

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 10

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, ÉQUIPEMENT ET TRANSPORTS :

IV - MER : PORTS MARITIMES

Rapporteur spécial : M. Marc MASSION

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Emmanuel Hamel, René Régnault, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergeant, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
AVANT-PROPOS	9
I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	11
A. LES DEPENSES ORDINAIRES	12
<i>1. Les dépenses de fonctionnement</i>	12
<i>2. Les dépenses d'intervention</i>	12
B. LES DEPENSES EN CAPITAL	13
C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	14
II. LE VOLUME D'ACTIVITE DES PORTS MARITIMES FLECHIT	15
A. L'EVOLUTION RECENTE DES TRAFICS	15
<i>1. Les résultats de 1994 sont décevants</i>	15
<i>2. Les premiers résultats de 1995 ne montrent pas d'amélioration</i>	17
B. COMPARAISON INTERNATIONALE	18
<i>1. En dépit de certains indices de compétitivité...</i>	18
<i>2. ...les performances des ports français sont moins bonnes que celles de leurs concurrents européens</i>	19
III. LA SITUATION FINANCIERE DES PORTS AUTONOMES EST DELICATE	21
A. UN EFFORT CONSTANT DE MODERATION DES TARIFS	21
B. UNE FAIBLE PROGRESSION DU CHIFFRE D'AFFAIRES	22
C. UNE DÉGRADATION DES RÉSULTATS FINANCIERS	23

IV. LA MODERNISATION DE LA FILIERE PORTUAIRE : OMBRES ET LUMIERES	25
A. LA REFORME DE LA MANUTENTION SEMBLE ENCORE FRAGILE	25
1. <i>Les objectifs immédiats de la loi du 9 juin 1992 sont atteints</i>	25
2. <i>Un coût considérable</i>	27
3. <i>Une application conventionnelle pas toujours respectueuse de l'esprit de la loi</i>	29
B. LA REFORME DE LA DOMANIALITE MONTRE CERTAINES LACUNES	30
1. <i>Une réforme attendue</i>	30
2. <i>La loi du 26 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public</i>	30
3. <i>Un texte décevant par bien des aspects</i>	31
C. LES AVANCEES RÉCENTES	33
1. <i>La contribution des douanes à la compétitivité des ports</i>	33
2. <i>Vers une modification du statut juridique des ports ?</i>	34
ANNEXE : L'EXECUTION DES CONTRATS DE PLAN 1994-1998	37
EXAMEN EN COMMISSION	41

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La diminution constante du budget des ports maritimes devient préoccupante

Votre rapporteur ne peut que déplorer la diminution de - 4,6 % des crédits consacrés en 1996 aux ports maritimes, par rapport au budget voté de 1995. Cette diminution n'a certes rien d'exceptionnel cette année, où une majorité des budgets sont présentés en baisse. **Mais il importe de la resituer dans son contexte, qui est celui d'une érosion continue des concours de l'Etat aux ports maritimes.**

L'an dernier, le regretté prédécesseur de votre rapporteur, M. Tony Larue, pouvait se féliciter de la très légère progression de + 0,5 % du budget des Ports maritimes, qui faisait suite à la baisse sensible de - 9,5 % enregistrée en 1994. **Mais force est de constater que cette stabilisation affichée de l'effort financier de l'Etat en faveur des ports maritimes a été démentie en exécution, l'arrêté du 28 juin 1995 ayant annulé 63,5 millions de francs en crédits de paiement.** En 1994 déjà, les annulations de crédits avaient porté sur 46 millions de francs. Cette pratique renouvelée de l'annulation de crédits, notamment aux titres IV et V, porte sur des montants importants (10% du budget initial en 1995) et rend difficile l'exécution du budget des ports.

Il semble que l'on ait atteint aujourd'hui des niveaux de dotation qui ne sont plus compatibles avec le simple entretien de l'outil portuaire.

La situation est particulièrement préoccupante pour les crédits du chapitre 44-34 "Ports autonomes maritimes - Participation aux dépenses", qui sont destinés au financement des dragages nécessaires pour garantir l'accès des installations portuaires quelles que soient les conditions de marée. Ainsi, la profondeur réglementaire n'est plus assurée dans les ports d'estuaire, particulièrement sujets à l'envasement.

A titre d'exemple, les pétroliers de la compagnie Elf-Aquitaine sont aujourd'hui contraints de s'alléger pour pouvoir accéder à son terminal de Nantes-Saint-Nazaire et ne chargent plus au maximum de leur capacité. Elf chiffre à 10 millions de francs par an la perte financière encourue de ce fait. Il est à craindre que beaucoup de chargeurs ne soient pas disposés à subir ce genre de désagréments, et fassent transiter leurs marchandises de préférence par les ports étrangers.

Autre exemple : si des travaux de dragage insuffisants ne permettaient plus à certains navires d'atteindre Rouen, il ne faut pas imaginer qu'il y aurait un transfert automatique du trafic perdu vers le port du Havre. On pourrait craindre bien au contraire un détournement vers les ports belges. La communauté portuaire rouennaise est particulièrement inquiète des conclusions d'un rapport selon lesquelles *"l'intérêt économique du projet d'approfondissement (10 m 50) du chenal de Rouen n'est pas aujourd'hui établi"*.

Or, il n'est pas douteux que les dragages, en tant que dépenses d'infrastructure, relèvent de la responsabilité de l'Etat qui ne fait que déléguer cette responsabilité aux ports autonomes. **Il importe donc que les dépenses d'intervention correspondantes soient maintenues à un niveau suffisant, et à tout le moins qu'elles ne fassent pas l'objet d'une régulation budgétaire perturbant le bon déroulement des travaux**, qui sont planifiés sur l'année en fonction des dotations de la loi de finances initiale.

Les économies budgétaires réalisées de cette façon risquent fort d'être contre-productives, en compromettant de façon radicale la compétitivité de nos ports maritimes. Leurs plus proches concurrents, les ports belges, bénéficient de concours de l'Etat d'un montant près de deux fois supérieur, pour un trafic moindre de moitié.

2. Les acquis de la réforme de la manutention semblent fragiles

Trois ans après le vote de la loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes, la courageuse réforme de la manutention portuaire initiée par M. Jean-Yves Le Drian n'est pas appliquée partout avec la même rigueur. Le principe de cette réforme est la mensualisation des dockers et la création, pour la très grande majorité d'entre eux, d'un lien durable avec l'entreprise qui les emploie.

Certes, les objectifs immédiats de cette loi ont été pour l'essentiel atteints. Une convention nationale prolongeant la loi a été signée le 28 avril 1994 entre l'Union Nationale des Industries de la Manutention (UNIM) et l'ensemble des syndicats. **Dans tous les ports maritimes, des plans sociaux visant à résorber les sureffectifs ont été appliqués : entre la fin juin 1992 et la fin juin 1995, le nombre des dockers professionnels est passé de 8.151 à 4.149, dont 83 % de mensualisés.** La réduction des coûts permise par cette réforme est de nature à améliorer considérablement la compétitivité de nos ports, la manutention constituant le poste principal des frais de passage des navires.

Toutefois, le succès définitif de la réforme doit être confirmé. La loi du 9 juin 1992 serait mise à mal si, sous une forme ou une autre et par effet de contagion sur les autres ports, son application n'était pas respectée ni dans l'esprit ni dans la lettre. **Il serait particulièrement regrettable que la réforme de la manutention, qui a coûté à ce jour 4 milliards de francs, dont 2 milliards de francs à la charge de l'Etat, soit vidée de sa substance par voie conventionnelle.**

3. Vers une réforme d'ensemble de la filière portuaire ?

Le Gouvernement a exprimé le 26 octobre dernier sa volonté de donner une nouvelle impulsion à la politique de la mer, qui se concrétisera au plan administratif par la création d'un secrétariat général de la mer placé sous l'autorité directe du Premier ministre. **La modernisation de la filière portuaire constituera l'un des principaux axes d'une politique de la mer redynamisée.**

Les services des douanes sont appelés à contribuer à cette modernisation en favorisant, par un assouplissement et une simplification de leurs pratiques administratives, tant la fluidité du passage que l'implantation des opérateurs économiques dans les enceintes portuaires. Ils veilleront également à placer les ports français dans des conditions optimales de concurrence, par une harmonisation communautaire des pratiques douanières de contrôle et de sanction. **Votre rapporteur approuve ces orientations qui tendent, dans un contexte de rationnement budgétaire, à améliorer sans coût supplémentaire la compétitivité de nos ports maritimes.**

