuaire ;
- la captation du trafic conteneurisé.

1. Reconnaître le rôle joué par les ports dans la politique d'aménagement du territoire

a) Une reconnaissance justifiée

Le document introductif au débat national de la DATAR passait pratiquement sous silence le rôle que les ports peuvent jouer

dans l'aménagement du territoire, alors que leur impact sur l'emploi et leur effet d'entraînement économique sont très importants.

L'Union des Ports Autonomes et des Chambres de Commerce et d'Industrie Maritimes est intervenue auprès de la DATAR et des pouvoirs publics pour que le rôle de l'outil portuaire français soit pris en compte à sa juste valeur dans le grand débat qui s'est instauré autour du projet gouvernemental de conception d'un nouvel aménagement de l'Hexagone. Ses interventions se sont révélées payantes : dans le schéma national de développement du territoire annexé au projet de loi d'orientation figure un titre «ports» dans le paragraphe consacré aux infrastructures de transport.

Le schéma hiérarchise à sa manière trois catégories de ports, et se borne ensuite à indiquer que cette structuration de l'armature portuaire, en fonction de ses vocations et non de ses statuts, constitue une référence pour la définition des stratégies de l'Etat, des collectivités locales et des autorités portuaires. Il manque cependant dans ce schéma la description des moyens pouvant conforter l'armature portuaire dans une perspective de développement du territoire.

Le rôle des ports est ainsi décrit dans le schéma national de développement du territoire :

«L'organisation portuaire du territoire se fait autour de trois niveaux de services. Les grands complexes internationaux - Marseille-Fos-Lyon, la vallée de la Seine, Dunkerque-Calais-Boulogne-Lille- sont le siège de grands sites industriels et de nombreux services logistiques. Leurs activités s'inscrivent dans une perspective internationale forte au sein de l'Europe.

Les ports d'intérêt économique national -Nantes/Saint-Nazaire, premier port français de la façade atlantique, mais aussi Bordeaux- mettent en oeuvre les orientations retenues dans leur charte d'objectifs. Les ports de Caen, Brest, Lorient, La Rochelle, Bayonne et Sète desservent plusieurs régions sur des filières d'approvisionnement ou de services spécialisés, en complémentarité avec leur arrière-pays.

Les ports à vocation plus spécifique et locale exercent un rôle important pour la pêche, la desserte locale de passagers et l'animation touristique des communes par l'intermédiaire de la plaisance.

Cette structuration de l'armature portuaire en fonction de ses vocations, et non de ses statuts, constitue une référence non

seulement pour la définition des stratégies de l'Etat, mais aussi pour celles des collectivités locales et des autorités portuaires.»

b) Le rapport de la Mission d'information du Sénat

La place stratégique de la filière portuaire pour la compétitivité de notre économie n'avait pas échappée à votre Mission d'information sur l'aménagement du territoire.

Dans son rapport ⁽¹⁾, en effet, la Mission, après avoir constaté que le principal obstacle à la relance de l'activité portuaire -le statut des dockers- avait disparu, demandait à l'Etat de mettre en oeuvre une «politique portuaire d'ensemble» comprenant quatre volets :

① Inciter les professionnels à reconquérir les parts de marché perdues depuis une dizaine d'années et à retrouver une compétitivité égale à celle de leurs concurrents européens.

② Préserver l'équilibre entre les grandes plates-formes portuaires à vocation européenne (Marseille-Etang-de-Berre, le Havre-vallée-de-la-Seine, Dunkerque, Nantes-Saint-Nazaire) et les autres ports, dont le rôle au service des économies régionales ou la spécialisation dans certaines filières (voyageurs, bois, céréales, aliments du bétail, etc...) constituent d'intéressants atouts pour le pays.

③ Réformer la domanialité portuaire. D'importantes réserves foncières existent, en effet, autour des ports. Elles font partie du domaine public et sont, en fait, des friches, qui pourraient accueillir de grandes zones industrielles propres à revitaliser les villes auxquelles les ports ont donné naissance et à dynamiser des régions entières.

④ Améliorer la desserte routière et ferroviaire des ports. Ceci implique que soient accélérés les raccordements nécessaires à une bonne liaison entre les ports et l'intérieur du pays. Les solutions de continuité entre nos principaux ports et les grandes infrastructures autoroutières, ferroviaires et fluviales sont, en effet, nombreuses. Le cas du port du Havre, qu'évite l'autoroute de Normandie, et celui de Marseille, pénalisé par le non-achèvement de la liaison Rhin-Rhône, en sont les illustrations. La Mission demandait qu'il soit remédié à ces lacunes.

(1) Rapport d'information n° 343 du 13 avril 1994.

