

N° 89

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 1999.

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 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 27

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS ET LOGEMENT :

IV. - MER :

- **PORTS MARITIMES**

Rapporteur spécial : M. Marc MASSION

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (11ème législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.

Sénat : 88 (1999-2000).

Lois de finances.

AVANT-PROPOS

Avec 336 millions de tonnes de marchandises traitées en 1998, l'activité des ports maritimes représente un enjeu économique et financier majeur pour l'économie nationale. Très inférieur au trafic routier, il est sensiblement plus élevé que le trafic ferroviaire.

Le secteur portuaire emploie directement 30.000 personnes sur les sites portuaires et suscite plus largement, 300.000 emplois indirects liés au développement des zones industrialo-portuaires.

Cependant, ce tableau ne doit pas masquer la relative faiblesse des ports français par rapport à leurs voisins européens : en effet, malgré ces bons résultats, les ports français ne gagnent pas de parts de marché en Europe et la part de commerce extérieur transportée par la voie maritime en France a décliné depuis 5 ans.

Ce constat, réitéré cette année par votre rapporteur, vient d'ailleurs d'être corroboré par un important rapport de la Cour des comptes portant sur la politique portuaire française.

Les conclusions de ce rapport sont sensiblement les mêmes que celles de votre rapporteur sur le budget de l'an dernier : plus que jamais, une réforme de la politique portuaire nationale s'impose.

A cette fin, il est nécessaire d'augmenter les moyens de l'Etat consacrés aux ports. C'est le cas cette année puisque les crédits consacrés aux ports maritimes dans le projet de budget pour 2000 sont en hausse de 11 % par rapport à l'année dernière. En outre, le projet " port 2000 " au Havre fait l'objet d'une importante dotation.

Mais une augmentation des moyens consacrés aux ports ne suffira pas à garantir leur développement dans un contexte marqué par la concurrence internationale et les changements technologiques.

Il est indispensable, aujourd'hui, de repenser la politique portuaire française, afin d'adopter une approche globale des différents mode de transports. C'est à cette seule condition que notre pays pourra relever les défis posés par l'ouverture des économies et la croissance des échanges internationaux qui en découle.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

• 1^{ère} observation : situation des ports français

L'activité des ports maritimes de commerce métropolitains reste à un niveau élevé par rapport aux trafics marchandises de la décennie : 336,5 millions de tonnes de marchandises en 1998, soit une progression de 3,9 % par rapport à l'année 1997 qui a profité exceptionnellement de la fermeture partielle du tunnel sous la manche. En excluant le trafic maritime de Calais, cette progression est de 5,3 %. Le trafic des ports autonomes (260,6 millions de tonnes) augmente de 6,4 % ; celui des ports d'intérêt national (71,5 millions de tonnes) baisse de 3,9 %.

Pour une façade donnée, les ports français se sont en moyenne mieux comportés que leurs concurrents européens, à l'exception de Marseille qui se situe un peu en dessous de l'évolution moyenne de la façade méditerranéenne.

A titre de comparaison, la croissance des tonnages cumulés des grands ports européens (ports français inclus) a été de 3,4 %.

Les résultats du premier semestre 1999 montrent que le trafic total augmente de 0,3 % (-0,7 % dans les ports autonomes et + 4 % dans les ports d'intérêt national), sous l'effet conjugué d'une baisse des entrées (-1,3 %) et d'une hausse des sorties (+ 4,2 %).

Ces résultats sont liés principalement à un redressement des vracs solides dû à un meilleur niveau de sortie de céréales, à la poursuite de la progression des trafics conteneurisés, contrebalancée par une baisse des trafics de vracs liquides qui touche aussi bien les entrées que les sorties.

L'amélioration de la **situation financière des ports français** constatée depuis 1997 se poursuit. La marge brute d'autofinancement continue de progresser (+6,8 % pour les ports autonomes et +9,85 % pour les ports d'intérêt national). Globalement, l'endettement diminue sensiblement grâce aux efforts d'une politique volontariste de désendettement (notamment à Dunkerque, Le Havre, Rouen et Marseille).

• 2^{ème} observation : un budget revalorisé

Les crédits d'entretien et d'exploitation permettent d'assurer :

- dans les ports d'intérêt national, les dépenses (hors personnel) relatives aux opérations de maintien des profondeurs et d'entretien des ouvrages d'infrastructure

- dans les ports autonomes, les dépenses d'entretien des chenaux d'accès et avant-ports, des ouvrages de défense contre la mer, ainsi que les dépenses de fonctionnement des écluses d'accès. Ces dépenses comprennent pour plus de 60 % les charges de personnel nécessaires à la réalisation des travaux correspondants.

Les dotations pour les dépenses d'investissement ont permis, au cours de la période 1994-1999, de financer :

- des investissements de capacités et des opérations de modernisation,
- des opérations de conservation du patrimoine : réparation d'ouvrages et réalisations d'investissements nécessaires pour assurer la sécurité des infrastructures.

Dans un contexte économique relativement favorable, le projet de loi de finances pour 2000 propose :

- de maintenir les dotations inscrites en loi de finances initiale 1999 pour les crédits d'entretien destinés, en particulier, aux accès maritimes qu'il est prévu de compléter d'une dotation de 38 millions de francs au prochain collectif de fin d'année, pour faire face aux besoins.

- **d'augmenter les autorisations de programme de 96,8 % et les crédits de paiement de 39,8 %** pour pouvoir engager la première tranche d'extension des infrastructures portuaires du Havre, dans le cadre de l'opération Port 2000. Par ailleurs, **135 millions de francs en autorisations de programme** seront nécessaires pour engager les premières opérations inscrites aux **nouveaux contrats de plan "Etat-Région" 2000-2006** et pour assurer un programme incontournable de restauration et de réhabilitation des infrastructures de base (quais, digues, jetées). D'autre part, d'autres investissements de capacité ou de modernisation, de dimension plus modeste, devraient être engagés dans d'autres ports : la modernisation du terminal agro-alimentaire de Montoir à **Nantes-Saint-Nazaire**, des requalifications et aménagements de quai à **Marseille-Fos** ainsi qu'à **Dunkerque**. Par ailleurs, l'année 2000 verra l'achèvement des travaux d'infrastructure du terminal à conteneurs de la Pointe-des-Grives, à la Martinique. Enfin, l'amélioration de la desserte des ports, composante essentielle de leur compétitivité, fait partie intégrante de la politique portuaire. Ainsi, par exemple, le port de Rouen, exportateur de céréales, verra sa liaison avec les plaines céréalières du centre renforcée par la poursuite de l'aménagement de la RN 154 dans le cadre des prochains contrats de plan Etat-régions.

**Evolution des dotations budgétaires relatives à l'équipement
des ports maritimes de 1995 à 1999**

en milliers de francs

	1995		1996		1997		1998		1999	2000
	LFI	Après annulations	LFI	Après annulations	LFI	Après annulations	LFI	Après annulations	LFI	LFI
Equipements en infrastructures										
AP	185.500	131.926	161.570	143.011	161.650	143.386	184.150	179.538	183.700	361.750
CP	196.200	166.580	178.310	168.951	154.700	144.868	155.680	154.355	166.500	232.730

• **3^{ème} observation : l'opération Port 2000 au Havre**

Le projet " Port 2000 " a pour ambition de développer l'escale du Havre sur les lignes transocéaniques empruntées par les porte-conteneurs " géants " de la nouvelle génération, afin de maintenir et de renforcer la position de ce port dans le club très restreint des grands ports européens pour les marchandises conteneurisées.

Les plus grands armements mondiaux sont aujourd'hui présents au Havre. Celui-ci bénéficie des atouts géographiques pour accueillir ces grandes lignes régulières internationales de navires porte-conteneurs rapides.

Le trafic du port du Havre s'est élevé à 66,9 millions de tonnes en 1998, contre 60,1 millions de tonnes en 1997. Ce trafic a augmenté de 47 % depuis 1992, et cette progression s'explique surtout par l'accroissement du trafic de conteneurs qui est passé de 6,8 millions de tonnes en 1992 à 12,2 millions de tonnes en 1998.

Le port du Havre n'est pas adapté dans sa configuration actuelle pour répondre à la croissance du trafic.

Une extension du port avec de nouveaux quais dédiés au trafic conteneurs avec de grands linéaires et d'importantes surfaces de terre-pleins pour le stockage est indispensable. Elle permettra les économies d'échelle nécessaires pour accroître la compétitivité du Port du Havre face à ses concurrents Nord européens et améliorera la productivité des terminaux et globalement la qualité de service.

Cette opération nécessite à elle seule la mise en place **d'une autorisation de programme de 220 millions de francs** en l'an 2000.

