



**ISEMAR**

INSTITUT SUPÉRIEUR D'ÉCONOMIE MARITIME  
NANTES - SAINT NAZAIRE

**La réforme des Grands Ports Maritimes de 2008  
Premier bilan**

---

*Dans un secteur de plus en plus compétitif, les ports français pâtissent d'un positionnement défavorable au regard de leurs concurrents européens. C'est dans ce contexte que les pouvoirs publics français ont opéré une totale réorganisation portuaire au travers de la loi de décentralisation de 2004 pour les ex-Ports d'Intérêt National et de la loi portant réforme portuaire de 2008 instaurant les Grands Ports Maritimes. Ce dernier plan de relance des grands ports français, clarifiant les missions de chaque acteur, s'articule autour de trois leviers : modernisation de la gouvernance, transfert de l'exploitation des terminaux vers le secteur privé et promotion de la logistique intermodale. Premiers points de vue choisis sur un processus en cours.*

---

**Un statut et un fonctionnement renouvelés**

**La gouvernance et la tutelle.** La loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire crée le statut de Grand Port Maritime (GPM) aux lieux et places des ports maritimes autonomes. A ce nouveau statut est adossée une nouvelle gouvernance qui se structure autour de trois organes : un directoire, un conseil de surveillance et un conseil de développement. Le duo directoire – conseil de surveillance est le mode d'organisation retenu par les sociétés anonymes de droit allemand et réservé aux grandes entreprises ; son intérêt réside dans une séparation plus tranchée des pouvoirs et dans un mode de management plus dynamique, le directoire détenant davantage d'amplitude et de responsabilités, sous le contrôle du conseil de surveillance. Le directoire est un organe collégial, avec les risques de conflit que cela comporte, composé de trois ou quatre membres selon la taille des ports. Le conseil de surveillance comporte systématiquement 17 membres (contre 26 pour les anciens conseils d'administration) qui sont des personnalités "qualifiées" sans (ou presque) lien direct avec le port (contrairement aux membres des anciens conseils d'administration). Le 3<sup>e</sup> organe, le conseil de développement, regroupe 20 à 40 membres qui, cette fois, sont directement impliqués dans la vie du port.

Le conseil de développement est un organe uniquement consultatif ce qui traduit un changement de perspective concernant les moyens mis en place : les rédacteurs de la réforme ont notamment permis de libéraliser l'exploitation des terminaux tout en privant les opérateurs privés d'un pouvoir de décision direct suite à leur déplacement des anciens conseils d'administration (pouvoir décisionnel) aux actuels conseils de développement (avis consultatif). Ensuite, la réforme s'affiche comme une nouvelle étape dans la vision

française du secteur portuaire : l'Etat veut laisser la part belle aux opérateurs privés, voyant en cela un des moyens de renforcer la compétitivité des ports français. Pourtant, l'Etat est davantage présent au sein du conseil de surveillance qu'il ne l'était au sein de l'ancien conseil d'administration ce qui démontre la résurgence d'un fort pouvoir tutélaire étatique. Deux "affaires" ont en outre récemment démontré la conservation de la main mise de l'Etat sur les GPM : la démission "forcée" du directeur d'un des GPM et le veto opposé par l'Etat, via le Commissaire du gouvernement (membre de droit du conseil de surveillance et y disposant d'un droit de veto) au projet de terminal méthanier de 4Gas au Verdon.

**Les missions.** Le principe de spécialité d'un port énonce l'ensemble des missions dont il est chargé et qui entrent dans le cadre de ses statuts. Contrairement à ce qui se passait sous le régime des ports autonomes, les GPM peuvent exercer certaines activités à l'extérieur de leur circonscription portuaire, via des prises de participation dans des sociétés commerciales ou des GIE, et ce dans l'intérêt de la place portuaire. La loi de 2008 recentre la spécialité des GPM sur des missions essentiellement régaliennes (sécurité, sûreté, police, accès nautiques...) en leur imposant de puissantes limites en ce qui concerne l'exploitation des outillages publics. Ils sont aussi investis de nouvelles missions de promotion du report modal et de protection des espaces naturels. Cette récente partition des missions dévolues aux GPM illustre le passage du système de "tool port" à celui de "landlord port", évolution déjà actée dans les ports de nombreux Etats, comme au Benelux grands concurrents de nos ports français.