Comme on le verra, le troisième point à d'ores et déjà été satisfait, par le vote de la loi n° 94-631 du 25 juillet 1994.

c) L'avis du Conseil national des Communautés portuaires du 7 juillet 1994

Une fois reconnue l'importance du rôle de la filière portuaire au sein du débat sur l'aménagement du territoire, et après avoir rappelé que les ports français ne traitent que 50 % de notre commerce extérieur en tonnage, il convient d'assigner à cette filière des objectifs à assumer pour le développement du territoire à l'horizon 2015.

C'est ce à quoi s'est employé le Conseil national des Communautés portuaires (CNCP) dans son avis du 4 juillet 1994.

D'après la vision prospective décrite dans cet avis, la France de 2015 aurait trouvé une solution définitive aux trois difficultés que traversent actuellement nos ports :

« - la réforme de la manutention, au-delà d'ultimes soubresauts, a rendu nos ports compétitifs. Chacun a compris que les grèves à répétitions, les surcoûts de main d'oeuvre, les organisations vétustes conduisent tous les partenaires à la ruine ; les grands armateurs internationaux ont retrouvé confiance.

- une véritable réforme de la domanialité a fini par voir le jour après un invraisemblable chassé-croisé entre administrations jalouses et le frein des ministres des finances arcboutés sur une conception médiévale de la domanialité publique. Les territoires sont clairement répartis entre organismes consulaires, établissements portuaires, collectivités locales, Etat. Surtout, il est désormais possible pour les acteurs privés d'investir. Le précaire et le révocable ont laissé la place à la sécurité et à la rentabilité. Les friches hideuses qui défiguraient nos ports ont presque disparu.

- les liaisons modernes sont achevées : les ports français sont reliés aux grands réseaux nationaux et européens, (notamment par la route des estuaires), les dernières rocade ou pénétrantes urbaines désenclavant les espaces portuaires sont bientôt terminées. Les voies ferrées sont au gabarit B + et l'achèvement des chaînons manquants du réseau fluvial à grand gabarit est largement engagé.»

Comme la DATAR, le CNCP estime qu'en 2015, trois grandes zones portuaires (Basse-Seine, Marseille-Fos, Boulogne-Calais-Dunkerque) auront conservé et même accentué leur

position, sans fusion ni modification des statuts, mais grâce à la coopération.

Ces trois pôles continueraient à représenter 75 % du trafic.

Le CNCP estime par ailleurs «impérieux» un rééquilibrage en faveur des ports de l'arc atlantique au titre de l'aménagement du territoire. Implicitement, il admet que parmi le chapelet de quinze ports environs qui s'égrènent de Calais à Bayonne, un quatrième pôle devra être choisi.

Le développement du rôle des ports dans la filière transport dépend, selon le CNCP, de quatre facteurs :

- l'essor du cabotage intracommunautaire grâce à l'harmonisation des procédures douanières, l'élimination des pratiques discriminatoires et la standardisation des cargaisons ;

- le développement des liaisons ferroviaires rapides à grand gabarit, qui pourront acheminer les conteneurs débarqués dans les ports jusqu'au coeur de l'Europe ;

- le choix d'un port atlantique pourvu d'une plate-forme multimodale pour l'éclatement et la redistribution des conteneurs ;

- la consolidation de la filière pêche.

Les ports ont également un rôle à jouer dans l'animation économique de leur zone d'influence. Selon le CNCP, les liaisons avec l'hinterland doivent être développées, des organisations économiques intégrées -associant une filière à un port- doivent être encouragées, des zones d'activités doivent être développées grâce à une fiscalité allégée.

d) La desserte des ports

● La desserte terrestre des ports apparaît, plus que jamais, comme un enjeu à prendre en compte de la façon la plus concrète dans les contrats de plan. Ces derniers vont s'étaler de l'année 1994 à l'année 1999, période pendant laquelle devraient s'effectuer de nombreux travaux dans le cadre du schéma directeur routier national du 1er avril 1992.

Pour ce qui est du contournement de la région parisienne par le Nord-Est (liaison A 29, Le Havre-Amiens-

Saint Quentin) : la section Amiens-Saint-Quentin sera engagée en 1995, conformément à la décision du Premier ministre.

Pour ce qui est du contournement 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, l'étude précise de la mise à deux fois deux voies de la liaison Rouen-Chartres-Orléans a été engagée.

● En matière de desserte ferroviaire, outre la mise au gabarit B + pour la liaison Le Havre-Paris, et au gabarit B pour la liaison Marseille-Fos-Paris que votre rapporteur a évoqué dans son précédent avis budgétaire, les mises au gabarit B + suivantes sont prévues :

- Bordeaux-Narbonne-Marseille et Paris-Bordeaux «dès que les besoins s'en feront sentir», selon les services du ministère de l'Équipement ;

- Europe du nord-Italie. Cet axe stratégique international traversant plusieurs pays devra être homogène sur toute la longueur de son parcours. La continuité de cet axe en Italie n'est toutefois pas garantie. Relevons enfin que la modernisation de cette liaison mettra en concurrence directe Dunkerque et Anvers.