Le schéma adopté, par décision ministérielle du 5 décembre 1998, sur la base des propositions formulées par le conseil d'administration du Port Autonome du Havre, comporte, en première phase, la réalisation de 4 postes à l'extérieur de l'enceinte portuaire actuelle et 2 à l'intérieur (en fonction des besoins) avec un chenal d'accès, une digue de protection, une organisation des accès terrestres proches, ferroviaires, routiers et fluviaux.

Pour la première phase, le projet est évalué à **2,585 milliards de francs**, comportant 300 millions de francs destinés à des mesures de protection de l'environnement associées à " Port 2000 ".

La décision ministérielle autorisant l'engagement des travaux de la première tranche devrait intervenir courant 2000.

La réalisation des travaux d'infrastructure lourde s'étalera, avec un calendrier très serré, sur la période 2000-début 2003.

• **4^{ème} observation : l'amélioration de la desserte des ports**

Le Comité Interministériel de la Mer, réuni le 1^{er} avril 1998, a préconisé l'amélioration de la chaîne de transports terrestre de fret à destination ou en provenance des ports maritimes français, dans la perspective des schémas de services de " transports de marchandises ".

L'amélioration de la desserte terrestre des ports constitue un véritable enjeu : alors que le coût de passage d'un conteneur est plus bas dans les ports français que chez leurs concurrents européens, c'est la qualité du service rendu et celle de la desserte terrestre qui joue en défaveur des ports nationaux. Il est impératif de les relier aux grands réseaux de transport, ce que le gouvernement a bien compris, dans le cas du projet " Port 2000 ".

Les ports maritimes ont par ailleurs été pris en compte dans la **loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999**, qui définit une nouvelle approche multimodale reposant sur la mise en place de **schémas de services de transports**, l'un pour les voyageurs, l'autre pour les marchandises.

Le remplacement des schémas sectoriels par les schémas de service consiste à substituer à une approche en termes d'infrastructure une approche fondée sur les besoins à satisfaire, donc en termes de niveau de service.

Les schémas de service font actuellement l'objet d'une première phase d'élaboration concertée au niveau régional.

Le Conseil National des Transports a mené au premier semestre 1999 une réflexion sur l'amélioration de la desserte des terminaux multimodaux. Un groupe de travail spécifique sur la desserte des ports maritimes français a été constitué sous la présidence de Monsieur **Chabrierie, Président Fédéral de Transport Logistique de France**. **Le rapport de ce groupe de travail rend compte, pour chacun des modes, routier, ferroviaire, fluvial et maritime, des travaux menés et récapitule, sous forme de quatre listes d'actions concrètes, les besoins prioritaires qui ont été identifiés pour chacun des modes.**

• **5^{ème} observation : Les suites du livre vert de l'Union européenne**

La Commission européenne a présenté le 10 décembre 1997 un livre vert sur les ports et les infrastructures maritimes. Ce document définit les axes de réflexion de la commission en matière de politique portuaire et devrait servir de base à de futures actions, notamment des directives.

Le gouvernement français a fait connaître sa position par un mémorandum, de même que les autres Etats-membres. Suite à cette vaste consultation une conférence s'est tenue à Barcelone en mai 1998 sur les perspectives pour les ports européens.

En ce qui concerne la réalisation éventuelle d'un cadre communautaire en matière de tarification et de financement, la quasi-totalité des délégations s'est montrée favorable à la réalisation, par la Commission, d'un inventaire des aides et des financements, la France insistant pour que cette étude prenne en compte l'ensemble du sujet, au-delà du strict cadre de l'établissement portuaire. Quand au cadre de tarification, la France s'est montrée réservée, estimant que l'intervention de la communauté devait se limiter à remédier aux distorsions de concurrence et à l'élaboration de lignes directrices souples et flexibles, suivant le principe de subsidiarité.

L'inventaire lancé en décembre 1998 par la commission auprès des Etats-membres portait sur les financements et les logiques de facturation, concernant 4 ou 5 ports que l'Etat-membre doit sélectionner pour leur représentativité. **L'inventaire est en cours de dépouillement par les services de la commission, et il est vraisemblable que ce travail sera exploité en fin d'année ou en l'an 2000.**

En ce qui concerne la démarche de la Commission sur les services portuaires, la France s'est montrée plus réservée sur les services comme le pilotage et le remorquage, compte tenu des missions de service public et de sécurité qui sont attachées. **La Commission** a indiqué qu'elle ferait des propositions de cadres réglementaires "flexibles" tenant compte des exigences de service public. Pour cela, elle **a lancé une étude début 1999 devant déboucher sur des proposition minima de qualification, formation et équipement, à intégrer dans une directive qu'elle espérait publier avant le renouvellement des commissaires. L'échéance en est reportée vraisemblablement en l'an 2000, mais les principes défendus par la France ont semble-t-il été entendus.**

CHAPITRE PREMIER :

LE BUDGET DES PORTS MARITIMES ET SON CONTEXTE ECONOMIQUE

I. UNE AMÉLIORATION TOUTE RELATIVE DE LA SITUATION DES PORTS FRANÇAIS

A. LE REDRESSEMENT DES PORTS FRANÇAIS NE CONDUIT PAS AU GAIN DE PARTS DE MARCHÉ

1. Le redressement du trafic des ports français en 1998

a) Une progression du trafic des ports maritimes

Après une année 1997 durant laquelle les échanges internationaux s'étaient intensifiés, la demande mondiale a fortement ralenti en 1998, conséquence des crises en Asie et en Russie, mais aussi du repli des cours mondiaux des produits de base, notamment du pétrole brut, qui a pénalisé la croissance des pays exportateurs, induisant souvent la réduction de leurs importations.

Toutefois, le développement des échanges extérieurs de la France, qui représentent 497 millions de tonnes, reste relativement soutenu avec une progression de + 3,4 % par rapport à 1997.

L'activité des ports maritimes de commerce métropolitains reste à un niveau élevé par rapport aux trafics marchandises de la décennie : 336,5 millions de tonnes de marchandises en 1998, soit une progression de 3,9 % par rapport à l'année 1997 qui a profité exceptionnellement de la fermeture partielle du tunnel sous la manche. En excluant le trafic maritime de Calais, cette progression est de 5,3 %.

Les trafics débarqués, dont le volume atteint 240,6 millions de tonnes, progressent plus fortement que les marchandises embarquées (95,9 millions de tonnes), avec + 5,1 % et + 1,1 % respectivement.

La répartition du trafic total des entrées et sorties, et leurs évolutions par catégorie de port, sont indiquées dans le tableau ci-après.

Bilan d'activité des ports français en 1998

(en millions de tonnes)

	Entrées		Sorties		Total	
Ports métropolitains	240,6	(+5 %)	95,9	(+1,1 %)	336,5	(+3,9 %)
dont :						
● Ports autonomes	198,1	(+7 %)	62,5	(+5,0 %)	260,6	(+6,4 %)
● Ports d'intérêt national	39,3	(- 2,4 %)	32,2	(-5,7 %)	71,5	(-3,9 %)
● Ports décentralisés	3,2	(- 1,5%)	1,2	(-0,5 %)	4,4	(-1,2 %)
● Ports d'outre-mer	7,6	(+3,9 %)	1,7	(- 9,5 %)	9,3	(+1,1 %)

Le trafic des ports autonomes (260,6 millions de tonnes) augmente de 6,4 % ; celui des ports d'intérêt national (71,5 millions de tonnes) baisse de 3,9 %.

Cette croissance de l'activité portuaire est supérieure à la moyenne européenne de 3,4 %. Elle est particulièrement marquée pour les ports de la façade Atlantique (Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux), qui enregistrent une croissance de 17 %, ainsi que pour les ports situés sur la façade nord (Dunkerque, Le Havre et Rouen), dont l'activité augmente de 9,1 %. En revanche le port de Marseille se comporte moins bien, avec une diminution de 0,9 % de son trafic.

Les performances des ports français ne peuvent s'apprécier qu'en tenant compte de la situation du commerce extérieur français.

Exprimé en valeur, le commerce extérieur de la France s'est élevé en 1998 à 3.738 milliards de francs, en hausse de + 7,5 % par rapport à 1997.

Durant cette même année, près de la moitié du commerce extérieur de la France exprimé en tonnage (46,9 %) et environ un cinquième du commerce extérieur de la France exprimé en valeur (19,2 %) ont été acheminés en utilisant les services d'un port maritime français.

b) *Une relative stabilité en structure*

Structure du trafic portuaire français

(en millions de tonnes)

	1995	1996	1997	1998
tonnage total	296,5	298	323,9	336,5
vracs liquides	50%	51%	50%	50 %
vracs solides	24%	23%	23%	24 %
marchandises diverses	25%	23%	27%	25 %
dont conteneurs	6%	6%	6%	6 %

Toutes les catégories de conditionnement progressent : les vracs liquides, qui représentent près de la moitié du tonnage de marchandises traité par les ports métropolitains, progressent de 4,1 % sous l'effet de la reprise depuis 1996 des trafics des produits pétroliers.