**Les projets stratégiques.** La réforme des ports français de 2008 met en exergue un document fort, consensuel et fédérateur au niveau de chaque port, donnant cohérence aux actions futures menées par le GPM et ses utilisateurs. Ce document directeur est voté

pour 5 ans par les membres du conseil de surveillance, sur proposition du directoire en concertation avec le conseil de développement et après validation par le gouvernement. Il arrête les décisions concernant le développement de l'établissement et l'exploitation des terminaux, l'aménagement du port, les projets intermodaux, les investissements, les actions en matière de préservation de l'environnement. Chaque GPM construit son propre projet stratégique au regard de ses intérêts, souvent en référence à son propre contrat d'entreprise lorsqu'il en avait un. Mais aucun projet stratégique ne doit être incompatible avec les orientations nationales en matière de desserte intermodale et avec les orientations fournies par un éventuel document de coordination interportuaire.

Les projets stratégiques des ports laissent apparaître plusieurs grandes orientations oscillant entre infrastructures, organisation et marchés, qui traduisent des besoins différents selon les ports.

La conteneurisation reste l'élément phare de la plupart des projets stratégiques. Au moins un port sur chaque façade maritime souhaite se positionner très fortement sur ce trafic. Le Havre, avec Port 2000, est le mieux positionné sur ce marché et va désormais réaménager ses terminaux intérieurs, pour accueillir davantage de très grands navires. Dunkerque va aussi augmenter sa capacité à traiter des conteneurs sur le port ouest et projette un nouveau terminal<sup>1</sup>. Nantes Saint-Nazaire va redimensionner son terminal conteneurs pour le faire passer à 500 000 puis un million d'evp de capacité. Marseille poursuit la mise en œuvre du vaste projet FosXL en prévoyant la construction des phases 3 et 4. Les ports font aussi du développement du trafic roulier un axe de croissance important pour essayer de se positionner aux carrefours de lignes maritimes. Ils souhaitent cumuler les fonctions ferries, autoroutes de la mer et véhicules neufs.

Au-delà, les ports laissent tous une large place aux trafics vraciers. Dunkerque, Le Havre, Nantes Saint-Nazaire, Marseille ont des projets méthaniers en cours. Cette orientation rejoint le volet environnemental des projets stratégiques, qui fait la part belle aux énergies renouvelables, en particulier éoliennes, ainsi qu'au concept de port multi-énergie, incluant la production de biocarburants.

La croissance de l'activité sur les marchés industriels, un des points forts des ports français, passe par la poursuite des investissements. Dunkerque veut ainsi développer un hub vracier pour les minerais (cf<sup>1</sup>), Marseille va renforcer son rôle de plateforme pour les produits raffinés et la chimie ; autre exemple, La

Rochelle, à travers son projet de l'anse Saint Marc investit sur le multi-vmc (clinker, combustibles, tourteaux, engrais).

Le terminal roulier de Marseille



### Les terminaux, entre continuité et rupture

**Le cheminement du transfert.** La réforme impose la généralisation du "commandement unique" sur les terminaux qui doit se traduire par le transfert des outillages et le détachement des personnels aux entreprises de manutention, par l'intermédiaire des conventions de terminaux<sup>2</sup> (CT) et des conventions tripartites de détachement des salariés. Après la signature des projets stratégiques au printemps 2009, qui déterminent le nombre, la taille et les caractéristiques des lots à concéder, les entreprises déjà présentes sur les ports et les autorités portuaires ont négocié de gré à gré la reprise des terminaux. Des appels d'offres ont ensuite été lancés pour les sites ne trouvant pas de repreneur. La cession des outillages publics aux entreprises privées au prix du marché nécessite l'accord de la Commission Nationale d'Evaluation (CNE) qui a rendu ses avis au dernier trimestre 2009. Enfin, en parallèle, le détachement des personnels aux entreprises de manutention est en cours de négociation et doit être finalisé dans le courant du premier trimestre 2010. Si à l'origine, l'ensemble du personnel (grutiers, portiqueurs, agents de maintenance et de réparation) était concerné par un transfert vers le secteur privé, on constate, de façon très variable selon les ports, qu'une partie seulement des personnels rejoint les entreprises de manutention, une autre travaille sur des terminaux filialisés, une autre encore dans le cadre de groupement de main d'œuvre (après intégration préalable dans les entreprises de manutention), ou dans des filiales de maintenance. Certains restent dans le giron des ports et seront réaffectés à d'autres postes après formation<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Les conventions de terminal succèdent aux conventions d'exploitation de terminal (CET) lancées en 1999/2000 et qui avaient rencontré un succès mitigé. Les CET ont été appliquées sur trois terminaux conteneurs au Havre et un terminal vracier à Bordeaux. A Dunkerque, le commandement unique existait aussi au terminal charbonnier et au terminal conteneurs.