● Enfin pour ce qui concerne la desserte fluviale, la mise progressive au gabarit de 1.000 tonnes de la Seine entre Bray et Nogent-sur-Seine, les travaux de raccordement du réseau des voies navigables du Nord au réseau belge et la mise au gabarit de 900 tonnes du canal du Rhône à Sète se poursuivent.

L'accélération de l'interconnexion de nos axes fluviaux à grand gabarit est une priorité pour développer «l'hinterland» de nos ports.

A cet égard, l'exemple de la liaison Rhin-Main-Danube est révélatrice. L'excellent rapport d'information de notre collègue M. Jacques Rocca Serra ⁽¹⁾ a mis en relief l'activité induite par l'achèvement de cette liaison fluviale sur les trafics des ports d'Anvers et de Rotterdam, où 45 % à 50 % des frets empruntant la voie fluviale dès qu'ils ont quitté la mer.

(1) Rapport d'information n° 590 du 6 juillet 1994.

A long terme, cet axe fluvial pourrait capter, les exportations des produits des pays d'Europe centrale et orientale renforçant ainsi la prépondérance de ces ports en Europe.

*

* *

Ces considérations mettent en relief la pertinence des propositions de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui considère que les infrastructures de communication ne se limitent pas aux routes, autoroutes et TGV : *«un projet global d'aménagement du territoire ne peut ignorer (...) les ports maritimes»* qui *«devraient être reliés aux liaisons routières et ferroviaires à grande vitesse»*. La Commission spéciale a donc proposé l'élaboration d'un schéma directeur pour les ports maritimes, qui devra répondre aux principes de répartition des fonctions et des activités l'Etat ne pouvant *«indéfiniment financer des aménagements entraînant une concurrence meurtrière entre port. Il faudra bien choisir et en avoir le courage»*.

2. Soutenir l'investissement pour accompagner la croissance des trafics

a) La part de l'Etat est devenue marginale

Les règles de participation de l'Etat aux investissements des ports autonomes sont fixées explicitement par la loi du 29 juin 1965.

L'Etat participe à raison de 80 % aux dépenses suivantes :

- creusement des bassins,
- création des bassins,
- création et extension des chenaux d'accès maritimes et des plans d'eau des avants-ports,
- construction et extension d'ouvrages de protection contre la mer et d'écluses d'accès.

Il participe à raison de 60 % aux travaux de création, d'extension ou de renouvellement des autres ouvrages d'infrastructures et engins de radoub. Les investissements de superstructure sont entièrement à la charge du port autonome.

Les investissements de superstructure sont entièrement à la charge des ports.

En 1993, les ports autonomes ont financé leurs investissements qui se sont élevés à 877,4 millions de francs à hauteur de 39,1 % par autofinancement. L'Etat a financé 12,5 % de l'investissement seulement (16 % en 1992 et 14 % en 1991), les collectivités locales et les tiers, 24,6 %, le recours à l'emprunt représentant 23,8 % du total des financements mobilisés.

b) Les aides budgétaires marquent une pause

● Dans les ports autonomes, les crédits mis en place au cours de la période 1990-1994 ont été les suivants (en milliers de francs) :

	Etat	Participation des ports autonomes	Ensemble
1990	159.980	76.620	236.600
1991	149.240	110.460	259.700
1992	143.008	93.727	236.735
1993	109.392	43.933	153.325
1994	136.000	40.000	176.000

● Dans les ports non autonomes, les crédits affectés au cours de la période 1990-1994 sont les suivants (en milliers de francs) :

	Etat	Fonds de concours	Ensemble
1990	130.218	255.405	385.623
1991	76.748	227.676	304.424
1992	75.337	209.148	284.485
1993	52.371	95.562	147.933
1994	50.000	78.000	128.000

En 1993 et 1994, les annulations de crédits budgétaires intervenues sur le chapitre 53-30, d'une part, et l'état critique de certains ouvrages d'infrastructure dans les ports d'intérêt national, d'autre part, 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.

Pour 1995, les opérations suivantes seront financées et ont fait l'objet d'inscriptions aux contrats de plan :

- Boulogne : réfection de quais
- Dieppe : élargissement de la passe d'accès au bassin du commerce
- Bayonne : création d'une zone d'évitage au droit du banc Saint-Bernard
- Martinique : 2e phase des travaux dans le secteur de Fort-de-France.

c) Les collectivités locales prennent le relais

Alors que l'enveloppe financière des contrats de plan Etat-Région pour la période 1989-1993 s'était élevée, pour les

5 années, à 516,40 millions de francs (dont 464 en métropole), l'enveloppe financière qui, dans les contrats de plan Etat-Région 1994-1998, sera affectée au titre du budget de la Mer aux grandes opérations d'équipements d'infrastructure des ports maritimes de métropole et d'outre-mer s'élève pour les cinq années à 755,9 millions de francs (dont 680 en métropole), soit une hausse de 31 %.