En revanche, il ne peut que regretter les retards et les lacunes de l'application réglementaire de la loi du 24 juillet 1994 relative à la constitution de droit réels sur le domaine public de l'Etat, votée tout particulièrement à l'intention des ports. Le décret qui doit habiliter, par délégation de compétence de l'Etat, les ports autonomes et les ports d'intérêt national à délivrer eux-mêmes les autorisations d'occupation du domaine public n'est toujours pas paru. Par ailleurs, le seuil au-delà duquel le recours au crédit-bail doit faire l'objet d'un double accord ministériel a été fixé au niveau notoirement trop bas de 20 millions de francs (le prix moyen d'une grue est de 150 millions de francs). **Les ports maritimes ont pourtant un besoin vital de la souplesse de gestion que devait leur apporter la loi du 24 juillet 1994.**

Une réforme plus fondamentale de la filière portuaire est à l'ordre du jour. Le récent rapport de M. Jacques Dupuydauby, président du Conseil National des Communautés Portuaires (CNCP), préconise d'adapter le statut juridique des ports maritimes à la diversification de leurs activités et de leurs ressources. Il propose notamment d'encourager la coopération inter-portuaire et de permettre aux ports autonomes, établissements publics de l'Etat, d'opter pour un statut de société d'économie mixte ou de société nationale. Ces propositions méritent réflexion, mais également une évaluation prudente de leurs implications en termes de dotations en capital.

Votre rapporteur pense qu'il convient de prendre date dès maintenant pour affirmer la nécessité de doter nos ports de moyens leur permettant d'affronter dans les meilleures conditions la concurrence et ce, quelle que soit l'évolution de leur statut juridique.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Votre rapporteur a pour la première fois cette année l'honneur de vous présenter les crédits consacrés aux ports maritimes. Il se réjouit d'avoir ainsi l'opportunité d'aborder dans sa globalité un sujet que ses fonctions d'administrateur du port autonome de Rouen lui ont déjà rendu familier.

L'an dernier, à l'occasion du débat sur l'aménagement du territoire, l'importance des ports maritimes pour l'économie nationale avait été enfin reconnue. Plus récemment, le plan de relance de la politique de la mer rendu public à l'issue du Comité interministériel de la mer du 26 octobre dernier n'a pas oublié de prévoir un certain nombre de mesures de nature à améliorer la compétitivité des ports maritimes. On ne peut qu'approuver cette priorité affichée en faveur des ports, même s'il faut regretter qu'elle ne puisse pas se concrétiser sur le plan budgétaire.

Pourtant, les ports maritimes restent un secteur fragile de notre économie. Le regain d'activité que ceux-ci avaient commencé à enregistrer en 1993, après les perturbations de l'année précédente, ne s'est pas confirmée en 1994. On observe en effet une situation paradoxale : alors que le commerce extérieur de la France n'a jamais été aussi florissant, l'activité de nos plus grands ports a nettement fléchi. Ce paradoxe s'explique par la déconnection entre les flux commerciaux en valeur et les flux commerciaux en tonnage.

Ainsi, la moindre activité des ports maritimes en 1994 résulte essentiellement de la diminution marquée des importations de pétrole et des exportations de céréales. Ce fléchissement d'activité, qui a des raisons conjoncturelles, ne doit pas conduire à douter de la compétitivité des ports français.

Pour autant, l'effort de renforcement de leur compétitivité ne doit pas être relâché. Les réformes structurelles qui ont été lancées au cours des dernières années n'ont pas encore produit tous leurs effets. La réforme de la

manutention semble encore fragile, tandis que la réforme de la domanialité publique dans les ports attend encore ses décrets d'application.

Ces chantiers déjà ouverts pourraient être prolongés par une modification du statut juridique des ports autonomes, si les propositions de M. Jacques Dupuydauby, président du Conseil national des communautés portuaires, étaient retenues par le gouvernement. La transformation de ces ports, actuellement établissements publics de l'Etat, en sociétés d'économie mixte ou sociétés nationales aurait pour conséquence une implication croissante des collectivités locales.

Votre rapporteur estime toutefois qu'il doit y avoir des limites au désengagement budgétaire de l'Etat et souligne l'importance de l'effet multiplicateur des fonds investis dans les ports maritimes en termes d'activité économique et d'emplois.

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Le budget des ports maritimes est constitué par **une fraction du fascicule IV - Mer** du budget de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports. Il ne correspond pas exactement au nouvel agrégat "Ports maritimes et littoral" qui, comme l'indique son intitulé, regroupe par ailleurs des crédits d'aménagement et de protection du littoral, mais il en forme l'essentiel.

Ainsi définis, les crédits inscrits au budget des Ports maritimes pour 1996 s'élèvent à **609,8 millions de francs, en diminution de - 4,6 % par rapport au budget voté de 1995 (639,3 millions de francs).**

Toutefois, si l'on prend pour base les crédits **effectivement disponibles** après les annulations validées par le collectif budgétaire de juillet dernier, qui les avaient ramenés à 575,8 milliards de francs, on constate alors **une progression de + 6 %.**

(en million. de francs)

Nature des crédits	Loi de finances initiale pour 1995	Loi de finances rectificative pour 1995	Projet de loi de finances pour 1996	Variation de LFI 1995 à PLF 1996 en %	Variation de LFR 1995 à PLF 1996 en %
Titre III Moyens des services	40	39,57	38,8	-3,00	-1,95
Titre IV Interventions publiques	404,7	370,8	394	-2,64	6,26
Total des dépenses ordinaires	444,7	410,37	432,8	-2,68	5,47
Titre V Investissements exécutés par l'Etat					
AP	184,7	154	157,2	-14,89	2,08
CP	194,6	165,4	175	-10,07	5,80
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat					
AP	0	0	4	ns	ns
CP	0	0	2	ns	ns
Total des dépenses en capital					
AP	184,7	154	161,2	-12,72	4,68
CP	194,6	165,4	177	-9,04	7,01
TOTAL GENERAL (crédits de paiement)	639,3	575,77	609,8	-4,61	5,91

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

1. Les dépenses de fonctionnement

Jusqu'à l'an dernier, le budget des Ports maritimes comportait des dépenses de personnel et d'informatique, constitués par la fraction des moyens des administrations maritimes qui est spécialement consacrée aux ports. Désormais, les articles budgétaires correspondants ne sont plus isolés, mais restent fondus dans l'agrégat "Administration générale et recherche" du budget de la Mer.

Ainsi, le titre III est tout entier constitué par le seul chapitre budgétaire **35-34 "Ports maritimes - Entretien et exploitation"**.

Avec une dotation de 38,8 millions de francs, ce chapitre diminue de - 3 % par rapport au budget voté de 1995 (40 millions de francs), les économies réalisées (- 3,2 millions de francs) dépassant les moyens nouveaux dégagés (+ 2 millions de francs).

Ces crédits, destinés à l'entretien des ports non autonomes directement gérés par l'Etat, n'ont été que peu concernés par les annulations de crédits du collectif budgétaire (- 430.000 francs).

2. Les dépenses d'intervention

Comme le titre précédent, le titre IV correspond à un chapitre budgétaire unique : **44-34 "Ports autonomes maritimes - Participation aux dépenses"**. Ce chapitre représente à lui seul près des deux tiers du budget des Ports maritimes (64,6 % exactement).

Il a été **fortement touché par la régulation budgétaire** : l'arrêté du 28 juin 1995 portant annulation de crédits l'a réduit de 33,9 millions de francs, soit 8,4 % de sa dotation initiale pour 1995 (404,7 millions de francs).

Aussi, avec une dotation de 432,8 millions de francs pour 1996, ce chapitre est en diminution de - 2,6 % par rapport au budget voté de 1995, mais s'inscrit en augmentation de + 6,3 % par rapport aux crédits effectivement disponibles cette même année.

B. LES DEPENSES EN CAPITAL

Les crédits du titre V sont constitués par quatre des neuf articles du chapitre **53-30 "Ports maritimes et protection du littoral"**.