La progression des vracs solides (+ 9,6 %) s'est amorcée depuis la fin du premier semestre 1998 avec un rattrapage aux sorties dû en partie à un bon début de campagne céréalière 1998-1999. Les entrées de vracs solides affichant une hausse de + 13,8 % liée notamment à la forte demande d'approvisionnement d'EDF en charbon pour alimenter des centrales thermiques.

La baisse du trafic total de marchandises diverses (- 1,4 %) est relative au trafic maritime de l'année 1997 qui fut exceptionnellement élevé à cause de la fermeture du tunnel sous la Manche endommagé par un incendie. Par rapport à l'année 1996, le trafic 1998 a progressé de + 14,6 %.

A l'intérieur de cette catégorie, les trafics conteneurisés maintiennent leur progression régulière depuis quelques années (+ 7,1 %), avec toutefois une légère érosion en fin d'année en raison notamment de la crise asiatique.

2. Un affaiblissement relatif

a) La poursuite de la diminution de la part de commerce extérieur transportée par voie maritime

La progression du trafic des ports français résulte de l'augmentation générale du commerce extérieur et ne permet pas d'enrayer le déclin tendanciel de l'utilisation de la voie maritime pour l'acheminement du commerce extérieur, au profit du transport terrestre.

L'acheminement par voie maritime tend en effet à diminuer au profit de l'acheminement par voie terrestre, même si ces trois dernières années, une certaine stabilisation peut être constatée.

Alors qu'en 1991-1992, les deux modes de transports se répartissaient à part égale, en 1998 la voie maritime ne représente plus que 46,9 % du tonnage total et 19,2 % de la valeur du commerce extérieur français.

A l'importation, les ports maritimes français n'ont pas pleinement profité de l'évolution favorable de la répartition du commerce extérieur par pays d'origine constatée en 1998 : les importations en provenance de pays non-européens (acheminés principalement par voie maritime) ont progressé plus fortement que l'ensemble des importations alors que la part de marché des ports français sur ce créneau a diminué en 1998. Le phénomène est identique aux exportations, où la part de marché des ports français sur les trafics avec les pays non européens a diminué de 1 % en 1998 alors que ces trafics ont plus progressé que l'ensemble des exportations françaises.

b) Les ports français ne gagnent pas de parts de marché en Europe

La progression des ports maritimes français s'inscrit dans une progression globale du trafic maritime, si bien que la part de marché des ports français dans le trafic portuaire européen ne progresse pas.

Progression des trafics des principaux ports européens en 1998

Unités : milliers de tonnes	Tonnage 1998	Evolution 1998/1997
<i>Ports français (Nord)</i>	126.838	+ 9,1 %
Ports allemands	110.305	- 0,4 %
Port Royaume-Uni et Irlande	74.853	+ 3,2 %
Ports du Benelux	547.275	+ 2,4 %
Ports scandinaves	38.376	+ 1,1 %
TOTAL Nord	897.647	+ 2,9 %
<i>Ports français (Atlantique)</i>	40.341	+ 17 %
Ports Espagne, Portugal	91.675	+ 8,1 %
TOTAL Atlantique	132.016	+ 11,2 %
<i>Ports français (Méditerranée)</i>	93.421	- 0,9 %
Ports espagnols (Méditerranée)	122.502	+ 2,4 %
Ports italiens	92.089	+ 3,7 %
TOTAL Méditerranée	308.011	+ 1,7 %
TOTAL GENERAL	1.337.675	+ 3,4 %

On remarque que la progression totale du trafic des ports français a été relativement satisfaisante en 1998, par rapport à la moyenne de progression des ports européens. **Toutefois, la part des ports français dans le trafic européen reste faible** : 13 % pour le trafic en Manche-Mer du Nord, 26 % pour le trafic Atlantique et 31 % pour le trafic en Méditerranée. En Méditerranée, il faut noter la position particulière de Marseille, qui attire le tiers du trafic portuaire dans la zone.

B. LA SITUATION FINANCIERE DES PORTS S'ASSAINIT

1. Une amélioration de tous les indicateurs financiers

La principale novation des années 1997 et 1998 est la nette amélioration de la situation financière des ports français.

L'amélioration de la conjoncture a permis aux ports maritimes de se désendetter.

La marge brute d'autofinancement a progressé de 6,8 % dans les ports autonomes, et de 9,85 % dans les ports d'intérêt national. Globalement, l'endettement diminue sensiblement en raison de l'amélioration du contexte économique, mais surtout des efforts d'une politique volontariste de désendettement (notamment à Dunkerque, Le Havre et Rouen).

L'enveloppe annuelle de recours à l'emprunt pour la couverture des dépenses d'infrastructure et de superstructures, fixée par le Comité des investissements à caractère économique et social (CIES) a ainsi diminué pour atteindre 85 millions de francs en 1998 puis 25,5 millions de francs en 1999 alors qu'elle s'élevait encore à 208 millions de francs en 1995.

Autorisations d'emprunt accordées par le CIES

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ports autonomes	275	290	230	255	208	140	60	60
Ports d'intérêt national	105	151	103	83	100	79	39	35
TOTAL	380	441	317	335	307	212	87	85

Du fait de l'amélioration de la situation financière des ports maritimes, on remarque une très forte remontée de l'autofinancement des projets d'investissements.

En 1998, les ports autonomes ont pu globalement financer leurs investissements à hauteur de 62 % par autofinancement. L'Etat a financé 12 % de l'investissement, les collectivités locales et les tiers 26 %, sans recours à l'emprunt.

Les prévisions retenues pour 1999 par le Comité des investissements à caractère économique et social, au printemps dernier, indiquent un montant d'investissement autofinancé à 52 %, avec 8,7 % de participation de l'Etat,

38 % des collectivités locales et un recours à l'emprunt de nouveau limité à 1,3 %.

2. La situation des principaux ports français

Le chiffre d'affaires des ports autonomes métropolitains qui regroupe les prestations de services des ports (droits de ports, taxes d'outillage, recettes des domaines et concessions, autres prestations de services) s'est établi à 3.242 millions de francs en 1998, soit une progression de 5,2 % par rapport à 1997. **La progression du chiffre d'affaires permet la poursuite du désendettement des principaux ports autonomes.**

La situation des ports autonomes métropolitains

Ports	Chiffre d'affaires (en millions de francs)	Progression	Situation économique	Situation financière
Dunkerque	429,5	- 2,6%		Désendettement
Le Havre	934	+ 11%	La progression du trafic conteneurs (+47% depuis 1992) lui permet d'envisager de nouveaux investissements	Désendettement.
Rouen	341	+ 4,2%		Mesures de maîtrise des charges + Poursuite du désendettement
Nantes-Saint-Nazaire	408	+ 9,4% %	Forte croissance du trafic global	Poursuite du désendettement
Bordeaux	185	+ 1,5%	-	Dégradation persistante de la situation financière
Marseille	945	stable	Baisse programmée des importations de pétrole brut	Réduction des charges d'exploitation et désendettement

Les ports d'intérêt national ont connu une augmentation de leur chiffre d'affaires hors taxes de 2,7 % à 1.483 millions de francs, ainsi qu'une amélioration significative de leur marge brute d'autofinancement (+ 9,85 %) et une décroissance de leur endettement (- 11 %). Toutefois, ces résultats globaux cachent une grande diversité de situation. Ainsi, les ports de Boulogne-sur-Mer et de Dieppe se trouvent dans une situation fragile, alors que ceux de La Rochelle, de Nice et de Bastia enregistrent une amélioration notable de leur activité et de leur situation financière.

II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DES PORTS MARITIMES

Le budget des Ports maritimes correspond à **l'essentiel de l'agrégat 05 " Ports maritimes et littoral " du fascicule IV - Mer** du budget de l'Équipement, des Transports et du Logement.

Ainsi définis, les crédits inscrits au budget des Ports maritimes pour 1999 s'élèvent à **670,23 millions de francs, en hausse de 11 % par rapport au budget voté de 1999.**

Cette hausse fait suite à l'augmentation de 1,8 % enregistrée l'an dernier et à la hausse de 1 % en 1998.