Les régions sont donc appelées à prendre le relais de l'Etat pour financer les investissements portuaires.

d) La situation financière des ports s'améliore en 1994

Le résultat net global des ports est redevenu positif en 1988 après avoir connu une longue période de déficit. Le résultat de l'année 1991 a connu un niveau exceptionnellement élevé (87 millions de francs) alors que celui de l'année 1992 est plus faible : 16 millions de francs.

L'année 1993 connaît un résultat net négatif. (-42 millions de francs) du fait notamment des conflits sociaux persistants au Havre et à Marseille (qui affiche pour la première fois depuis 1985 un déficit de 30 millions de francs), de la conjoncture économique morose et de phénomènes externes tels que la baisse des importations de charbon par EDF.

Au vu des résultats de trafic sur les premiers mois de l'année et de l'évolution favorable de la situation sociale dans certains ports, 1994 devrait connaître une nette amélioration des résultats.

La situation financière des ports est très variable.

L'année 1995 verra la mise en service du Tunnel sous la Manche. Le port de Calais, grâce à sa position de premier port français transmanche (en 1993, 55 % du trafic fret et 63 % du trafic passagers des ports français transmanche) a pu, au cours des dernières années, réaliser sans recours à l'emprunt d'importants investissements, dont le nouveau port à l'Est. Il pourra ainsi affronter sans difficultés la concurrence du Tunnel Transmanche, d'autant que sa position géographique lui permettra de garder la meilleure part du trafic maritime subsistant sur le détroit du Pas-de-Calais (les compagnies maritimes ont d'ores et déjà, avant la mise en service du Tunnel, regroupé leurs lignes sur Calais, au détriment de Boulogne).

En revanche, la situation de tous les ports de pêche est catastrophique compte tenu de la crise qui affecte depuis bientôt trois ans le secteur de la pêche.

Les recettes perçues par ces ports -redevance d'équipement et taxe de criée calculées sur la valeur du poisson- se sont effondrées en raison de la baisse des apports et surtout de la baisse des prix alors que les ports doivent réaliser d'importants programmes de modernisation de leurs superstructures (criées, ateliers de mareyage...) conformément aux normes européennes.

Avant la crise, le financement de ces investissements représentait déjà une lourde charge pour les ports qui dégageaient des capacités d'autofinancement extrêmement faibles, à l'exception de Concarneau et, dans une moindre mesure, de La Rochelle.

Le maintien de l'équilibre financier des ports de pêche devient donc aujourd'hui problématique. Les augmentations de tarifs qui ne correspondraient pas à l'amélioration des services rendus à des usagers confrontés eux-mêmes à des difficultés peuvent difficilement être envisagées. Il est donc impératif que des mesures soient prises afin de redresser la situation financière de ces ports en difficulté.

D'une manière plus générale, il faut relever que les autorités portuaires, qui fixent le montant des droits de port, ont su faire preuve de modération face à la concurrence.

Les évolutions indiciaires des droits de port (stricto sensu) en France sont égales, voire inférieures aux évolutions des mêmes droits à Rotterdam et à Anvers.

On notera par ailleurs que l'indice relatif aux droits de port (stricto sensu) pour Marseille en 1994 est inférieur à ceux indiqués pour Rotterdam et pour Anvers : le premier port français a su mener une politique tarifaire particulièrement rigoureuse au cours des dernières années, malgré les problèmes sociaux qu'il rencontre.

Enfin, il faut souligner que les efforts accomplis par les ports français en vue d'une gestion rigoureuse des tarifs ont porté leurs fruits : la plupart des indices correspondant aux «tarifs» portuaires en France en 1994 sont inférieurs ou égaux à l'indice INSEE pour la même année.

3. Mettre en oeuvre rapidement la réforme de la domanialité publique portuaire

Second pilier de la réforme de la filière portuaire, avec la réforme de la manutention, l'assouplissement des règles de la

domanialité publique doit permettre une relance significative des investissements privés.

a) Les blocages juridiques

Jusqu'à présent, la précarité des titres d'occupation du domaine public portuaire s'opposait aux investissements durables et donc empêchait une valorisation économique de ce domaine.