<sup>3</sup> A Marseille, 1500 personnes au total devaient être détachées. Les négociations en cours laissent cependant prévoir un faible taux de transfert (230 salariés à la mi-décembre). Au Havre environ 350

<sup>1</sup> Ce qui nécessite d'ici 2016 le creusement de deux nouveaux bassins (Baltique et Pacifique) entre le port ouest et le port central.

**Les dérogations.** Les modalités de transfert choisies par le législateur favorisent la continuité des opérations portuaires. En privilégiant les accords de gré à gré, il s'agit de marquer la confiance envers les opérateurs en place, déjà impliqués dans la vie du port. On évite ainsi de bouleverser les équilibres et les relations commerciales existantes mais, en contrepartie, on limite de fait l'ouverture à une nouvelle concurrence. De plus, il existe un risque réel que les entreprises extérieures refusent de s'installer et d'investir sur des terminaux délaissés, on peut le penser pour de bonnes raisons, par les acteurs locaux. Malgré le principe de base qui dispose que l'administration portuaire n'a plus à gérer de terminaux, le port peut créer une filiale d'exploitation dans trois cas : si un appel d'offre échoue, le GPM peut prendre en charge la gestion du terminal pour la durée du projet stratégique, à l'issue duquel il devra renouveler la procédure ; c'est en partie le cas des terminaux multi-produits, aux faibles niveaux de massification. Si le terminal relève de l'intérêt national, le GPM peut continuer à en assurer l'exploitation ; c'est le cas de certains terminaux pétroliers. Ensuite, le GPM peut exercer des prestations accessoires à l'ensemble des activités d'outillage ; il en est ainsi des activités de maintenance qui peuvent être partiellement mutualisées pour l'ensemble des terminaux ; au Havre, une vingtaine de salariés devrait rejoindre ce type de filiale. Dernier cas de figure, le GPM peut toujours détenir des participations minoritaires dans des entreprises, GIE ou associations.

**Les conventions de terminal.** Plutôt que de passer en revue toutes les conventions de terminal en cours de finalisation, on peut relever plusieurs observations. Tout d'abord, les opérateurs se sont très souvent positionnés sur les terminaux qu'ils exploitaient antérieurement. A La Rochelle, les entreprises du groupe SDV, historiquement installées, reprennent 3 des 5 lots définis par le port. Ensuite, il faudra globalement attendre le résultat des quelques appels d'offres pour éventuellement voir de nouveaux entrants. Ainsi à Nantes Saint-Nazaire, le terminal de Cheviré (bois, ferraille, ro-ro, liquides alimentaires) et une partie du terminal de Roche Maurice (engrais) cherchent encore un repreneur. D'autre part, les groupements chargeurs / manutentionnaires et armateurs / manutentionnaires sont bien représentés. Aux terminaux conteneurs du Havre, les associations entre les armateurs Maersk, MSC, CMA CGM et les manutentionnaires actuels de la place, TN et GMP, devraient être reconduites sans grande difficulté. Dans le domaine industriel, le terminal charbonnier du Havre, comme celui de Nantes Saint-Nazaire reviennent respectivement à Atic Services / EDF Trading et Sea Invest / EDF Trading. Ce montage qui lie un manutentionnaire et un industriel aurait été

---

salariés seraient détachés, pour 2/3 des mécaniciens conducteurs et pour un tiers des agents de maintenance. Par ailleurs, une filiale de maintenance sera aussi créée par le port et 250 personnes devraient être reclassées, notamment après formation. A Rouen, 125 salariés sont concernés dont 43 mécaniciens conducteurs d'engins. Dans un port de taille plus modeste, comme La Rochelle, ce sont 38 personnes qui sont concernées par le transfert.