(en millions de francs)

Nature des crédits	PLF 1999	PLF 2000	Evolution en %
Titre III Moyens des services	43	43	0
Titre IV Interventions publiques	394	394 ,5	0
Total des dépenses ordinaires	437	437,5	0
Titre V Investissements exécutés par l'Etat			
AP	179,7	357,75	+ 99 %
CP	163,5	228,73	+ 39 %
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat			
AP	4	4	0
CP	3	4	+ 33 %
Total des dépenses en capital			
AP	183,7	361,75	+ 96 %
CP	166,5	232,73	+ 39 %
TOTAL GENERAL (crédits de paiement + dépenses ordinaires)	603,5	670,23	+ 11 %

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

1. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement (Titre III) du budget des Ports maritimes correspondent au **chapitre 35-34 “ Ports maritimes - Entretien et exploitation ”**, destiné aux ports non-autonomes directement gérés par l’Etat.

Avec une dotation de **43 millions de francs**, les crédits destinés à l'entretien des chenaux d'accès, des avant-ports et des infrastructures de base des ports d'intérêt national sont égaux à ceux des deux précédents budgets.

2. Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention (Titre IV) du budget des Ports maritimes correspondent au **chapitre 44-34 “ Ports autonomes maritimes -**

Participation aux dépenses”, destiné à l’entretien courant des six plus grands ports de Métropole.

Ce chapitre, qui représente à lui seul près de 60 % du budget des Ports maritimes, est reconduit en 2000 à son niveau des trois dernières années, soit 394 millions de francs.

Au total, les dépenses ordinaires du budget des Ports maritimes sont stables. Elles s’élèvent à 437,5 millions de francs pour 2000, contre 437 millions l’an dernier.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Les dépenses en capital augmentent fortement en moyens de paiement (+ 39 %) et doublent presque en moyens d'engagement (+ 96 %).

Les crédits d’investissements exécutés par l’Etat (Titre V) correspondent à trois des six articles du chapitre 53-30 “ Ports maritimes et protection du littoral ”.

La croissance du budget des ports maritimes pour 2000 résulte principalement de la mise en place de l’opération “ Port 2000 ”.

Le détail de ces dépenses en capital est le suivant :

a) les investissements de capacité, les opérations de modernisation et les opérations liées à la Conservation du patrimoine effectuées dans les ports maritimes de Métropole et d’Outre-Mer (article 30). Ces crédits s’élèvent à **135,25 millions de francs en autorisations de programme et 160,98 millions de francs en crédits de paiement**, soit une diminution de 23 % en autorisations de programme 0,49 % en crédits de paiement.

Les opérations les plus importantes en matière d’investissement de capacité et de modernisation concerneront :

Dans les ports autonomes :

- Marseille : requalification des quai de brûle tabac et du gloria
- Nantes/ Saint-Nazaire : engagement de la modernisation du terminal agro-alimentaire à Montoir
- Rouen : engagement des travaux de restauration des digues de calibrage du chenal maritime

Dans les ports d’Outre-Mer :

- Fort-de-france : achèvement de l'extension du terminal à conteneurs de la pointe des Grives.

b) Les travaux d'extension des infrastructures du port du Havre pour l'accueil et le développement des trafics de conteneurs dans le cadre de l'opération " Port 2000 ". Ces crédits s'élèvent à **220 millions de francs en autorisations de programme et 66 millions de francs en crédits de paiement.**

c) Les études générales liées aux travaux d'aménagement, d'amélioration et de protection des ports maritimes (article 10). Ces crédits s'élèvent à **2,5 millions de francs en autorisations de programme et 1,7 million de francs en crédits de paiement,** et restent donc stables par rapport à 1999.

Les crédits correspondant à la participation de l'Etat au financement de certaines infrastructures des ports maritimes (chapitre 63-30, article 10) représentent **4 millions de francs en autorisations de programme et 4 millions de francs en crédits de paiement,** soit une progression de 1 million de francs en crédits de paiement par rapport à 1999.

CHAPITRE II :

LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE PORTUAIRE

I. LES MESURES DÉCIDÉES EN COMITE INTER-MINISTERIEL DE LA MER

A. *UN ALLÈGEMENT DE LA FISCALITÉ*

Le Gouvernement avait annoncé qu'il permettrait aux collectivités locales d'exonérer de la taxe professionnelle les grues et portiques, ainsi que les équipements spécifiques des entreprises de manutention portuaire. L'an dernier, votre rapporteur s'étonnait de ne pas voir figurer la mesure dans le projet de loi de finances rectificative, alors même que le Gouvernement dans ses réponses au questionnaire, annonçait qu'elle y serait présentée.

Le Gouvernement nous informe aujourd'hui que la mesure demandée par les autorités françaises a fait l'objet d'une procédure de publication au journal officiel des Communautés européennes. Après la clôture de cette procédure, la Commission préparera sa décision, étant précisé que **le Gouvernement français a pour objectif d'insérer une proposition d'article législatif en loi de finances rectificative pour 1999.**

La mesure d'exonération se limitant aux seuls équipements des entreprises de manutention portuaire destinés au chargement et au déchargement des marchandises (excluant donc les équipements informatiques, mobiliers et immobiliers) aurait un coût de 30 millions de francs.

B. *LES POSSIBILITÉS DE PRÉ-RETRAITE OFFERTES AUX DOCKERS*

Le Comité interministériel de la Mer du 1^{er} avril 1998 a ouvert la possibilité aux ouvriers "dockers" nés avant le 1^{er} janvier 1948 et ayant atteint 55 ans et qui se portent volontaires de partir en pré-retraite progressive.

Cette mesure concerne un potentiel de 400 dockers nés avant le 1^{er} janvier 1948, susceptibles d'être concernés, d'ici à 2004.

C. DES FORMALITÉS ALLÉGÉES

Le Comité interministériel de la Mer a décidé la poursuite du plan "Douanes-ports" qui a déjà permis un allègement sensible des procédures douanières en vue, notamment, de simplifier, d'accélérer et de faciliter les mouvements de marchandises dans les ports et la mise en oeuvre d'un plan "Agriculture-Ports", répondant à ce même objectif.

Cette année, un certain nombre de réunions se sont tenues au niveau local entre les services régionaux des douanes et les établissements portuaires.

Par ailleurs, des actions communes sont envisagées au niveau nationale sur des filières spécifiques.

Le plan d'actions "douanes-ports"

Le plan d'action douanes-ports comporte quatre axes prioritaires :

- premier axe : favoriser l'implantation dans les ports français des services logistiques, industriels et commerciaux.

Actions mises en oeuvre : extension de l'entrepôt franc, simplification du statut du représentant fiscal, création de nouvelles catégories d'entrepôts fiscaux en suspension de TVA.

- deuxième axe : simplifier, accélérer et faciliter les formalités administratives et les mouvements de marchandises dans les ports.

Actions mises en oeuvre : procédures de dédouanement simplifiées (une nouvelle procédure de déclaration simplifiée est entrée en vigueur en avril 1998), simplification des formalités de cautionnement.

- troisième axe : placer les enceintes portuaires françaises dans des conditions optimales de concurrence.

Actions mises en oeuvre : lancement du plan "Douane 2000" afin d'harmoniser les pratiques au niveau européen dans un programme de 5 ans, amélioration des délais de paiement des restitutions compensatrices agricoles, mise en place de zones "sous douanes".

- 4ème axe : mettre en oeuvre une politique d'information, de sensibilisation et de promotion du plan "Douanes-ports" au bénéfice des acteurs économiques en France et à l'étranger.

Actions mises en oeuvre : actions d'information personnalisées avec l'implantation dans toutes les directions régionales des douanes de "cellules-conseils aux entreprises", plaquette d'information intitulée "choisissez les ports français", signature de chartes de qualité dans huit ports français.

II. LE DÉVELOPPEMENT DES PORTS

A. L'AMÉLIORATION DE LA DESSERTE TERRESTRE DES PORTS

Les ports qui gagneront seront ceux pour lesquels les pré et post acheminements terrestres permettront la desserte de zones éloignées dans les meilleures conditions de qualité et de coût.

Le Conseil national des transports, sensibilisé à ce sujet, a demandé au président Chabrier de rédiger un rapport proposant des actions concrètes sur l'amélioration de la desserte des ports français, maritime et terrestre, tant au niveau des infrastructures de liaison que des services qui y sont liés. Ce rapport a été présenté au Ministre de l'Équipement, des Transports et du logement en juillet dernier.

Le rapport rend compte pour chacun des modes, routier, ferroviaire, fluvial et maritime, des travaux menés, et récapitule, sous forme de quatre listes d'actions concrètes, les besoins prioritaires qui ont été identifiés.