Le plan gouvernemental du 28 novembre 1991 constatait ainsi :

« Dans le cadre des règles actuelles, les ports doivent convaincre les industriels d'investir parfois des centaines de millions de francs sur un terrain qui leur est loué à titre précaire, c'est-à-dire susceptible d'être repris à tout moment, et d'édifier des immeubles dont on leur contestera la propriété, donc insusceptibles d'être cédés ou simplement hypothéqués. Ces règles, dont on mesure toute la rigueur en cas de difficulté des entreprises installées sur le domaine public ou en cas de transfert d'activité, non seulement peuvent se révéler dissuasives pour l'investisseur, mais surtout empêchent la mise en place des modalités maintenant classiques de financement de l'investissement industriel que sont le crédit bail, les SICOMI ou tout simplement les prêts hypothécaires. »

Très attendue, la loi du 25 juillet 1994 complétant le code du domaine de l'Etat et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public constitue une réforme importante de la domanialité publique destinée à permettre une meilleure valorisation économique des dépendances du domaine public. Elle assouplit les règles de gestion du domaine public en reconnaissant la possibilité de constituer des droits réels sur le domaine public et en atténuant le caractère précaire de l'occupation du domaine public. Elle reconnaît également :

- la cessibilité des droits et immeubles, pour la durée du titre restant à courir, et sous réserve de l'agrément du cessionnaire ; en conséquence, la faculté de les hypothéquer et, dans certains cas, de recourir au crédit-bail pour financer la réalisation desdits immeubles ;

- l'indemnisation de l'occupant évincé prématurément, pour un motif autre que l'inexécution des clauses et conditions de l'autorisation.

Envisagée d'abord dans le cadre de la modernisation de la filière portuaire, cette réforme a été finalement étendue à

l'ensemble du domaine public artificiel de l'Etat et de ses établissements publics.

Cette réforme devrait donc permettre aux gestionnaires du domaine public, particulièrement portuaire, de rapprocher leur régime de celui des zones concurrentes étrangères notamment communautaires, même si le Conseil constitutionnel a censuré la disposition qui aurait accordé aux titulaires des droits réels, qui en auraient déjà bénéficié pendant 70 ans, des renouvellements successifs de leurs droits sans terme définitif. On peut regretter cette décision, d'autant que de nombreuses villes portuaires étaient demanderesse d'une telle possibilité.

b) Les effets attendus de la réforme

Depuis 1991, le montant des investissements privés en outillage a peu évolué, à l'exception du Havre où, en 1992, pour l'extension du port rapide pour les conteneurs, au Sud du bassin de marée, le groupe SAGA a commandé deux portiques à conteneurs nouveaux. Ceci porterait à 7 le nombre de portiques à conteneurs à financement privé au Havre, pour un total de 245 millions de francs.

Deux raisons expliquent ce climat d'attentisme :

- Les grèves de dockers ont créé un climat temporairement peu favorable à des investissements lourds ;

- Le ralentissement économique général et le contexte de concurrence accrue ont diminué de façon importante les capacités d'investissement des opérateurs, qui doivent, par ailleurs, participer au financement des plans sociaux d'adaptation de l'effectif des dockers.

Grâce à la réforme, de nouveaux investissements privés pourront relayer ceux qui sont actuellement engagés :

- pour les terminaux à conteneurs au Havre, l'amélioration de la gestion espérée ne s'est pas concrétisée ; le contrat qui lie le Port autonome du Havre aux opérateurs est très déficitaire. À Rouen, les opérateurs privés financent entièrement un nouveau hangar de 6.000 m² sur le terminal. À Dunkerque, l'achèvement des investissements d'extension du terminal sera vraisemblablement reporté au-delà de 1994.

- pour les terminaux céréaliers, rappelons que l'outillage privé (silos et portiques) est la règle générale (à l'exception du Havre). Des investissements très importants ont été engagés par le

secteur privé et coopératif, en particulier à Rouen, premier port européen d'exportation de céréales.

- pour les terminaux industriels, l'investissement le plus lourd serait réalisé à Dunkerque par Pechiney, pour un montant de 183 millions de francs.

Rappelons enfin que le financement par des opérateurs privés de manutention des dépenses de superstructures portuaires est d'ailleurs la règle en Europe du nord.

4. Achever la réforme de la manutention portuaire

Votre rapporteur pour avis n'oublie pas qu'il a également été le rapporteur de la loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes.

Il s'attachera donc, comme l'année précédente, de dresser un bilan de l'application de cette réforme.