D'un montant de 175 millions de francs en crédits de paiement et de 157,2 millions de francs en autorisations de programme, ces dépenses d'investissement s'inscrivent en **diminution de - 10 % en crédits de paiement et de - 15 % en autorisations de programmes, par rapport au budget voté de 1995.**

Toutefois, par rapport à la loi de finances rectificative pour 1995, elles s'inscrivent en **hausse de + 5,8 % en crédits de paiement et de + 2,1 % en autorisations de programme.** Le chapitre 53-30 a en effet été sensiblement diminué par l'arrêté d'annulation du 28 juin 1995, qui l'a réduit de 29,2 millions de francs en crédits de paiement et de 30,7 millions de francs en autorisations de programme.

Le détail de ces dépenses en capital est le suivant :

a) les investissements de capacité, les opérations de modernisation et les grosses réparations effectuées dans les ports maritimes de Métropole. Les dotations correspondantes s'élèvent à 157,5 millions de francs en crédits de paiement et de 144,5 millions de francs en autorisations de programme, soit respectivement 90 % et 92 % du total des crédits du titre V.

Parmi les travaux financés, cinq opérations particulièrement importantes méritent d'être signalées :

- Dunkerque : terminale de la darse 4 ;
- Bordeaux : amélioration des accès ;
- Marseille : restructuration du secteur Joliette (trafics passagers et rouliers) ;
- Boulogne : requalification des ouvrages ;
- Bayonne : création d'une zone d'évitage au droit du banc Saint-Bernard.

b) *Les grosses réparations d'entretien et de restauration dans les ports maritimes Outre-Mer*, principalement Martinique et Guadeloupe. Les dotations correspondantes s'élèvent à 17,5 millions de francs en crédits de paiement et 12,7 millions de francs en autorisations de programme, soit respectivement 10 % et 8,1 % du total des dépenses du titre V.

c) *Les études générales liées aux travaux d'aménagement, d'amélioration et de protection des ports maritimes*. Les dotations correspondantes s'élèvent à 1,1 million de francs en crédits de paiement et 0,2 million de francs en autorisations de programmes, soit respectivement 0,6 % et 0,1 % du total des dépenses du titre V.

Enfin, le budget des Ports maritimes comporte cette année un titre VI, qui correspond à la **participation de l'Etat aux infrastructures portuaires en Polynésie française** dans le cadre du contrat de développement Etat-territoire de Polynésie française (1994-1998). Des montants de 2 millions de francs en crédits de paiement et de 4 millions de francs en autorisations de programme sont inscrits à ce titre à **l'article 20 du chapitre 63-30 "Ports maritimes et protection du littoral"**.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

En seconde délibération, sur proposition du gouvernement, les crédits du chapitre 35-34 "Ports-maritimes - Entretien et exploitation" ont été minorés de 776.000 francs, soit une réduction de 2 % de la dotation initiale.

En seconde délibération également, sur proposition du gouvernement et conformément au souhait exprimé par la commission des finances de l'Assemblée nationale, les crédits du chapitre 53-30, article 70 "Ports maritimes outre-mer" ont été majorés de 250.000 francs en autorisations de programme et en crédits de paiement, soit une augmentation de 1,4 % de la dotation initiale.

II. LE VOLUME D'ACTIVITE DES PORTS MARITIMES FLECHIT

A. L'EVOLUTION RECENTE DES TRAFICS

1. Les résultats de 1994 sont décevants

Résultats globaux de 1994

(en millions de tonnes)

	Entrées	Evolution par rapport à 1993 en %	Sorties	Evolution par rapport à 1993 en %	Trafic Total	Evolution par rapport à 1993 en %
Ensemble des ports métropolitains	217,38	2,7 %	86,05	- 6,8 %	303,43	- 0,2 %
dont ports autonomes	178	1,3 %	57,86	- 10,2 %	235,86	- 1,8 %
dont ports d'intérêt national	35,93	18,5 %	1,29	- 22,6 %	4,74	3,5 %
dont ports décentralisés	3,44	18,5 %	1,29	- 22,6 %	4,74	3,5 %
Ports d'Outre-Mer	6,66	6,9 %	1,82	6,0 %	8,48	6,7 %

a) Les ports métropolitains

En 1994, l'activité des ports de commerce a régressé très légèrement de 0,20 % au total. Cette évolution, due principalement aux trafics de vrac, recouvre des situations contrastées : les entrées progressent (+ 2,7 %), mais les sorties diminuent (- 6,8 %).

La diminution de - 1,0 % de l'activité des ports autonomes explique seule cette diminution d'activité globale, toute les autres catégories de ports ayant enregistré une progression de leurs trafics : en volume, les ports autonomes représentent 77,7 % du trafic total des ports métropolitains.

Une analyse par catégorie de marchandises montre que ces résultats décevants résultent essentiellement des évolutions de fond relatives aux hydrocarbures et aux céréales.

Après avoir progressé de 6.1 % en 1993, les importations de pétrole brut ont diminué de 2.7 % en 1994. La consommation du marché intérieur est restée pratiquement à son niveau de 1993 (+ 0.3 %), tandis que la production des raffineries a baissé de 2 % et les exportations de produits raffinés de 6.2 %. Seules les importations de produits raffinés augmentent de 4 %. La situation de l'industrie du pétrole s'est répercutée durement sur le trafic des ports.

De même, les sorties de vracs solides, essentiellement constituées de céréales, prennent de plein fouet les effets des changements de la politique agricole commune (PAC), qui se sont traduits en matière de trafics portuaire par des déstockages massifs fin 1993 et par un arrêt des exportations durant 1994, cette conjoncture affectant tous les ports exportateurs sans exception (seul Bordeaux limite la baisse grâce à ses exportations de maïs). Au total, les sorties de céréales chutent en 1994 de 35.5 %.

Il est toutefois rassurant de constater que les marchandises diverses, particulièrement sensibles à la concurrence et aux performances de la manutention, progressent assez nettement en 1994, de + 6.2 %. Cette progression est particulièrement sensible dans les ports d'intérêt national, qui réalisent plus de la moitié de ces trafics et enregistrent une hausse de 17.3 % en 1994.

En revanche, le trafic conteneurisé, principalement concentré sur les ports autonomes et le port de Sète, n'a pas pu encore bénéficier en 1994 des pleins effets de la réforme de la manutention et son volume global ne progresse que de 0.6 %, régressant même sensiblement dans certains ports autonomes. Ce trafic diminue de 14.7 % à Dunkerque, de 1.6 % au Havre, et de 0.8 % à Marseille, mais il progresse à Bordeaux (+ 5.7 %) et surtout à Nantes-Saint-Nazaire (+ 12.3 %), à Rouen (+ 25.9 %) et à Sète (+ 47 %).

Enfin, le trafic roulier transmanche reste orienté à la hausse (+ 1 % en 1994) dans un contexte marqué par un repositionnement des compagnies livrées à la concurrence du tunnel. Dans ce contexte, il convient de noter un recentrage des trafics au profit de Calais (+ 21.5 %) et de Boulogne (+ 91.4 %), mais au détriment de Dunkerque (-22.27 %), ainsi que la bonne tenue des ports normands (+ 7 % à Dieppe, + 11.7 % au Havre, + 7.2 % à Caen et + 9.6 % à Cherbourg). Saint-Malo connaît un essor important de son trafic transmanche (+ 69.69 %), alors que Roscoff marque le pas.

b) Les ports d'Outre-Mer

Le trafic des ports d'Outre-Mer est très déséquilibré, le volume des importations étant près de quatre fois supérieur à celui des exportations. Il progresse de 6.7 % par rapport à 1993.

Les entrées de vracs progressent cette année de 8,5 % pour les vracs liquides et de 6,3 % pour les vracs solides.

Les marchandises diverses progressent partout (+ 4,6 % au total), que ce soit aux Antilles, en Guyane ou dans l'Océan Indien. Les mauvais résultats de la Guadeloupe (- 5,9 %) pèsent lourdement sur le total des sorties (+ 1,3 %), masquant des hausses importantes dans la plupart des autres départements d'Outre-Mer.

2. Les premiers résultats de 1995 ne montrent pas d'amélioration

Les premières estimations concernent le trafic de dix-neuf ports métropolitains dont les six ports autonomes. Ce trafic global, toutes marchandises, s'élève à 144,4 millions de tonnes (MT) au 1er semestre 1995, **soit une baisse de 4 % par rapport au 1er semestre 1994.**

Le trafic des six ports autonomes métropolitaines s'élève à 114,7 MT, en baisse de 4,9 % par rapport au 1er semestre de l'an dernier. Le trafic des treize autres ports métropolitains s'élève à 29,7 MT, en légère baisse de 0,6 % par rapport au 1er semestre 1994.