D'après le rapport, les principales réalisations routières et autoroutières, prévues ou en cours, et intéressant la desserte de ports maritimes, concernent :

- les ports autonomes du Havre et de Rouen : autoroutes A29 (Le Havre-Amiens-St Quentin) et autoroutes A28 (Abbeville-Rouen-Alençon-Tours), liaison Le Havre-A28 par le Pont de Normandie ;

- le port autonome de Dunkerque : autoroute A16 entre Boulogne et l'Isle d'Adam ;

- la R.N 154 (Rouen-Chartres-Orléans) ;

- le port autonome de Nantes-Saint-Nazaire : autoroutes A83 (Nantes-Niort), autoroute A85 (Angers-Tours-Vizon), autoroute A19 (Artenay-Courtenay-Sens) ;

- le port autonome de Bordeaux : autoroute A64 (Bayonne-Toulouse), R.N10(Bordeaux-Bayonne) , autoroute A89 (Bordeaux-Clermont-Ferrand) ;

- le port autonome de Marseille : autoroute A51 (Marseille-Sisteron-Gap-Grenoble), Arc Méditerranéen (autoroutes A8 et A54).

D'autre part, **la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 a défini une nouvelle approche multimodale reposant sur la mise en place de schémas de services de transports**, l'un pour les voyageurs, l'autre pour les marchandises.

Les futurs schémas de services de transports vont permettre aux ports d'être au centre d'un grand nombre de réflexions sur l'amélioration de leur

desserte dans une approche intégrée avec les autres modes de transport et avec les grands réseaux européens et transeuropéens de transport. **Ces schémas de services font actuellement l'objet d'une première phase d'élaboration concertée au niveau régional, sous l'égide des préfets de région.**

B. LE PROJET PORT 2000

Le projet Port 2000 constitue le projet d'extension des ouvrages portuaires le plus important du projet de budget pour 2000.

Il a pour ambition de développer l'escale du Havre sur les lignes transocéaniques empruntées par les porte-conteneurs " géants " de la nouvelle génération, afin de maintenir et de renforcer la position de ce port dans le club très restreint des grands ports européens pour les marchandises conteneurisées.

Les plus grands armements mondiaux sont aujourd'hui présents au Havre. Celui-ci bénéficie des atouts géographiques pour accueillir ces grandes lignes régulières internationales de navires porte-conteneurs rapides.

Le trafic du port du Havre s'est élevé à 66,9 millions de tonnes en 1998, contre 60,1 millions de tonnes en 1997. **Ce trafic a augmenté de 47 % depuis 1992, et cette progression s'explique surtout par l'accroissement du trafic de conteneurs** qui est passé de 6,8 millions de tonnes en 1992 à 12,2 millions de tonnes en 1998.

Le port du Havre n'étant pas adapté dans sa configuration actuelle pour répondre à la croissance du trafic, une extension du port avec de nouveaux quais dédiés au trafic conteneurs avec de grands linéaires et d'importantes surfaces de terre-pleins pour le stockage s'avère indispensable. Elle permettra les économies d'échelle nécessaires pour accroître la compétitivité du Port du Havre face à ses concurrents Nord européens et améliorera la productivité des terminaux et globalement la qualité de service.

Cette opération nécessite à elle seule la mise en place **d'une autorisation de programme de 220 millions de francs** en l'an 2000.

Le schéma adopté, par décision ministérielle du 5 décembre 1998, sur la base des propositions formulées par le conseil d'administration du Port Autonome du Havre, comporte, en première phase, la réalisation de 4 postes à l'extérieur de l'enceinte portuaire actuelle et 2 à l'intérieur (en fonction des besoins) avec un chenal d'accès, une digue de protection, une organisation des accès terrestres proches, ferroviaires, routiers et fluviaux.

Pour la première phase, le projet est évalué à **2,585 milliards de francs**, comportant 300 millions de francs destinés à des mesures de protection de l'environnement associées à " Port 2000 ".

La décision ministérielle autorisant l'engagement des travaux de la première tranche devrait intervenir courant 2000.

La réalisation des travaux d'infrastructure lourde s'étalera, avec un calendrier très serré, sur la période 2000-début 2003.

III. LA RÉNOVATION DE LA GESTION DES PORTS

A. LES MESURES DE SIMPLIFICATION

Diverses mesures sont intervenues pour alléger, simplifier et déconcentrer un certain nombre de procédures administratives et faire en sorte que le développement de partenariats économiques impliquant les ports autonomes ne soit pas entravé par des freins institutionnels.

Un décret en Conseil d'Etat modifiant le code des ports maritimes complété d'un décret en conseil des Ministres simplifie les procédures actuelles de prise de participation des ports autonomes dans des sociétés ou groupements, introduisant la possibilité d'un accord tacite de l'Etat pour les opérations dont le montant sera inférieur à un seuil fixé par arrêté conjoint du Ministre de l'équipement, des transports et du logement, du Ministre de l'économie, des finances, et du Ministre du budget.

Cette disposition vise à améliorer la rapidité d'intervention des ports autonomes dans le développement de partenariats économiques.

De même le décret modifiant le code des ports maritimes instaure le cadre juridique approprié à une gestion mieux intégrée de certains terminaux portuaires, à l'instar de modalités de gestion des terminaux déjà très largement pratiquées dans les grands ports d'Europe du Nord.

Désormais les ports autonomes maritimes pourront dans le cadre de conventions d'exploitation et pour certain types de trafic particulièrement exposés à la concurrence internationale, autoriser un opérateur à exploiter et le cas échéant, à réaliser un terminal.

D'autre part, en vue d'améliorer la qualité du dialogue social au sein des établissements portuaires, une modification du nombre des salariés, le portant de 3 à 5, au sein des conseils d'administration des ports autonomes a été réalisée. Par ailleurs des concertations ont été engagées pour étendre à ces mêmes établissements les dispositions du code du travail relative aux institutions représentatives du personnel (comité d'hygiène et de sécurité, comité d'entreprise).

B. L'HARMONISATION EUROPÉENNE DE L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE DES PORTS

La politique portuaire est directement concernée par la politique de concurrence et la politique des transports définies au niveau de l'Union européenne. Ces deux politiques ont d'ailleurs fait l'objet du “**livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes**” présenté le 10 décembre 1997 par la Commission européenne.

- **action n° 1** : *l'intégration* des ports dans le réseau transeuropéen de transport.
- **action n° 2** : la *connexion* du réseau transeuropéen avec les pays limitrophes, dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne.
- **action n° 3** : le renforcement des ports comme *points de transfert intermodal*.
- **action n° 4** : le développement du *transport maritime à courte distance* en Europe.
- **action n° 5** : une meilleure prise en compte de la *sécurité maritime et de l'environnement*.
- **action n° 6** : une amélioration de la *recherche- développement*.
- **action n° 7** : la fixation d'un *cadre pour les redevances portuaires* qui sera inscrit dans une proposition de directive du Conseil.
- **action n° 8** : un cadre pour la fixation des redevances portuaires, hors de la zone portuaire.
- **action n° 9** : le *soutien financier de l'Union Européenne* pour le développement des infrastructures.
- **action n° 10** : le respect des règles du traité CE pour *les services portuaires*.
- **action n° 11** : un cadre réglementaire pour *libéraliser les services portuaires*.

Ce document définit les axes de réflexion de la commission en matière de politique portuaire et devrait servir de base à de futures actions, notamment des directives.

Le gouvernement français a fait connaître sa position par un mémorandum, de même que les autres Etats-membres. Suite à cette vaste consultation une conférence s'est tenue à Barcelone en mai 1998 sur les perspectives pour les ports européens.

En ce qui concerne la réalisation éventuelle d'un cadre communautaire en matière de tarification et de financement, la quasi-totalité

des délégations s'est montrée favorable à la réalisation, par la Commission, d'un inventaire des aides et des financements, la France insistant pour que cette étude prenne en compte l'ensemble du sujet, au-delà du strict cadre de l'établissement portuaire. Quand au cadre de tarification, la France s'est montrée réservée, estimant que l'intervention de la communauté devait se limiter à remédier aux distorsions de concurrence et à l'élaboration de lignes directrices souples et flexibles, suivant le principe de subsidiarité.