souhaité par les membres de l'UFIP pour les terminaux pétroliers, en particulier à Marseille, qui ont finalement été filialisés. Il existe aussi un risque de monopolisation de l'activité de manutention. A Bordeaux, l'ensemble des sites a été regroupé dans un lot unique, correspondant à tous les outillages et 45 salariés. Sea Invest et Balguerie, associés au GPMB ont créé une SAS (Sea Invest 65%, Balguerie 15%, GPMB 20%) de gré à gré qui a été accueillie favorablement par la CNE. Enfin, le cas des terminaux rouliers n'est pas toujours réglé comme par exemple au Havre ou à Nantes Saint-Nazaire. Les particularités de ces terminaux (absence de personnels grutiers, nature des rampes, peu d'outillage...) permettent temporairement de déroger à la nouvelle loi qui dispose pourtant que chaque terminal soit affecté à un opérateur dans un délai relativement bref. Pour terminer, les situations particulières, propres à chaque place portuaire restent possibles. A Dunkerque, Arcelor Mittal reste amodiatrice des équipements du terminal aux aciers qui est repris par STE (Société du Terminal de l'Escaut) qui fournira la prestation de manutention.

### **La massification des pré-post acheminements**

Suivant le calendrier de mise en place, les acteurs et les observateurs de la réforme se sont dans un premier temps attachés à décrypter la nouvelle gouvernance. Désormais, l'attention est captée par la procédure de passage des terminaux sous commandement unique qui se déroule pour quelques mois encore. En filigrane, les autorités portuaires, en phase avec les entreprises, travaillent à l'amélioration et à l'optimisation des pré et post acheminements et des opérations logistiques, dont les premiers résultats devraient se faire sentir d'ici la fin de l'année. Deux moyens de desserte sont mis en avant par la loi de 2008 : la desserte ferroviaire et la desserte fluviale, ces transports massifiés s'inscrivent en outre dans l'actuelle logique de développement durable. Le gouvernement a fixé pour feuille de route de doubler la part du fret non routier en provenance ou à destination des ports maritimes.

La desserte ferroviaire des ports implique deux réseaux distincts mais complémentaires : le réseau ferré national (RFF) et le réseau ferré portuaire (VFP) qui a été réformé en 2008. Auparavant, les VFP ont toujours eu un régime spécifique et très complexe ce qui a, au fil du temps, entraîné une désaffection croissante des ports et opérateurs (utilisation et entretien). Dorénavant, les autorités portuaires sont gestionnaires à part entière (entretien, exploitation – déléguée ou non - et investissements) des VFP. En outre, les ports signent des conventions de raccordement des VFP à RFF, des demandes d'attribution de sillon et des protocoles de collaboration pour le développement du fret ferroviaire.

Chaque port devient alors maître de sa desserte ferroviaire. Le port de La Rochelle a ainsi créé avec Fret SNCF une société commune, NaviRail Atlantique, opérateur ferroviaire portuaire et de proximité qui devrait faire rouler des trains vers le Poitou-Charentes et le Centre fin 2010. Cela illustre le rôle de promotion du transfert modal et d'aménagement du territoire que les GPM sont appelés à jouer au regard de la réforme portuaire.

Les dessertes fluviales des ports font l'objet, à l'heure actuelle, d'un intérêt soutenu pour les axes Rhône et Seine. Le Havre et Rouen sont voués à devenir les "portes d'entrée maritimes" du Grand Paris via la Seine, et le canal Seine-Nord Europe doit relancer l'utilisation du mode fluvial sur le quart Nord-Est du territoire. Les opérateurs maritimes comme CMA CGM ou Marfret s'impliquent par ailleurs de plus en plus dans l'exploitation des services fluviaux.