L'explication de cette baisse globale s'explique exclusivement par la forte chute du trafic pétrolier (- 10,8 %).

Le trafic des **marchandises diverses** s'élève à 37,2 MT, en hausse de 2 % par rapport au 1er semestre 1994. Le trafic marchandises diverses des six ports autonomes métropolitains s'établit à 19,6 MT soit une hausse de 7,7 % tandis que le trafic des autres ports métropolitains marque une baisse de 3,4 % à 17,6 MT.

Le trafic des **marchandises conteneurisées**, essentiellement assuré par les six ports autonomes, s'élève à 8,5 MT, soit une hausse de 9,5 % par rapport au 1er semestre 1994.

Le trafic de **marchandises en vracs solides** atteint 35,7 MT, en hausse de 2,4 %. Les six ports autonomes métropolitains assurent 28,5 MT (+ 2,5 %) tandis que les autres ports métropolitains affichent un tonnage de 7,2 MT, en hausse de 2,3 %.

Le trafic global de **marchandises en vracs liquides** se réduit à 71,3 MT et enregistre ainsi une forte baisse : - 9,7 %.

Le trafic des ports autonomes métropolitains s'établit à 66,5 MT, en baisse de 10,6 %. Celui des autres ports métropolitains s'inscrit à 4,7 MT (+

5,8 %). Cette baisse est due au trafic des produits pétroliers qui subit une érosion encore plus forte à 65,9 MT, en baisse de 10,8 %.

B. COMPARAISON INTERNATIONALE

1. En dépit de certains indices de compétitivité...

Jusqu'en 1992, les statistiques douanières permettaient 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, communément appelé "détras" ou "détournements de trafics" 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. **La suppression des contrôles aux frontières au 1er janvier 1993 a eu pour conséquence de rendre beaucoup plus difficiles les observations habituelles, ainsi que la mesure des parts de marché prises par les ports étrangers sur le commerce extérieur de notre pays.**

Cette lacune devrait bientôt être comblée, avec l'adoption au Conseil des ministres européens du 18 juin 1995 du règlement relatif à l'action de la communauté dans le domaine statistique. Par ailleurs, le récent plan de modernisation des procédures administratives et douanières dans les ports (voir ci-après p.33.) comporte un important volet consacré au développement des outils d'observation du marché.

Dans l'immédiat, un autre indicateur peut toutefois être utilisé. Il s'agit du trafic de transit, que les places portuaires ont les moyens d'estimer, du 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 plus de 38,3 MT en 1994, soit une augmentation de 2 % par rapport à 1993 (37,7 MT).

Une bonne partie du trafic de transit des ports français est constituée de produits pétroliers, qui représentent en 1994 21,1 MT.

Le transit des vracs solides est réduit (0,6 MT) et concerne pour l'essentiel le port de Marseille qui assure un trafic d'éclatement de charbon vers l'Italie.

Le trafic de transit de marchandises diverses, qui représente la plus forte valeur ajoutée par la communauté portuaire, représente environ 17 MT. Il se décompose principalement en 1,5 MT pour les conteneurs (essentiellement de transbordement maritime au Havre et à Marseille), plus de 14 MT pour le trafic transmanche et 0,5 MT pour les autres diverses.

Ces résultats montrent que, dans une conjoncture peu propice aux trafics de grands vracs et de produits pétroliers et malgré l'attente, prolongée jusqu'au début de 1994, des effets de la réforme de la manutention sur le trafic conteneurisé, nos ports restent capables d'attirer les trafics des pays voisins. La progression de + 2 % des trafics de transit en 1994, alors que le trafic total diminuait de - 0,4 % cette même année, est un indice favorable de la compétitivité des ports français.

2. ...les performances des ports français sont moins bonnes que celles de leurs concurrents européens

Dans l'ensemble, on observe en 1994 une progression régulière et homogène des trafics des ports de l'Europe du Nord et des évolutions beaucoup plus contrastées en Méditerranée et le long de l'Atlantique. Les ports autonomes français paraissent se situer en dessous de la moyenne des autres ports européens, mais cette comparaison doit être faite avec prudence, car les baisses des importations de vracs (pétrole, charbon, etc) et des exportations de céréales imputables à des difficultés de conjoncture et non à des pertes de compétitivité, pèsent très lourdement sur les résultats des ports autonomes français.

Comparé à 1993, le trafic des ports autonomes français a baissé de 1,8 % en moyenne alors que celui des principaux ports allemands a progressé de 5,3 %, celui des principaux ports du Bénélux de 4,5 %, celui des principaux ports méditerranéens de 5,9 % et celui des principaux ports de l'Atlantique de 3,3 %.

Comparativement aux ports français, Hambourg a un trafic en hausse de 3,8 %, Brême-Bremerhaven de 8,9 %, Rotterdam de 4,1 %, Anvers de 7,5 %, Bilbao de 1,9 %, Barcelone de 15,3 % et Gênes de 5,7 %.

III. LA SITUATION FINANCIERE DES PORTS AUTONOMES EST DELICATE

La situation financière des ports autonomes, qui représente près de 80 % du trafic total en tonnage des ports français, a été fragilisée en 1994, malgré la reprise des trafics de marchandises diverses, en raison de la baisse des trafics les plus rémunérateurs, en particulier les exportations de céréales, les importations de charbon et de gaz énergétiques, et les trafics de produits pétroliers.

A. UN EFFORT CONSTANT DE MODERATION DES TARIFS

Les tarifs portuaires publics perçus au profit des ports autonomes comprennent les droits de port et les taxes d'usage de l'outillage public.

Le niveau des tarifs portuaires, fixé au plan local selon une procédure déconcentrée, est fonction de la situation de chacun des établissements. La loi fait d'ailleurs obligation au conseil d'administration de chaque port autonome de soumettre chaque année à l'approbation des autorités compétentes un état prévisionnel des produits et charges d'exploitation et des opérations en capital. Cet état doit comporter un compte prévisionnel d'exploitation présenté à l'équilibre.

Outre ces tarifs portuaires publics, il convient de mentionner, à la charge du navire, les tarifs de pilotage, de remorquage et de lamanage, dont la fixation relève le plus souvent d'entreprises privées, mais qui n'en ont pas moins un impact non négligeable sur la compétitivité d'un port. Il faut aussi mentionner, à la charge de la marchandise et, pour partie, du navire, les tarifs de manutention dont le poids est prépondérant dans le coût de passage portuaire pour les marchandises diverses.

Pour les six ports autonomes métropolitains, les relèvements de tarifs intervenus au cours des trois dernières années ont été les suivants :

1993 : Les tarifs des droits de ports ont été augmentés de 0,90 % à Dunkerque, 2,80 % au Havre, 4,00 % à Rouen, 2,70 % à Nantes-Saint-Nazaire, 2,50 % à Bordeaux et de 3,00 % à Marseille.

Les tarifs d'outillages ont suivi la hausse des droits de port à Dunkerque, au Havre, à Bordeaux et à Marseille. Ils ont augmenté de 2,50 % à Rouen et de 3,00 % à Nantes-Saint-Nazaire.

1994 : Les tarifs des droits de ports ont été augmentés de 1,60 % à Dunkerque, de 1,00 % au Havre, de 0,40 % à Rouen, de 2,60 % à Nantes-Saint-Nazaire, de 3,00 % à Bordeaux et de 1,90 % à Marseille.

Les tarifs d'outillage ont suivi la hausse des droits de port à Marseille. Ils ont augmenté de 2,50 % à Dunkerque, de 1,30 % à Nantes-Saint-Nazaire et à Bordeaux. Ils sont restés globalement à leur niveau de 1993 à Rouen et au Havre.

1995 : Les tarifs des droits de port ont été augmentés de 1,50 % au Havre et à Marseille, 1,90 % à Dunkerque, 3,50 % à Rouen, 4,50 % à Nantes-Saint-Nazaire et 1,00 % à Bordeaux.

Les tarifs d'outillage ont suivi la hausse des droits de port à Dunkerque, à Nantes-Saint-Nazaire et à Marseille. Ils ont augmenté de 1,00 % au Havre, de 2,00 % à Rouen et de 1,50 % à Marseille.

On notera qu'il n'y a pas d'évolution uniforme des tarifs en raison de l'autonomie commerciale des ports.