Les conditions dans lesquelles le premier port français, malgré le caractère vital de son bon fonctionnement pour la cité phocéenne et pour une grande partie de l'économie française, refuse encore d'appliquer une loi de l'État au prix d'un combat d'arrière garde dans lequel tous les excès sont permis, ont particulièrement attiré son attention.

a) Les dispositions de la loi du 9 juin 1992

Sans revenir en détail sur les dispositions de ce texte ⁽¹⁾, rappelons que la réforme a été plus que généreuse. Pour les ouvriers dockers âgés de moins de 50 ans, il était proposé une indemnité de départ de 200.000 francs et un congé de conversion de 18 mois avec 65 % du salaire de référence, et pour les ouvriers dockers âgés d'au moins 50 ans partant en mesure d'âge, un congé de conversion spécifique avec 65 % du salaire de référence jusqu'à l'âge

(1) Le statut des dockers en activité a complètement changé : avant la réforme, les dockers étaient des travailleurs intermittents, embauchés pour de très courtes durées, généralement à la vacation ; après la loi du 9 juin 1992, l'immense majorité des dockers professionnels a été mensualisée et bénéficie d'un statut de droit commun, avec des contrats à durée indéterminée.

de 55 ans et 3 mois, puis, ensuite, le régime d'indemnisation des allocations spéciales du Fonds national de l'Emploi. Pour toutes les mesures allant jusqu'à l'âge de 55 ans et 3 mois, l'Etat s'était engagé à en financer 50 % mais 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. Dans certains cas, au Havre et à Marseille notamment, le congé de conversion de 18 mois a été remplacé par une indemnité forfaitaire, ce qui fausse les comparaisons en matière d'indemnités forfaitaires versées aux dockers.

Tous les ouvriers dockers partant en reconversion, avant l'âge de 50 ans, ont quitté la profession avant la fin de l'année 1993. Par contre, il y a lieu de rappeler qu'en ce qui concerne Marseille et Le Havre, les ouvriers dockers qui auront 50 ans ou plus avant fin 1996 sont également pris en charge dans le plan social. Il en résulte que le financement des plans sociaux s'étale sur 14 ans, jusqu'en l'an 2006.

Le coût global de ces plans sociaux a été estimé à 4 milliards de francs, dont 2 à la charge de l'Etat et 2 à la charge des places portuaires, incluant les entreprises de manutention et éventuellement les ports autonomes, les chambres de commerce et d'industrie, et les collectivités locales.

Le coût par docker est très variable, en fonction de la pyramide des âges et des avantages supplémentaires qui ont pu être consentis localement aux dockers ; c'est ainsi que les coûts varient d'environ 500.000 francs pour des ports comme Cherbourg et Concarneau, à 1,3 millions de francs pour Le Havre.

Comme l'an dernier, la ligne budgétaire du chapitre 46-37 du Titre IV, correspondant à la contribution de l'Etat aux plans sociaux en faveur des dockers, n'est pas abondée dans le projet de loi de finances pour 1995. Elle le sera dans la loi de finances rectificative.

Bien entendu, votre rapporteur pour avis estime que les 140 millions de francs qui seront nécessaires pour financer l'exécution du plan «docker» en 1995 ne pourraient être prélevés sur les 440 millions de francs des crédits d'entretien des ports maritimes.

b) Les difficultés d'application

La mise en oeuvre de la réforme s'est effectuée lentement, en raison de la conclusion tardive de la convention collective. La convention collective, négociée tout au long de l'année 1993 a été signée par l'UNIM et les organisations syndicales, CGT exceptée, le 31 décembre 1993, délai limite fixé par l'article L.511-2-II du code des ports maritimes issu de la loi du 9 juin 1992. La Fédération nationale des Ports et Docks a annoncé le 17 janvier 1994 qu'elle la signerait dès son extension au secteur de la pêche et la CGT a accepté de la signer le 28 avril 1994 avec un avenant prévoyant qu'un avenant concernant les entreprises de manutention des produits de la pêche pourra être conclu dès lors qu'il recueillera la signature de l'unanimité des signataires de la convention collective nationale.

L'arrêté du 29 septembre 1994 a étendu la convention collective nationale de la manutention portuaire au 1er novembre 1994. Elle couvre désormais les 6.000 salariés des entreprises de la branche, répartis en trois filières : exploitation portuaire (4.000 dockers), administration et maintenance. Elle n'a cependant pas été étendue à l'activité de manutention de la pêche, faute d'avoir été négociée et signée par des organisations représentatives des employeurs de manutention.

Globalement, la convention collective est un document complet, équilibré et qui s'inscrit bien dans l'esprit de la réforme. Elle ne concerne pas exclusivement les personnels dockers titulaires d'une carte «G», mensualisés ou intermittents, mais l'ensemble des salariés des entreprises de la branche, y compris les employés, les cadres et les ouvriers non dockers. Ses dispositions se fondent sur les principes du droit commun du travail et elle assure la liberté d'opinion et la liberté syndicale au sens le plus large.