L'inventaire lancé en décembre 1998 par la commission auprès des Etats-membres portait sur les financements et les logiques de facturation, concernant 4 ou 5 ports que l'Etat-membre doit sélectionner pour leur représentativité. **L'inventaire est en cours de dépouillement par les services de la commission, et il est vraisemblable que ce travail sera exploité en fin d'année ou en l'an 2000.**

En ce qui concerne la démarche de la Commission sur les services portuaires, la France s'est montrée plus réservée sur les services comme le pilotage et le remorquage, compte tenu des missions de service public et de sécurité qui sont attachées. **La Commission** a indiqué qu'elle ferait des propositions de cadres réglementaires "flexibles" tenant compte des exigences de service public. Pour cela, elle **a lancé une étude début 1999 devant déboucher sur des proposition minima de qualification, formation et équipement, à intégrer dans une directive qu'elle espérait publier avant le renouvellement des commissaires. L'échéance en est reportée vraisemblablement en l'an 2000, mais les principes défendus par la France ont semble-t-il été entendus.**

Résumé des observations sur le livre vert

adoptées par la commission des finances du Sénat le 8 avril 1998

1 - une approbation sur les objectifs poursuivis, à savoir intégrer les ports dans des **réseaux transeuropéens** et assurer le respect d'une **concurrence libre et loyale** dans l'Union européenne, dans la mesure où un classement a priori des ports ne contredirait pas ces objectifs.

2 - un accord de principe sur les mesures en faveur de la sécurité et de l'environnement, **sous réserve du respect du principe de subsidiarité.**

3 - un soutien sans réserve en faveur de la **transparence** avec le souhait de mettre en oeuvre une **séparation comptable entre les services commerciaux et la gestion des infrastructures** dans les ports.

4 - des réserves à l'égard d'une application rigide **du principe utilisateur-payeur** qui ne tiendrait pas compte de la nécessité de financer des investissements sur le long terme, et pourrait bloquer ces projets d'investissement.

5 - le souci de ne pas adopter une approche rigide en matière de **redevances portuaires** : la politique en la matière ne devra pas être différente de celle existant pour les autres modes de transports, afin de ne pas créer un désavantage compétitif sur ce segment et les ports devraient conserver une liberté de tarification.

6 - un accord pour **une libéralisation progressive des services portuaires mais sans remise en cause brutale de leur situation et en tenant compte de leurs obligations** et de leurs situations différenciées

CHAPITRE III :

LE CONTRÔLE DES PORTS MARITIMES PAR LA COUR DES COMPTES

En tant qu'établissements publics de l'Etat, les ports autonomes sont régulièrement contrôlés par la Cour des comptes. Au cours des dernières années, outre le contrôle systématique des ports autonomes, elle a aussi procédé à des enquêtes thématiques élargies aux ports d'intérêt national concédés par l'Etat concernant l'organisation portuaire française, les équipements des ports de la façade atlantique, la gestion du domaine et des zones industrielles portuaires, les équipements et les aides accordées au trafic transmanche, le bilan de la réforme de manutention, les comptes et la gestion de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers.

La Cour des Comptes vient de publier un rapport intitulé "La politique portuaire française" qui constitue à la fois un bilan des suites réservées aux observations de la Cour et une synthèse de ses travaux les plus récents.

Ce chapitre en reprend les observations majeures.

I. OBJECTIFS ET MOYENS DE L'ÉTAT EN MATIÈRE PORTUAIRE

A. LA NOUVELLE DONNE DE L'ACTIVITÉ PORTUAIRE

Au cours des dernières décennies, l'activité portuaire a été affectée par les évolutions économiques et technologiques ainsi que par l'ouverture européenne.

D'après la Cour, l'organisation statutaire actuelle des ports ne correspond plus aux réalités économiques : la hiérarchie des ports, telle qu'elle résulte de leur activité, n'a plus vraiment de rapport avec le classement résultant de leurs différents statuts de ports autonomes ou d'intérêt national. Cette hiérarchisation inadaptée serait à l'origine d'une trop grande dispersion des moyens de l'Etat, ce qui est doublement préoccupant dans un contexte où les grands ports français ont perdu des parts de marché au regard de leurs concurrents étrangers au cours des années quatre-vingt-dix.

Ainsi, le trafic des ports autonomes de Bordeaux (8,4 millions de tonnes en 1997) et de la Guadeloupe (2,8 millions de tonnes) ne justifierait pas leur statut de port autonome. Inversement, le port d'intérêt national de Calais traite un trafic de 35,6 millions de tonnes et se situe au quatrième rang des ports français derrière Marseille (94,3 millions de tonnes), Le Havre (56,7 millions de tonnes) et Dunkerque (36,5 millions de tonnes).

Certains ports d'intérêt national n'auraient en réalité qu'un intérêt régional, dans la mesure où ils traitent exclusivement des trafics régionaux.

La Cour observe par ailleurs que, dans un contexte de forte concurrence et de croissance du rôle des collectivités locales, les ports sont conduits à exercer à la fois des missions de service public et des missions commerciales. En effet, les ports ne peuvent plus se contenter de mettre à disposition leurs installations et se considèrent davantage responsables de la rentabilisation de celles-ci. Selon la Cour, cette évolution pose un problème car de plus en plus, les ports s'orientent vers la recherche de trafics, au risque de supporter les responsabilités qui incombent aux opérateurs privés. Dès lors, il appartient à la tutelle de mieux contrôler les initiatives des établissements.

Les recommandations principales de la Cour visent à :

- susciter, dans le cadre de l'Union Européenne, un examen approfondi de l'impact des différences de statuts juridiques entre ports européens en matière de concurrence

- actualiser le code des ports maritimes de façon à établir une distinction claire entre les missions administratives et les missions commerciales revenant aux ports.

B. L'ABSENCE DE POLITIQUE PORTUAIRE NATIONALE

L'Etat n'étant qu'un acteur parmi d'autres -régions, départements ou établissements publics-, la définition d'une stratégie claire de sa part est dès lors plus essentielle estime la Cour.

Or, la politique portuaire nationale est jugée insignifiante.

Elle consisterait essentiellement en une succession de projets de réforme portuaire qui n'ont pas réellement abouti. En outre, les nombreux rapports publics ou internes de réflexion produits sur les questions portuaires n'auraient guère été suivis d'effet.

La Cour incrimine notamment le manque de stabilité et de moyens des structures administratives centrales : celles-ci ne disposeraient pas d'une

information concernant l'activité et les investissements des ports suffisamment précise et cohérente.

De manière générale, la cour estime que l'absence de politique globale des transports affecte encore plus les choix de l'Etat à l'égard des ports maritimes. Elle estime d'ailleurs que les structures administratives du ministère de l'équipement, des transports et du logement font obstacle à une réflexion globale sur les transports.

Les recommandations principales de la Cour visent à :

- définir une politique cohérente et globale de l'Etat à l'égard des ports maritimes en tenant mieux compte la nouvelle donne européenne ; traduire effectivement dans le schéma des services de transports de marchandises, les orientations arrêtées par les CIADT de décembre 1998 et juillet 1999

- mettre en place les moyens d'expertise et définir les indicateurs de gestion nécessaires à l'action de l'administration centrale chargée des ports ;

- mettre en place une coordination effective et systématique des transports terrestres, fluviaux et maritimes, ainsi qu'une évaluation intermodale des projets en matière de transport

- améliorer la qualité des analyses économiques des ports en matière de desserte terrestre

- refuser de prendre en compte et de soutenir des projets de développement portuaire qui n'intégreraient pas une analyse et des décisions portant sur les dessertes terrestres

C. LA RÉGLEMENTATION DOIT ÉVOLUER

La Cour estime nécessaire de faire évoluer la distinction entre ports autonomes et ports d'intérêt national qu'elle estime inadaptée. Les critères et la justification de la distinction entre ports autonomes et ports d'intérêt national, telle qu'établie en 1965, ne seraient plus évidents.

La Cour déplore que la réforme sur la manutention portuaire qui découle de la loi de 1992 n'ait pas été menée à son terme, soulignant qu'il appartenait à l'Etat de faire respecter cette loi. L'organisation serait encore fort éloignée du droit commun en particulier en matière de liberté d'embauche et de licenciements, estiment les magistrats qui recommandent l'élaboration de textes d'application pour réduire les coûts de gestion engendrés par l'existence

des bureaux d'embauche des dockers de la Caisse nationale de garantie des ouvriers-dockers.

Ses principales recommandations visent à :

- réexaminer l'adéquation de l'organisation statutaire des ports français à leurs besoins économiques et aux objectifs de l'Etat, ainsi que l'intérêt de maintenir les catégories (ports autonomes, ports d'intérêt national) au sein desquelles les ports de l'Etat sont actuellement classés

- revoir le statut des ports autonomes en les transformant soit en établissements publics industriels et commerciaux dépourvus de comptable public, soit en sociétés à capitaux publics soumises au régime de droit commun des sociétés

- accélérer la transition de la manutention portuaire vers un régime de travail de droit commun ; élaborer les textes d'application nécessaires ; accélérer la mise en place et les travaux de l' "observatoire des coûts de passage portuaire " mis en place en octobre 1998 ;

- faire respecter la loi de 1992 (priorité d'embauche des dockers pour les seules tâches leur étant réservées, retrait de carte professionnelle en cas de dépassement des taux fixés par la loi) et le code du travail (non discrimination à l'embauche, indemnisation des accidents de travail).