Par ailleurs, à l'exception de situations particulières, la tendance générale est depuis plusieurs années à la modération des hausses lesquelles recouvrent souvent de véritables baisses ciblées sur tel ou tel trafic dans le cadre d'une politique commerciale d'ensemble. **Confrontés à la concurrence des ports étrangers, les ports français s'efforcent de maintenir leurs tarifs en-deçà ou dans les limites du niveau prévisible de l'inflation.**

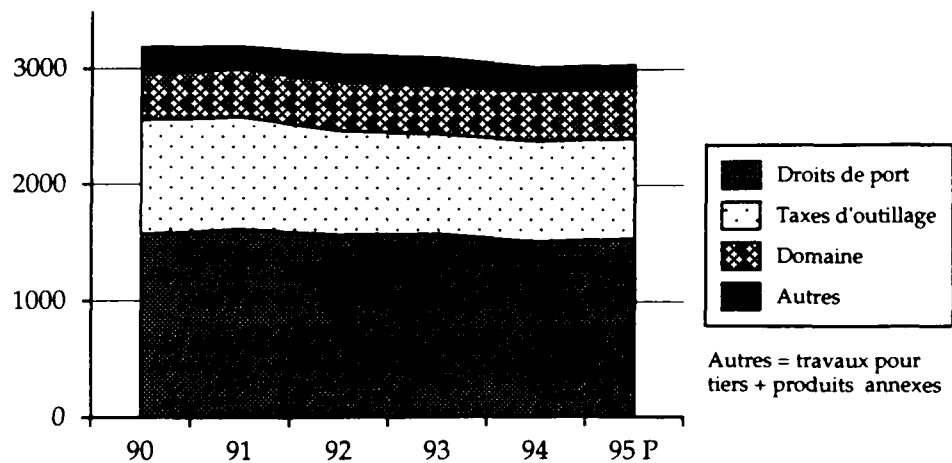
B. UNE FAIBLE PROGRESSION DU CHIFFRE D'AFFAIRES

Le chiffre d'affaires des ports autonomes métropolitains, qui regroupe les prestations de services des ports (droits de port, taxes d'outillage, recettes des domaines et concessions, autres prestations de services) s'est établi à **3,015 milliards de francs en 1994**, contre 3,052 milliards de francs en 1993, soit une diminution de -1,2 %.

Selon les dernières prévisions des ports autonomes, leur chiffre d'affaire global pour l'année 1995 serait de 3,087 milliards de francs, ce qui représenterait une progression de + 1,1 % par rapport à 1994.

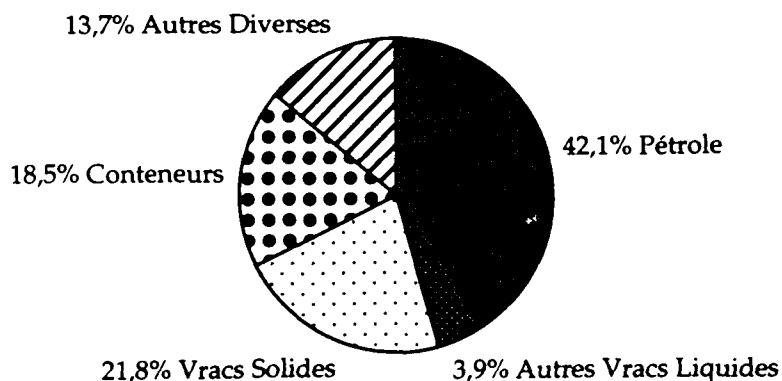
La composition du chiffre d'affaires est stable depuis 1993 : les droits de port constituent 51 % du chiffre d'affaires de l'ensemble des ports autonomes, les recettes d'outillage assurent 28,7 % du total des recettes et les produits des domaines en représentent 14,3 %.

Décomposition du chiffre d'affaires en MF constants de 1994



Il convient de souligner la part prépondérante des recettes liées aux produits pétroliers (hors gaz pétrolier liquide), qui représentaient en 1994 un peu plus de 42 % des droits de port et d'outillage.

DROITS DE PORT ET TAXES D'OUTILLAGE en 1994



Il en résulte que tout fléchissement des trafics pétroliers a un fort impact négatif sur les résultats financiers des ports autonomes.

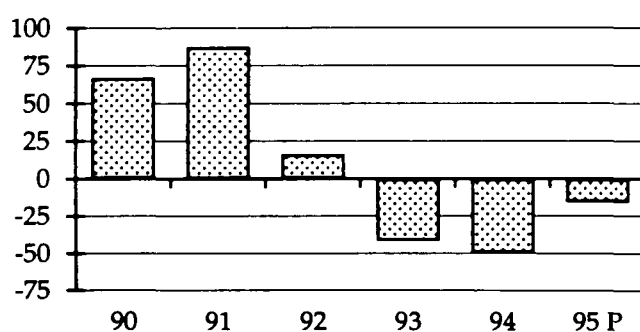
C. UNE DÉGRADATION DES RÉSULTATS FINANCIERS

Après avoir connu une longue période de déficit, le résultat net global des ports était redevenu positif de 1988 à 1992. En raison des conflits sociaux persistants au Havre et à Marseille, de la conjoncture économique morose et de phénomènes externes tels que la baisse des importations de charbon par EDF, l'année 1993 a connu un résultat négatif de - 42 millions de francs.

En 1994, ce déficit s'est encore aggravé pour atteindre près de 50 millions de francs, du fait des résultats négatifs enregistrés au Havre (-17 millions de francs) où les accords sociaux n'ont été signés que durant l'été 1994, et surtout à Rouen (- 36 millions de francs) en raison de la baisse des trafics de vracs solides (céréales essentiellement).

En 1995, les ports se sont engagés dans une réduction significative de certains de leurs postes de dépenses afin de réduire le déficit d'exploitation, qui serait inférieur à 20 millions de francs.

Évolution du résultat net global des PA en MF



IV. LA MODERNISATION DE LA FILIERE PORTUAIRE : OMBRES ET LUMIERES

A. LA REFORME DE LA MANUTENTION SEMBLE ENCORE FRAGILE

1. Les objectifs immédiats de la loi du 9 juin 1992 sont atteints

Trois années après le vote de la loi du 9 juin 1992, la réforme de la manutention portuaire a été mise en oeuvre dans tous les ports concernés sans exception : des accords y ont été conclus, des plans sociaux d'accompagnement visant à résorber les sureffectifs y ont été appliqués et la plupart des dockers professionnels restant ont été mensualisés.

Entre fin juin 1992 et fin juin 1995, le nombre de dockers professionnels ayant la carte "G" (carte professionnelle instituée par la loi du 6 septembre 1947 et conférant à son possesseur la priorité d'embauche et l'indemnité de garantie en cas d'inemploi) est passé officiellement de 8151 à 4149, mais en fait à 3847 si l'on ne retient que les ouvriers dockers en situation d'activité.

La plupart de ces dockers professionnels est maintenant mensualisés, et leur répartition est la suivante :

Ports	Dockers professionnels "G"	dont mensualités	dont intermittents ⁽¹⁾
Dunkerque	557	548	49
Calais	40	40	0
Boulogne-commerce	76	76	0
Boulogne-pêche	49	49	0
Le Tréport	7	7	0
Dieppe	62	62	9
Fécamp	4	4	1
Le Havre	1.301	1.103	198
Rouen	265	222	43
Honfleur	3	3	0
Caen	27	27	0
Cherbourg	16	16	0
Saint-Malo	32	32	5
Roscoff	7	7	0
Brest	50	16	34
Douarnenez	6	4	2
Concarneau	56	14	47
Lorient-commerce	45	10	35
Lorient-pêche	37	8	30
Nantes	53	35	18
Saint-Nazaire	84	84	0
La Rochelle	66	66	0
Bordeaux	77	77	0
Bayonne	15	14	1
Port-Vendres	22	22	0
Port-la-Nouvelle	15	15	0
Sète	61	61	2
Marseille-Ouest	380	247	140
Marseille-Est	676	564	161
Toulon	4	4	0
Nice	4	4	0
Bastia	15	5	15
Ajaccio	17	17	0
Totaux généraux	4.149	3.463	790

(1) Ce chiffre comprend les dockers intermittents en invalidité ou handicapés, ce qui ramène le chiffre des dockers professionnels restés au travail à 3 847 et celui des dockers intermittents à 486.

Ces nombres représentent la situation actuelle mais des programmes de mensualisation sont toujours en cours. A la fin de cette année il ne devrait plus rester que de l'ordre de 360 intermittents, dont les 2/3 sont à Marseille.