**Un exemple de logistique portuaire intégrée.** Le port de Marseille s'affiche volontiers comme un port quadrimodal<sup>4</sup>. Les investissements du GPMM dans ses dessertes ferroviaires (optimisation de ses VFP, projet d'OPF, création de plusieurs chantiers combinés et extension d'un service ferroviaire jusqu'en Allemagne) sont les témoins de ce dynamisme, avec pour objectif de rediriger 30% des marchandises conteneurisées vers le fer d'ici 2012. Côté logistique, le GPMM est entré dans le capital de la plate-forme de Pagny et anime le réseau fluvial Saône-Rhône "Med Link Ports". Le port marseillais accueille les plate-formes portuaires de Distriport et La Feuillane et est en relation avec quelques autres plus éloignées (Clésud et Ecopôle). L'association Marseille Europort (GPMM, CCI, Union maritime et fluviale) est chargée de la promotion commerciale de cet ensemble d'offres intégrées.

### Le rôle primordial de la coordination

La réforme vise à libérer le potentiel des ports français, ce qui doit générer un essor des activités logistiques et dynamiser l'emploi qui pourrait représenter 30 000 postes supplémentaires. La nouvelle gouvernance, le recentrage des missions des autorités portuaires et le rôle plus important qui revient aux entreprises privées doit permettre d'enrayer la baisse de parts de marché des ports français et de minimiser les détournements de trafics, qui se font au profit des ports du Benelux essentiellement. Sur la période 2003/2008, les taux de croissance annuels des ports français (trafics totaux et conteneurs) sont très loin derrière ceux des grands ports européens, ces derniers avoisinant les 6%/an pour les trafics totaux, portés en partie par des trafics conteneurs en hausse de 6 à 9%/an. Les

<sup>4</sup> Marseille, 1<sup>er</sup> port français, cherche à conserver son leadership dans le commerce maritime extérieur de la région Rhône Alpes (concurrence d'hinterland avec Le Havre). Il joue un rôle majeur en Méditerranée et a pour objectif d'irriguer le Nord et l'Est de l'Europe.

investissements consentis au niveau national pour relancer l'attractivité et l'efficacité des ports n'ont pas d'équivalent depuis les années 1970. En effet, les financements publics talonnent à près de 3 milliards d'euros (2,5 milliards au titre des projets stratégiques 2009/2013, auxquels s'ajoutent 174 millions au titre des contrats de projets, récemment augmentés par la réforme portuaire de 271 millions, et enfin 50 millions pour le plan de relance de l'économie). En outre, 7 milliards d'euros ont été mobilisés par l'Etat au titre des mesures en faveur du transport combiné (concernent indirectement les pré-post acheminements ferroviaires des ports).

Remarquons qu'une politique portuaire doit se situer à la croisée des chemins entre une politique maritime et une politique d'aménagement du territoire. Concrètement, en France, la réforme opérée en 2008 donne des outils de modernisation des ports dans un contexte de mondialisation (aménagement de la spécialité et élaboration de projets stratégiques) mais elle ne définit pas de véritable politique portuaire nationale (analyse corroborée par la Cour des Comptes - rapport d'octobre 2009 sur la décentralisation). En Belgique et en Allemagne, on observe a contrario une volonté récente de coordination de la politique portuaire (et même fluviale) nationale afin d'accroître la pertinence et la cohérence des investissements. En France, la tâche reviendrait-elle aux acteurs et aux observateurs de définir la future politique portuaire en juxtaposant les outils à leur disposition : réforme portuaire de 2008, projets stratégiques émis par les GPM, réforme du fret ferroviaire, rôle des Conseils de coordination interportuaires ? Il faut bien le remarquer, ces conseils de coordination interportuaires, tout juste mis en place, auront un grand rôle à jouer en raison de l'absence de concertation entre l'ensemble des projets stratégiques émis par les GPM. Il est d'ailleurs intéressant de noter les rôles dévolus aux récents conseils interportuaires - Seine et Atlantique - (améliorer les synergies entre les ports concernant la promotion, les investissements et les dessertes), aux groupements d'intérêt public et aux conseils scientifiques d'estuaire.

L'enjeu est de taille. Il s'agit d'éviter que les ports français entrent trop frontalement en concurrence entre eux, ce qui pourrait signifier un échec partiel de la réforme, qui doit au contraire, leur permettre de devenir de meilleurs compétiteurs face à leurs concurrents européens.

Romuald LACOSTE, Era Fret - INRETS  
Anne GALLAIS BOUCHET, ISEMAR