II. LA GESTION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DES PORTS AUTONOMES

Les observations de la Cour sur la gestion des ports autonomes se fondent sur les contrôles des comptes, qui doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de ces entreprises.

A. L'ORGANISATION FINANCIÈRE DES PORTS AUTONOMES

La Cour observe que la procédure budgétaire des ports autonomes, reste un exercice formel, alors qu'elle devrait constituer un outil de gestion et d'évaluation de l'établissement, pour le port et pour sa tutelle.

Elle juge insuffisants et mal utilisés les outils comptables dont disposent les ports autonomes.

Il en résulte souvent un manque de fiabilité des comptes comme le montre le cas du port autonome de Dunkerque : un contrôle de cohérence a

permis de relever des discordances de 1 à 15 millions de francs selon les années entre les soldes de la balance générale des comptes du grand livre et le bilan pour chaque exercice de 1991 à 1995.

La Cour estime par ailleurs que l'existence d'un comptable public dans les ports autonomes pose un problème. Elle fonde ce constat sur les nombreux cas de confusion des fonctions d'ordonnateur et de comptable, notamment à Rouen et à Marseille.

Ses recommandations principales visent à :

- faire des procédures budgétaires et des prévisions pluriannuelles un outil de gestion et d'évaluation de l'établissement, tant pour le port autonome que pour sa tutelle ;

- élaborer au plus tôt une instruction budgétaire et comptable spécifique aux ports autonomes afin qu'ils adoptent des méthodes comptables harmonisées et permanentes en matière d'immobilisations, d'amortissements et de provisions, de stocks et de comptabilité analytique ;

- mettre en place des normes communes d'élaboration de la comptabilité analytique d'exploitation, comme le requiert l'article r.113-12 du code des ports maritimes, afin d'en faire un instrument efficace de gestion.

B. LE FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS

Les difficultés de fonctionnement relevées concernent tout d'abord les fonctions de recouvrement des recettes et d'achats.

La Cour constate de " graves problèmes " de recouvrement des recettes au port autonome de Guadeloupe, où la taxe sur les passagers n'est pas payée par ces derniers. De façon générale, l'apurement des comptes des clients douteux serait assuré inégalement selon les ports.

Concernant les achats, la Cour estime que la procédure d'achats sous forme de marchés ne constitue pour certains ports qu'une formalité obligée sans réelle signification. Elle constate par exemple un recours abusif aux marchés négociés sans mise en concurrence préalable, rendu possible lorsque l'exécution ne peut être réalisée que par un entrepreneur déterminé.

Par ailleurs, plusieurs types d'intervention financière des ports autonomes ne relèveraient pas de leur spécialité. La Cour évoque la politique de communication des établissements, qui a donné lieu à des abus. Elle cite en outre les ports autonomes du Havre et de Dunkerque, qui octroient des

concours ou subventions respectivement à plus de cent quarante organismes divers, pour des montants annuels de 2,5 et 1,1 millions de francs.

Ses principales recommandations visent à :

- veiller à la légalité des procédures d'apurement des comptes des clients douteux ; améliorer les recouvrements du port autonome de Guadeloupe

- faire aboutir rapidement l'élaboration d'un guide des procédures de la commande publique dans les ports autonomes maritimes, en organiser la mise à jour régulière et prévoir des formations pour les agents concernés par ces procédures ; veiller à la mise en place de procédures suffisamment centralisées et coordonnées de passation des marchés ;

- veiller au respect du principe de spécialité des établissements publics portuaires en matière de communication, concours et subventions, avances à d'autres organismes.

C. LA STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET LA GESTION DES PORTS AUTONOMES

La Cour met en cause la gestion des investissements et de l'équipement.

Les programmes d'investissement des ports découlent des plans de développement pluriannuels dans lesquels ils inscrivent leur stratégie. En outre, pour la préparation des réunions du CIES, une programmation à trois ans des investissements portuaires est généralement demandée. La Cour estime que ces travaux sont caractérisés par des ambitions irréalistes et des études préalables insuffisantes. Les prévisions afficheraient ainsi systématiquement une enveloppe d'investissements maximale.

La Cour incrimine également l'insuffisante coordination des politiques informatiques des ports. Elle cite l'exemple du port du Havre, qui s'est doté d'une informatique portuaire adaptée aux besoins de ses usagers (système douanier SOFI). La Cour a constaté que l'établissement public a supporté avant 1992 l'essentiel du coût direct et l'essentiel des risques d'un système qui profite à l'ensemble de la communauté portuaire sans que les responsabilités aient été définies avec assez de précision. Le développement du projet informatique aurait dû faire l'objet d'une coordination entre place portuaires, ce qui n'a pas été le cas, affirme la Cour.

Ses principales recommandations visent à :

- fonder les prévisions d'investissement à moyen terme des ports sur des estimations de trafic réalistes et sur des hypothèses et analyses économiques et financières solides : établir différents scénarios en fonction des hypothèses retenues ; entretenir et rentabiliser davantage les équipements portuaires, avant de lancer d'éventuelles opérations nouvelles ; en cas d'opérations nouvelles, mieux prendre en compte les équipements existants ou les projets risquant de concurrencer les investissements sans susciter de nouveaux trafics ;

- améliorer le suivi des opérations d'investissement et en rendre compte de façon détaillée et régulière au conseil d'administration ;

- accélérer le rapprochement des systèmes informatiques portuaires des ports du Havre et de Marseille ; engager une expertise externe sur les hypothèses de développement du projet.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 octobre, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à **l'examen des crédits de l'équipement, des transports et du logement : IV. - Mer, Ports maritimes**, sur le **rapport de M. Marc Massion, rapporteur spécial**, dans le **projet de loi de finances pour 2000**.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a rappelé que le budget des ports maritimes correspondait à l'essentiel de l'agrégat 05 " Ports maritimes et littoral " du fascicule IV - Mer du budget de l'équipement, des transports et du logement.

Il a indiqué que les crédits inscrits au budget des ports maritimes pour 2000 s'élevaient à 670,23 millions de francs, en hausse de 11 % par rapport au budget voté de 1999, et que cette hausse sensible faisait suite à l'augmentation de 1,8 % enregistrée l'an dernier.

Il a déclaré que les dépenses de fonctionnement du budget des ports maritimes, qui correspondent à l'entretien et l'exploitation des ports non autonomes directement gérés par l'Etat, étaient dotées de 43 millions de francs, comme l'an dernier.

Il a précisé que les dépenses d'intervention du budget des ports maritimes recouvrent l'entretien courant des six ports autonomes de métropole.

Ce chapitre, a-t-il indiqué, représente à lui seul près de 60 % du budget des ports maritimes. Il a annoncé qu'il était reconduit en 2000 à son niveau des trois dernières années, soit 394 millions de francs.

Au total, il a constaté que les dépenses ordinaires du budget des ports maritimes étaient stables, s'élevant à 437,5 millions de francs pour 2000, contre 437 millions l'an dernier.

En revanche, il a fait remarquer que les dépenses en capital augmentaient fortement en moyens de paiement (+ 39 %), et doubleraient presque en moyens d'engagement (+ 96 %).

Il a déclaré que la croissance du budget des ports maritimes pour 2000 résultait principalement de la mise en place de l'opération " Port 2000 ", précisant que les travaux d'extension des infrastructures du port du Havre pour l'accueil et le développement des trafics de conteneurs dans le cadre de l'opération " Port 2000 " mobiliseraient 220 millions de francs en autorisations de programme et 66 millions de francs en crédits de paiement.

Le rapporteur spécial a ensuite fait part de quelques observations en évoquant la situation des ports français.

L'activité des ports de commerce métropolitains reste à un niveau élevé par rapport aux trafics marchandises de la décennie, a-t-il indiqué : 336,5 millions de tonnes de marchandises, soit une progression de 3,9 % par rapport à l'année 1997 qui a profité exceptionnellement de la fermeture partielle du tunnel sous la Manche. En excluant le trafic maritime de Calais, cette progression est de 5,3 % a-t-il précisé. Par ailleurs, il a indiqué que le trafic des ports autonomes augmentait de 6,4 %, tandis que celui des ports d'intérêt national baissait de 3,9 %.

Le rapporteur a souligné que pour une façade donnée, les ports français se sont en moyenne mieux comportés que leurs concurrents européens, à l'exception de Marseille qui se situe un peu en dessous de l'évolution moyenne de la façade méditerranéenne.