Le mensualisation s'est donc largement développée, puisque, si l'on écarte les dockers intermittents handicapés ou en maladie de longue durée, dans 20 bureaux centraux de la main d'oeuvre (BCMO) sur 31, il n'y a actuellement plus aucun docker professionnel intermittent en situation d'activité.

Quant aux dockers occasionnels, leur dénombrement n'a guère de signification car il n'en n'existe pas officiellement de liste exhaustive : toute personne devenant docker occasionnel dès lors qu'elle accomplit une tâche de docker.

En trois ans, 4.079 dockers professionnels titulaires de la carte "G" ont quitté la profession dans le cadre des plans sociaux, soit en mesure d'âge, soit en reconversion.

2. Un coût considérable

Le coût total des plans sociaux accompagnant la réforme a été estimé à 4 milliards de francs.

Ce coût total se répartit en deux parts égales, 2.021 milliards à la charge de l'Etat, 2.029 milliards à la charge des places portuaires.

S'il est possible de distinguer pour chaque port la part de l'Etat et la part locale, il n'est par contre guère possible, et surtout non significatif, de préciser la part de chaque intervenant dans la part locale, tant les montages financiers sont différents et non comparables.

Ainsi, en ce qui concerne les collectivités locales, celles-ci ont également considéré, mais pas toujours, qu'elles n'avaient pas à intervenir dans le financement d'un plan social. Mais, souvent, eu égard à l'intérêt économique local de la réussite de la réforme, elles ont aidé financièrement le port par d'autres biais, par exemple par des aides à des investissements, si bien qu'elles ont en réalité participé au financement de la réforme.

De même, les ports autonomes ont pris à leur charge une part importante du financement des plans sociaux, le reliquat étant à la charge des employeurs.

Au total, les estimations de la part de l'Etat et de la part locale pour le financement des plans sociaux dans les différents bureaux centraux de la main-d'oeuvre (BCMO) sont les suivantes :

(en millions de francs)

Ports	Coût total	Part de l'Etat	Part locale	Dockers partants	Coût moyen par dockeur
Dunkerque	330,00	205,00	125,00	483	0,683
Calais	21,10	14,80	6,30	32	0,659
Boulogne	38,90	21,10	17,80	42	0,926
Boulogne-pêche	34,10	21,90	12,20	63	0,541
Le Tréport	2,29	1,74	0,55	2	1,145
Dieppe	67,80	46,80	21,00	91	0,745
Fécamp	3,71	2,86	0,85	6	0,618
Le Havre	1.375,00	563,00	812,00	1055	1,303
Rouen	400,65	212,50	188,15	526	0,762
Honfleur	9,82	7,20	2,62	17	0,578
Caen	12,14	8,47	3,67	17	0,714
Cherbourg	14,90	8,20	6,70	32	0,466
Saint-Malo	23,70	14,80	8,90	43	0,551
Roscoff	3,40	3,10	0,30	4	0,850
Brest	20,15	13,40	6,75	23	0,876
Douarnenez	4,50	3,55	0,95	8	0,563
Concarneau	20,15	17,25	2,90	40	0,504
Lorient	18,80	12,76	6,04	30	0,627
Nantes	106,50	65,30	41,20	138	0,772
Saint-Nazaire	33,35	15,40	17,95	43	0,776
La Rochelle	69,40	35,90	33,50	91	0,763
Bordeaux	175,90	84,60	91,30	210	0,838
Bayonne	23,80	9,00	14,80	19	1,253
Port-Vendre	15,80	9,15	6,65	26	0,608
Port-La-Nouvelle	12,00	8,70	3,30	18	0,667
Sète	104,30	59,70	44,60	124	0,841
Toulon	5,21	3,71	1,50	8	0,651
Nice	36,50	14,00	22,50	58	0,629
Marseille	1.058,00	530,00	528,00	973	1,087
Bastia	8,77	7,30	1,47	9	0,974
Ajaccio					
Totaux	4.050,64	2.021,19	2.029,45	4231	0,957

Il convient de souligner que, pour l'Etat, l'essentiel de la charge est supportée par le Fonds National de l'Emploi. Le budget de la Mer ne prend en charge que trois catégories de mesures particulières :

- la contribution de l'Etat (100.000 F) à l'indemnité de reconversion au profit des ouvriers dockers volontaires ;

- les mesures de reconversion et les mesures d'âge au-delà de la première période de 10 mois de droit commun, à hauteur de 50 % ;

- en cas de reclassement effectif avant l'échéance du congé de conversion de 18 mois, la prise en charge, par capitalisation, de la moitié

d'une somme correspondant à 65 % des allocations restant dues jusqu'à la fin du congé de conversion.

Les crédits correspondants sont imputés sur le chapitre 46-37, article 40, qui n'est pas abondé en loi de finances initiales, mais régulièrement alimenté en loi de finances rectificatives.

3. Une application conventionnelle pas toujours respectueuse de l'esprit de la loi

Conformément à la loi du 9 juin 1992, une convention collective nationale de la manutention portuaire a été signée par l'Union Nationale des Industries de la Manutention (UNIM) et l'ensemble des syndicats le 18 avril 1994.

Globalement, la convention collective est un document qui apparaît 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 ouvriers dockers, conformément à la loi, ainsi que 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.

Toutefois, la négociation des accords locaux complétant cette convention nationale a parfois été difficile. L'activité des deux plus grands ports français, Marseille et le Havre, a ainsi été encore perturbée au cours de l'année 1994. Ces perturbations ont affecté notamment le trafic conteneurisé, activité pour laquelle la manutention est cruciale. Alors que ce trafic a progressé en 1994 de 26 % à Rouen et de 12,7 % à Nantes, il a diminué de cette même année de 1,6 % au Havre et de 0,8 % à Marseille.

Les accords qui ont été finalement conclus dans ces deux ports devraient leur permettre de retrouver une activité plus normale, mais ils semblent déroger à l'esprit de la loi du 9 juin 1992. Au Havre, 200 apprentis ont été intégrés à la main-d'oeuvre permanente. A Marseille, un contingent de dockers "occasionnels" a été constitué.

La conclusion d'accords analogues dans les autres ports maritimes pourrait aboutir à remettre en cause, par voie conventionnelle, les acquis de la réforme de 1992.

B. LA REFORME DE LA DOMANIALITE MONTRE CERTAINES LACUNES

1. Une réforme attendue

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

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

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

2. La loi du 26 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public

La loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 modifie le code du domaine de l'Etat et conduit à la délivrance d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public constitutives de droit réel. **Ces dispositions sont applicables à la totalité du domaine public de l'Etat, à l'exception du domaine naturel. Cependant, les ports maritimes qui, tout comme les aéroports, sont susceptibles d'accueillir des entreprises industrielles ou commerciales sont particulièrement concernés.**

La loi dispose que le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire, mais aussi, sous certaines conditions, le titulaire d'une concession de service public ou d'outillage public, dispose d'un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations qu'il réalise dans le cadre de cette autorisation. **La durée totale de l'autorisation ne peut excéder 70 ans.**

Ce droit s'analyse comme une sorte de droit de propriété, mais limité dans le temps et limité dans sa portée : cessible, mais avec l'agrément du

propriétaire du domaine, hypothécable, mais uniquement pour couvrir des dettes créées par la réalisation de l'ouvrage faisant l'objet des droits.

L'occupation reste temporaire et révisable mais, en cas de résiliation anticipée, le titulaire sera indemnisé du préjudice direct, matériel et certain.

La loi prévoit aussi le recours au financement par voie de crédit-bail des équipements autres que ceux affectés à un service public ou exécutés par une personne publique dans un but d'intérêt général.

Ces dispositions sont applicables au domaine public des établissements publics de l'Etat, tels les ports autonomes, qu'il s'agisse du domaine de l'Etat dont ils assurent la gestion ou de leur domaine propre.

3. Un texte décevant par bien des aspects

Dans son récent rapport sur la filière portuaire ¹, M. Jacques Dupuydauby, président du Conseil national des communautés portuaires, a porté un jugement assez critique sur la loi du 24 juillet et la façon dont elle est appliquée.