Le fait que la consécration du pluralisme syndical ait été salué comme constituant une «révolution», compte tenu du quasi monopole dont bénéficiait la CGT, en dit long sur le climat social qui régnait dans nos ports.

c) Les effets de la réforme de la manutention

● La baisse des effectifs

Les plans sociaux qui ont accompagné la réforme de la manutention portuaire ont ainsi permis de faire partir un peu plus de 4.000 dockers depuis deux ans.

Fin juin 1994, 3.322 dockers avaient été mensualisés et dans 17 Bureaux Centraux de la Main d'Oeuvre (BCMO) sur 31 il ne restait plus aucun docker professionnel intermittent susceptible de travailler.

Rappelons qu'il y avait 8.210 dockers en 1991, 11.763 en 1985 et 14.229 en 1980.

● La baisse des prix de manutention et des gains de productivité

Bien évidemment, les situations sont assez contrastées d'un port à l'autre et même d'un trafic à l'autre au sein d'un même port, mais on peut dire que l'objectif d'un gain de productivité de 35 %, exprimé en termes de dépenses salariales, affiché à l'origine de la réforme, a été en moyenne atteint. Considérant que les dépenses salariales afférentes à la main-d'oeuvre docker représentent en moyenne 55 % à 60 % des coûts de manutention, cela signifie que la réforme s'est traduite par une baisse des coûts de manutention de l'ordre de 20 %, abstraction faite de l'incidence des plans sociaux.

S'agissant du prix de la manutention, la situation est moins transparente, ainsi que le souligne le rapport sur l'application de la loi du 9 juin 1992 :

«Souvent, les entreprises de manutention se montrent très discrètes sur les prix qu'elles pratiquent pour des raisons de confidentialité et de secret commercial ; mais les armements sont encore plus discrets et se refusent généralement à donner des informations en la matière, si bien qu'on n'est pas toujours sûr que les baisses de prix de manutention sont bien répercutées sur le chargeur (...).

La situation est beaucoup moins claire dans le domaine des lignes régulières et le manque de transparence des cotations rend toute appréciation difficile, si ce n'est impossible (...).

Il peut arriver aussi que les armements aient des logiques de groupe, qui peuvent aboutir à des résultats paradoxaux ; ainsi, il peut arriver que des baisses de prix de manutention dans un port ne soient pas répercutées dans ce port mais dans un autre ».

En outre, les gains de productivité ne représentent qu'un élément du problème et les améliorations de la qualité de service et de la fiabilité sont au moins aussi importantes.

● La paix sociale et le retour de la fiabilité

Plus la réforme de la manutention a été appliquée de façon rapide et plus les trafics ont vivement augmenté.

A cet égard, le cas de **Dunkerque**, avec deux années sans grève, est exemplaire. Le trafic des aciers y a quasiment doublé, un trafic de céréales a été repris sur Gand et le nombre de lignes régulières a augmenté de 21.

À **Rouen**, le trafic de pâte à papier des pays nordiques est en progression de 50 %, les trafics de sucres et de farines en sacs sont en voie de retrouver leurs meilleurs niveaux des années passées et en 1993 le trafic des marchandises conditionnées a rattrapé son niveau de 1991.

À **Dieppe**, tous trafics fruitiers confondus le tonnage manutentionné a doublé en un an.

En revanche, la situation des ports du Havre et, surtout, de Marseille est plus préoccupante.

Si le port du Havre a enfin conclu un accord pour la mise en oeuvre de la réforme le 8 juillet 1994, avec un engagement de fiabilité exemplaire qui devrait lui permettre de redresser la situation et de reconquérir des trafics perdus, le port de Marseille persiste dans son refus d'appliquer la réforme.

Les négociations ont brutalement cessé au mois de septembre, alors qu'un accord de principe était pratiquement acquis sur une mensualisation totale des effectifs. Le syndicat CGT a émis en effet des exigences exorbitantes rendant tout accord impossible.

Non seulement la CGT exigeait une **garantie d'emploi et de salaire jusqu'en 2001**, mais elle revendiquait également un **statut spécifique pour la main-d'oeuvre d'appoint**, les **ouvriers dockers occasionnels**. De surcroît, alors que la loi considère que

l'ensemble des dockers doit entrer progressivement dans le droit commun des salariés, elle réclamait des listes paritaires, la priorité d'embauche, des critères d'affiliation et, enfin, le recrutement héréditaire. Elle exposait ainsi les entreprises à des sanctions pénales très sérieuses.

Les acconiers ont proposé de mensualiser les dockers professionnels intermittents restants. Les négociations se poursuivent dans un climat très tendu.

Dans un tel contexte, on ne peut qu'être inquiet de la préparation de la filière portuaire aux défis de demain.

5. Capter le trafic conteneurisé

Le défi majeur, pour l'an 2000, est le trafic conteneurs.