A titre de comparaison, il a cité la croissance des tonnages cumulés des grands ports européens, qui s'est élevée à 3,4 % (ports français inclus).

Il a indiqué que les résultats du premier semestre 1999 montraient que le trafic total augmentait de 0,3 %, sous l'effet conjugué d'une baisse des entrées et d'une hausse des sorties.

Il a expliqué ces résultats principalement par le redressement des vrac solides dû à un meilleur niveau de sortie de céréales, par la poursuite de la progression des trafics conteneurisés, contrebalancée par une baisse des trafics de vrac liquides qui touche aussi bien les entrées que les sorties.

D'autre part, il a souligné que l'amélioration de la situation financière des ports français constatée depuis 1997 se poursuivait. Il a précisé que la marge brute d'autofinancement continuait de progresser, et que, globalement, l'endettement diminuait sensiblement grâce aux efforts d'une politique volontariste de désendettement, notamment à Dunkerque, Le Havre, Rouen et Marseille.

Il a ensuite évoqué les grandes lignes du projet de budget pour 2000 pour les ports maritimes.

Il a annoncé que le projet de loi de finances pour 2000 proposait, d'une part, de maintenir les dotations inscrites en loi de finances initiale 1999 pour les crédits d'entretien destinés, en particulier, aux accès maritimes, et, d'autre part, d'augmenter les autorisations de programme de 96,8 % et les crédits de paiement de 39,8 % pour pouvoir engager la première tranche d'extension des infrastructures portuaires du Havre, dans le cadre de l'opération Port 2000.

Il a par ailleurs fait remarquer que 135 millions de francs en autorisations de programme seraient nécessaires pour engager les premières opérations inscrites aux nouveaux contrats de plan " Etat-Région " 2000-2006 et

pour assurer un programme incontournable de restauration et de réhabilitation des infrastructures de base (quais, digues, jetées).

En outre, il a cité d'autres investissements de capacité ou de modernisation, de dimension plus modeste, qui devraient être engagés dans d'autres ports : la modernisation du terminal agro-alimentaire de Montoir à Nantes-Saint-Nazaire, des requalifications et aménagements de quai à Marseille-Fos et Dunkerque, ainsi que l'achèvement des travaux d'infrastructure du terminal à conteneurs de la Pointe-des-Grives, à la Martinique.

Enfin, il a estimé que l'amélioration de la desserte des ports était une composante essentielle de leur compétitivité, et s'est réjoui de constater qu'elle faisait partie intégrante de la politique portuaire. Il a cité comme exemple le port de Rouen, premier exportateur de céréales qui verra sa liaison avec les plaines céréalières du centre renforcée par la poursuite de l'aménagement de la RN 154 dans le cadre des prochains contrats de plan Etat-régions. Il a cependant regretté qu'il ait fallu attendre le XII^e contrat de plan pour que cet aménagement soit réalisé.

Puis il a exposé les grandes lignes de l'opération Port 2000, estimant qu'elle constituait la mesure phare du projet de budget pour 2000 relatif aux ports maritimes.

Il a déclaré que le projet " Port 2000 " avait pour ambition de développer l'escale du Havre sur les lignes transocéaniques empruntées par les porte-conteneurs " géants " de la nouvelle génération, afin de maintenir et de renforcer la position de ce port dans le club très restreint des grands ports européens pour les marchandises conteneurisées.

Remarquant que les plus grands armements mondiaux étaient aujourd'hui présents au Havre, il a estimé que ce dernier bénéficiait des atouts géographiques pour accueillir ces grandes lignes régulières internationales de navires porte-conteneurs rapides.

Il a indiqué que le trafic du port du Havre s'était élevé à 66,9 millions de tonnes en 1998, et qu'il avait augmenté de 47 % depuis 1992, progression qu'il a expliquée par l'accroissement du trafic de conteneurs.

Estimant que le port du Havre n'était pas adapté dans sa configuration actuelle pour répondre à la croissance du trafic, il a jugé indispensable une extension du port avec de nouveaux quais dédiés au trafic conteneurs, qui permettra les économies d'échelle nécessaires pour accroître la compétitivité du Port du Havre face à ses concurrents Nord européens et améliorera la productivité des terminaux et globalement la qualité de service.

Il a noté que cette opération nécessitait à elle seule la mise en place d'une autorisation de programme de 220 millions de francs en l'an 2000.

Il a précisé que le schéma adopté, par décision ministérielle du 5 décembre 1998, sur la base des propositions formulées par le conseil d'administration du port autonome du Havre, comportait, en première phase, la réalisation de 4 postes à l'extérieur de l'enceinte portuaire actuelle et 2 à l'intérieur avec un chenal d'accès, une digue de protection, une organisation des accès terrestres proches ferroviaires, routiers et fluviaux.

Il a indiqué que le projet était évalué pour la première phase à 2,585 milliards de francs, comportant 300 millions de francs destinés à des mesures de protection de l'environnement associées à " Port 2000 ".

Il a précisé que la décision ministérielle autorisant l'engagement des travaux de la première tranche devrait intervenir courant 2000, et que la réalisation des travaux d'infrastructure lourde s'étalera, avec un calendrier très serré, sur la période 2000 début 2003.

Enfin, il a entièrement souscrit à la mise en œuvre d'un projet dont chacun mesure l'importance pour la compétitivité de notre pays en matière de transport maritime, et il a rappelé le soutien manifesté au projet Port 2000 par le Président de la République lors de sa visite au Havre en 1995.

Le président a alors donné la parole à **Mme Anne Heinis, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.**

Mme Anne Heinis, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, s'est réjouie devant l'essor de l'opération Port 2000 au Havre, rappelant l'importante concurrence livrée au port du Havre par ceux d'Anvers et de Rotterdam. Elle a partagé l'avis du rapporteur spécial concernant la desserte terrestre des ports, jugeant qu'il s'agissait là d'un problème important, et qu'il ne servait à rien de développer les ports sans améliorer les réseaux de transports annexes.

M. Thierry Foucaud a observé que le budget de la mer était limité par rapport aux enjeux du secteur maritime. Il s'est interrogé sur l'impact des décisions communautaires et sur les moyens développés en faveur des ports par l'Union européenne, faisant notamment remarquer qu'une modification de la répartition des aides structurelles était en cours, et sur lesquelles il a souhaité obtenir des éclaircissements. Enfin, il a souhaité connaître les effets de la suppression du duty-free sur l'économie de la mer.

M. Michel Sergent s'est lui aussi interrogé sur la participation de l'Union européenne dans le projet de budget pour 2000. Il a souhaité connaître les sommes engagées au profit des ports dans les contrats de plan Etat-Régions.

M. Alain Lambert, président, a souhaité avoir des informations sur les infrastructures routières les plus importantes à proximité du Havre.

Concernant les aides européennes et, en particulier, la participation de l'Union européenne au projet Port 2000, **M. Marc Massion, rapporteur spécial**,

a indiqué que le conseil général des ponts et chaussées était en train d'élaborer un rapport en concertation avec les collectivités locales et l'Union européenne, qui serait probablement disponible avant l'intervention au Sénat, du ministre de l'équipement, des transports et du logement. Ce rapport conclurait à la nécessité de demander à la Commission européenne une participation de 250 millions de francs, mais il a insisté sur le fait qu'il s'agissait d'une information non confirmée à l'heure actuelle.

En ce qui concerne la modification de la répartition des aides structurelles, il a indiqué qu'il était encore tôt pour avoir des données fiables à ce sujet.

En revanche, il a observé que dans la plupart des cas, l'Union européenne participait à hauteur de 10 % aux investissements réalisés dans les ports français. D'ailleurs, a-t-il fait remarquer, ce taux de participation correspond à l'évaluation de 250 millions de francs pour l'opération Port 2000, le projet étant globalement évalué à 2,5 milliards de francs.

Concernant les sommes engagées en faveur des ports dans les contrats de plan Etat-Régions, le rapporteur a indiqué que la phase décisive se situerait au moment de la discussion de la deuxième enveloppe, car c'est alors que sera appréciée la qualité des projets.

Enfin, en réponse au président, il a évoqué la réalisation de l'autoroute A 28 et la desserte Rouen-Alençon, précisant que l'appel d'offres relatif à ce projet était désormais lancé et que la décision définitive devait intervenir dans les prochains mois. Il a par ailleurs jugé satisfaisante l'amélioration de la desserte du port du Havre, mentionnant la réalisation de l'autoroute A 29.

Au cours de sa réunion du jeudi 18 novembre 1999, la commission a décidé de proposer au Sénat de rejeter les crédits du ministère de l'équipement, des transports et du logement.