Tout d'abord, il relève le retard de publication du décret qui doit conférer les compétences nécessaires aux ports autonomes et aux concessionnaires des ports d'intérêt national enlève beaucoup d'efficacité à la parution de ces textes. **Ainsi, à ce jour, ni les ports autonomes, ni les Chambres de Commerce et d'Industrie concessionnaires ne sont habilités à délivrer des autorisations constitutives de droits réels sur le domaine public de l'Etat dont ils ont la gestion.**

Sur le fond, M. Jacques Dupuydauby relève de nombreuses difficultés ou insuffisances :

◆ La nécessité de publier aux hypothèques les droits réels pour qu'ils produisent des effets à l'égard des tiers entraîne l'obligation de cadastrer le domaine public maritime.

◆ Le recours au crédit-bail est limité aux seuls investisseurs privés et les concessionnaires ou entreprises publiques n'auront pratiquement aucune possibilité de bénéficier de ces dispositions. Au demeurant, la première

¹ *"Une volonté portuaire pour une ambition maritime" - Rapport sur la filière portuaire - Jacques Dupuydauby - 30 septembre 1995*

mesure réglementaire prise par le Gouvernement de fixer à **un seuil de 20 millions de francs** seulement les investissements des concessionnaires de service public, d'outillage public ou nécessaire à la continuité du service public, qui sont soumis à un **double accord ministériel**, n'est pas de nature à responsabiliser les acteurs portuaires.

◆ Les textes ne sont pas applicables au domaine public des collectivités locales, ni au domaine de l'Etat mis à disposition dans le cadre des lois de décentralisation ou transféré en gestion: ceci entraîne donc une **distorsion de traitement** supplémentaire entre les ports maritimes relevant de l'Etat et les autres.

◆ La loi ne traite que de l'avenir et des autorisations en cours de validité dont les ouvrages autorisés font l'objet de modifications substantielles : les droits des occupants restent donc aussi ambigus qu'auparavant, alors que l'annonce de la loi avait laissé espérer la résolution de tous les problèmes.

◆ Enfin, se pose le problème **du retour des produits de cession aux gestionnaires des ports**. Les terrains et terre-pleins inclus dans le domaine de l'Etat, remis en jouissance aux ports autonomes, concédés ou utilisés par les Chambres de Commerce et d'Industrie concessionnaires dans les ports non autonomes, ont été en général réalisés ou mis en valeur avec une participation très significative du trafic maritime au travers des droits de port et taxes payés souvent depuis des décennies.

Lorsque, par suite de l'évolution de l'activité portuaire ou de l'urbanisme, ils ne deviennent plus utiles au port, ils pourraient être aliénés ou changés d'affectation au sein du domaine public.

Pendant longtemps, les ports ne trouvaient qu'un intérêt financier limité à ces opérations, le retour des produits de cession étant limité, dans des périmètres déterminés, au réemploi pour des acquisitions foncières. Cette situation s'est améliorée pour les ports autonomes ces dernières années. En effet, par une lettre interministérielle a été reconnu la possibilité de récupérer 90 % de ces produits pour un investissement libre par le port autonome. Par ailleurs, l'attribution au port autonome de l'indemnité de changement d'affectation a été admise dans un certain nombre de cas.

Cependant, la procédure du fonds de concours a été retenue ce qui conduit à des délais supérieurs à un an et à un passage systématique par le Ministère du Budget pour les premières opérations. En ce qui concerne les changements d'affectation, il ne s'agit que d'un usage qui est contredit par certaines dispositions du code des ports maritimes. En ce qui concerne les ports concédés, aucune disposition explicite ne prévoit le retour au

gestionnaire public des produits résultant de restructuration du domaine qu'il exploite et qu'il a contribué à valoriser par les redevances perçues sur le trafic.

La loi du 24 juillet 1994 est encore trop récente pour qu'il soit possible d'en tirer un premier bilan. On peut raisonnablement espérer que de nouveaux investissements privés, créateurs d'emplois et porteurs de recettes foncières en découleront.

Il est à craindre néanmoins que les investisseurs étrangers soient peu attirés par ce nouveau régime légal, seuls les investisseurs français étant avertis que les clauses de précarité figurant dans les autorisations sont plus théoriques que réelles.

C. LES AVANCEES RÉCENTES

1. La contribution des douanes à la compétitivité des ports

A l'issue du Comité interministériel de la mer du 26 octobre dernier, le ministère du Budget a rendu public un plan tendant à associer les services des douanes à la modernisation de la filière portuaire.

Ce plan comporte trois axes d'actions prioritaires :

❶ Favoriser l'implantation, dans les ports français, de services logistiques, industriels et commerciaux, créateurs d'emplois nouveaux.

Dans ce but seront adaptées et assouplies les pratiques administratives pour répondre aux besoins spécifiques des entreprises : globalisation du cautionnement des opérations douanières, élargissement du bénéfice de l'entrepôt franc aux opérateurs privés, développement des possibilités de stockage des marchandises en suspension de droits et taxes, offre d'une palette de procédures de dédouanement simplifiées.

❷ Accélérer la fluidité du passage portuaire

A cette fin, seront accélérées les conditions de délivrance des documents administratifs obligatoires, les formalités douanières grâce, en particulier, au développement de moyens informatiques et télématiques permettant de promouvoir le pré-dédouanement (développement de l'informatisation de la chaîne portuaire et amélioration des interfaces entre les systèmes informatiques des ports et le système informatique douanier) ; seront aussi renforcées la coordination et la simultanéité de tous les contrôles des

services administratifs de l'Etat lors des opérations d'importation ou d'exportation (contrôles douaniers, sanitaires et vétérinaires).

③ Placer les enceintes portuaires françaises dans les conditions optimales de concurrence

A compter du 1er janvier 1996, les opérateurs pourront effectuer leurs opérations de dédouanement dans le bureau de douane de l'Etat membre de leur choix.

C'est pourquoi il importe que soit, en toute priorité, poursuivie la politique d'harmonisation communautaire : harmonisation des méthodes d'intervention et de contrôle des services douaniers aux frontières extérieures de la Communauté, harmonisation des sanctions administratives douanières et des mesures d'effet équivalent.

Ce plan prévoit également des mesures permettant aux entreprises de bénéficier des avantages directement liés à la mise en oeuvre de la réglementation communautaire relative à la création d'entrepôts fiscaux. Ceux-ci permettront de stocker certaines marchandises communautaires en suspension de taxe (TVA ou taxes parafiscales). La simplification des conditions d'octroi du statut de représentant fiscal est également mise en oeuvre.

2. Vers une modification du statut juridique des ports ?

Dans son rapport précité, M. Jacques Dupuydauby trace les voies d'une réforme statutaire des ports maritimes, considérant que le cadre fixé en 1965 ne suffit plus aujourd'hui à prendre en compte leur double nature :

- Les ports exercent par certaines de leurs activités **une mission de service public** et bénéficient de prérogatives de puissance publique. Ils ont un rôle moteur en matière d'aménagement du territoire et de développement régional et sont le siège d'investissements publics importants.

- Mais, les ports sont aussi des **entreprises vendant un service** et dont le souci premier doit être la satisfaction de leurs clients dans un contexte concurrentiel. Enfin, ils sont le siège d'investissements privés et doivent, à ce titre, favoriser l'exercice des activités privées qui s'exercent sur leur domaine.

L'ensemble de ces éléments impose un équilibre entre les interventions de l'Etat, des collectivités locales et des établissements gestionnaires des équipements portuaires.

Dès lors que l'on admet d'une part, que l'autonomie des ports vis-à-vis de l'Etat doit prendre son vrai sens et, d'autre part, que la fonction commerciale des ports doit se voir reconnaître la première place, on est inévitablement conduit à rechercher une modernisation d'un cadre juridique maintenant trentenaire.

Incontestablement, la loi de 1965 a introduit une certaine confusion en regroupant au sein des ports deux types de prérogatives de nature sensiblement différentes : celles qui relèvent du droit régalien de l'Etat, dont le caractère de service public est sans ambiguïté, et d'autres activités à caractère industriel et commercial.

De ce fait, la plupart des problèmes portuaires, qu'ils soient d'ordre financier ou stratégique, butent généralement sur l'absence de clarté du rôle de l'Etat et sur les prérogatives attribuées aux ports.

M. Jacques Dupuydauby propose en conséquence un plan de restructuration portuaire de cinq ans en deux phases, au cours desquelles chaque port autonome, rendu plus libre de sa gestion, pourra lui-même décider de son statut futur :

① Dans une première phase de trois ans, chaque port deviendrait un établissement public industriel et commercial (EPIC) de plein exercice avec tout ce qui s'y rattache, et notamment une beaucoup plus grande souplesse de gestion.