Ce dernier a augmenté, en volume, de 65 % en sept ans (1985-1992).

Il représente le trafic apportant la plus forte valeur ajoutée dans un port. Il constitue également le trafic le plus volatil, et donc le plus sensible à la fiabilité d'un port, à son climat social.

Or, et selon l'étude d'un consultant spécialisé en transports effectuée à la demande de l'Observatoire économique et statistique des transports, de la direction des ports et des ports autonomes du Havre et de Marseille, rendue publique en juin 1994, les entreprises françaises de manutention portuaire ne sont pas les mieux placées pour capter ce trafic.

Afin de répondre à la demande de leurs clients armateurs, les opérateurs européens ont accru leurs capacités de manutention. Profitant de l'extension des terminaux à conteneurs qu'ils exploitent (décidée par les autorités portuaires), ils ont investi dans le développement de leurs équipements. De nombreux opérateurs exploitent actuellement des terminaux de plus de 90 hectares d'un seul tenant, disposant d'une capacité de traitement de 700.000 à 1 million d'EVP (1).

Au total, avec la course à la taille, une concurrence inter-portuaire tend de plus en plus à se substituer à une concurrence intra-

(1) conteneur équivalant à 20 pieds.

portuaire. La massification des trafics maritimes internationaux, la concentration des compagnies maritimes, l'accroissement de la capacité des navires de ligne se sont traduits par l'émergence d'opérateurs de taille croissante.

Les investissements requis par la prise en charge des superstructures et la spécificité de la manutention des conteneurs ont conduit la plupart des opérateurs à se spécialiser :

- en se concentrant sur le conteneur,
- en se regroupant sur un port.

En plus des entreprises créées spécifiquement pour assurer la manutention de conteneurs, la montée de la conteneurisation a incité la plupart des opérateurs qui traitaient aussi des marchandises conventionnelles à s'en désengager pour se concentrer sur le conteneur. Ce mouvement de spécialisation s'est également opéré en matière de manutention de vrac où des grands opérateurs dominants se sont constitués. Cette volonté de concentration s'est par ailleurs manifestée en matière d'implantation, car on constate en Europe que, jusqu'à présent, la plupart des grands manutentionnaires de conteneurs ont choisi de ne se développer que dans un seul port.

Alors qu'en Europe du nord, les opérateurs réalisent un chiffre d'affaires compris entre 1,5 et 2 milliards de francs, aucun opérateur français ne réalise un chiffre d'affaires supérieur à 350 millions de francs, faute de volumes de trafic similaire et en raison du handicap constitué par le contexte social.

Pour répondre aux obligations nées de cette concurrence renforcée, les opérateurs de manutention ont tendu à adopter des règles de fonctionnement et de comportement d'entreprise.

C'est ainsi que le secteur de la manutention européenne, après avoir vécu dans un contexte dérogatoire en terme d'investissement, de salariat et d'embauche, tend de plus en plus à être assujetti au droit commun.

Si cette mutation concerne l'ensemble des pays européens, le marché de la manutention manque encore d'homogénéité, car :

- le fonctionnement des entreprises de manutention reste marqué par la survivance de règles et de pratiques nationales spécifiques, qui manquent souvent de transparence,
- le niveau de développement des opérateurs et leurs perspectives d'avenir présentent de fortes disparités. Si certaines

entreprises anversoises ou britanniques dégagent des fortes rentabilités, les entreprises françaises parviennent difficilement à équilibrer leurs comptes.

Par ailleurs, l'harmonisation des procédures administratives et commerciales est encore insuffisante. Les pratiques douanières en France, en Belgique ou en Hollande sont encore très hétérogènes, ce qui crée des distorsions de concurrence. Il est cependant curieux de constater que le port d'Anvers fonde l'un de ses arguments publicitaires sur «l'esprit commercial des douaniers»...

CONCLUSION

Les ports sont-ils prêts à affronter la concurrence européenne, à redevenir des instruments compétitifs pour l'économie française et à relever le défi de la modernisation ?

Rappelons que les ports sont à la source de 320.000 emplois : 45.000 emplois portuaires directs 76.000 emplois portuaires indirects et 200.000 emplois induits.

Qu'ils aient ou non achevé leur réforme de la manutention, tous les ports sont aujourd'hui conscients que leur avenir passe d'abord par leur capacité à investir ou à faire investir industriels et prestataires de services, en se réinsérant dans l'économie locale dont les dockers avaient fini par les couper en transformant les quais en «no man's land». La réforme de la domanialité offrira, à cet égard, aux industriels des garanties appropriées pour investir sur les terrains de l'Etat.

L'Etat doit donc tirer les conséquences de cette mutation et recentrer ses efforts sur les ports les plus dynamiques et les plus performants.

*

* *

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 1995.