Pour affronter la concurrence suscitée par les règles communautaires, ces EPIC auraient la possibilité de créer des filiales, sans autorisation préalable de l'Etat. Il leur serait aussi reconnu le droit de pratiquer une politique commerciale dynamique, comportant notamment la possibilité de moduler facilement les tarifs d'usage et d'accorder librement des rabais et ristournes aux usagers.

② Au plus tard à l'issue des trois premières années de ce régime transitoire, le conseil d'administration de chaque port autonome devrait présenter au gouvernement ses vœux quant à l'évolution de son statut vers trois formules possibles : maintien en EPIC transformation en Société d'Economie Mixte (SEM) transformation en entreprise publique, une telle mutation se fondant sur le principe du maintien de l'engagement de la puissance publique dans le fonctionnement des Ports français, mais selon des formules adaptées, et donc souples et différenciées.

L'un des objectifs de cette évolution est la transformation de la majorité des six ports autonomes en SEM dans le capital desquelles pourront entrer des partenaires publics autres que l'Etat ou privés, ceci en fonction du contexte local de chacun d'entre eux, les uns ayant une

vocation à s'affirmer comme des entités régionales ou interrégionales, les autres à devenir des instruments économiques nationaux.

Pour les plus importants de nos ports autonomes, l'évolution de leur structure pourrait conduire à proposer au Législateur de transformer ces établissements publics en entreprises publiques, tout en autorisant les collectivités territoriales intéressées à acquérir une partie du capital de ces sociétés, dont l'organisation s'inscrirait dans le cadre de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales et de la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

Dans les trois hypothèses, il ne s'agit donc ni de privatisation, ni de régionalisation, de telles évolutions n'étant pas souhaitables. Le seul but poursuivi serait d'introduire une plus grande souplesse dans la gestion de l'outil portuaire français et une meilleure association des opérateurs privés et des collectivités locales à leur fonctionnement.

Cette mutation serait la conséquence logique de l'évolution à la baisse des crédits budgétaires affectés par l'Etat aux investissements dans les ports, ayant eu pour contrepartie une augmentation des participations des collectivités locales. Elle implique une redéfinition des responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités locales.

ANNEXE :

L'EXECUTION DES CONTRATS DE PLAN 1994-1998

Les opérations d'infrastructure portuaire contractualisées par la nouvelle génération des contrats de plan Etat-Région sont les opérations présentant un intérêt stratégique pour le développement de notre économie et de notre commerce extérieur. Elles concernent principalement les ports autonomes : extension de terminaux à conteneurs et marchandises diverses, programmes structurels d'amélioration des accès, par exemple. Quelques opérations sont également programmées dans les ports d'intérêt national dans la mesure où, favorisant la desserte de l'arrière pays de ces ports, elles contribuent à l'aménagement du territoire.

L'enveloppe financière, dans les contrats de plan Etat-Région 1994-1998, sera affectée au titre du budget de la Mer aux grandes opérations d'équipements d'infrastructures des ports maritimes de métropole et d'outre-mer s'élève pour les années à 755,9 millions de francs.

Par ailleurs, les collectivités locales participeront, pour un montant équivalent de 700 à 800 millions de francs, au financement de ces opérations.

En outre, dans le cadre du contrat de développement entre l'Etat et le Territoire de Polynésie Française, il est prévu une participation du budget de la Mer à hauteur de 20 millions de francs pour l'amélioration des infrastructures portuaires dans différentes îles de Polynésie.

La liste des opérations, les participations financières de l'Etat affectée à chacune d'elles pour l'ensemble des années 1994 à 1998, ainsi que les réalisations de 1994 et la programmation de 1995 sont indiquées dans le tableau ci-après.

CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION 1994-1998
 INVESTISSEMENT DANS LES PORTS MARITIMES

Région	PORTS OPÉRATIONS	Crédits d'Etat - Mer- AP Prévisions 1994-1998	1994 (réalisation)	1995 (Programme)
	I - PORTS METROPOLITAINS :			
NORD - PAS-DE- CALAIS	DUNKERQUE : ◇ Dégagement des accès de la darse 4 30,00 ◇ Réalisation d'un 1er poste à quai 40,00 ◇ Réalisation d'un 2ème poste à quai 52,00 ◇ Mise en oeuvre d'un quai d'accostage 8,00 BOULOGNE : ◇ Reconstruction/Requalification des ouvrages à Boulogne 40,00 TOTAL REGION 170,00			3,30 3,30
HAUTE- NORMANDIE	LE HAVRE : ◇ Port rapide aval (2èmes et 3èmes phases) 150,00 ROUEN : ◇ Approfondissement du chenal (descente à 10,50 m) 88,00 ◇ Construction de terminaux spécialisés 12,00 DIEPPE : ◇ Elargissement des accès au bassin du commerce 10,00 TOTAL REGION 260,00			3,06 9,00 12,06 24,12
PAYS-de-la- LOIRE	NANTES - SAINT-NAZAIRE : ◇ Aménagement de la zone de Donges-Est 39,60 ◇ Réalisation des postes rouliers 2 et 3 25,50 TOTAL REGION 65,10			11,00 11,00
AQUITAINE	BORDEAUX : ◇ Amélioration des accès à Bassens et à Ambès 60,00 BAYONNE : ◇ Amélioration des accès dans le chenal de l'Adour 24,80 TOTAL REGION 84,80		4,00 10,00 14,00	

PROVENCE - ALPES-COTE D'AZUR	MARSEILLE :			
	◇ Rénovation du terminal à passagers	85,00	40,44	34,40
	◇ Confortement de la forme de radoub n° 2	10,20	4,80	4,50
	◇ Terminal à conteneurs à Fos	5,00		
	TOTAL REGION.....	100,20	45,24	38,90
	TOTAL I.....	680,10	59,24	77,32
	II - PORTS D'OUTRE-MER			
GUADELOUPE	POINTE-A-PITRE :			
	◇ Aménagements divers, en particulier à la plate-forme logistique de la Pointe Jarry.....	9,5		
MARTINIQUE	FORT-DE-FRANCE :			
	◇ Réaménagement du secteur centre (2ème tranche)	4,9	2,70	1,90
	◇ Nouveau terminal à conteneurs de la Pointe des Grives	38,93	0,06	0,64
GUYANE	DEGRAD DES CANNES :			
	◇ Divers aménagements.....	2,5		
POLYNESIE	◇ Aménagements portuaires (1).....	20,00		
	TOTAL II.....	75,83	2,76	2,54
	TOTAL GENERAL (I + II).....	755,93	62,00	79,86

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 8 novembre 1995 sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la commission a procédé à l'examen des crédits du budget de l'Aménagement du territoire, Equipement et Transports - IV - Mer - Ports maritimes pour 1996.

M. Yann Gaillard a suggéré que le rapporteur spécial interroge le ministre sur la question de l'application inégale de la loi de 1992 sur la manutention. Il a par ailleurs estimé que la France n'avait jamais vraiment eu de politique portuaire et qu'à l'extrême, elle pourrait se contenter de deux grands ports seulement, l'un sur sa façade méditerranéenne, l'autre sur sa façade atlantique. Il a jugé particulièrement navrante la multiplicité des ports dans les départements d'outre-mer, qui sont situés dans des zones particulièrement soumises à la concurrence internationale.

Mme Marie-Claude Beaudeau a mis en exergue le contraste entre le quatrième rang mondial tenu par la France pour les exportations et son vingt-cinquième rang pour sa flotte. Elle a estimé que la division par deux des effectifs du personnel de manutention donnait la mesure du déclin maritime de notre pays.

M. Alain Richard s'est inquiété de l'évolution de la part des ports français dans les trafics portuaires européens.

M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, a regretté le manque de choix stratégiques des Gouvernements précédents et estimé que ces choix devaient être faits aujourd'hui sous une forte contrainte budgétaire pour être appliqués avec une volonté politique sans faille. Il a souligné que les ports avaient une importance stratégique dans l'éventualité d'un conflit.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a indiqué qu'à sa connaissance les annulations de crédits de 1995 n'avaient pas porté sur des crédits non consommés. Après avoir estimé que l'application de la loi de 1992 sur la manutention devait être la même dans tous les ports, il a indiqué qu'en tant qu'administrateur du port de Rouen il avait pu observer les effets bénéfiques de cette réforme qui avait permis de récupérer depuis trois ans des trafics qui avaient été détournés vers le port d'Anvers.