

2

Le bilan de la réforme des grands ports maritimes : une mise en œuvre inégale, des effets modestes, une attractivité insuffisante

PRÉSENTATION

La politique portuaire française a fait l'objet de réformes importantes, analysées en leur temps par la Cour¹⁸⁸, en 1992 avec le transfert des dockers aux entreprises de manutention, puis en 2004 avec le transfert des ports d'intérêt national métropolitains aux collectivités territoriales.

La loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire a constitué une nouvelle étape. Elle a transformé les sept ports autonomes maritimes métropolitains (Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux et Marseille) en grands ports maritimes (GPM) et fixé plusieurs objectifs destinés à accroître leur compétitivité : la modernisation de la gouvernance, le recentrage des missions sur les activités régaliennes et sur les fonctions d'aménageur du domaine portuaire, le transfert de l'outillage portuaire et des personnels de conduite et de maintenance, et la coordination interportuaire.

La mise en œuvre de cette réforme a fait l'objet d'un premier bilan par la Cour en 2011 dans une insertion publiée au rapport public annuel de 2012¹⁸⁹.

La Cour soulignait une dérive des coûts et de nombreux compromis par rapport aux principes initiaux de la réforme. Les textes majeurs de la

¹⁸⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La politique portuaire française*. La Documentation française, octobre 1999, 394 p., disponible sur www.ccomptes.fr, et *Rapport public thématique : Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action*. La Documentation française, juillet 2006, 187 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁸⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Tome II. La réforme portuaire : une mise en œuvre marquée par des compromis, p. 119-157. La Documentation française, février 2012, 442 p., disponible sur www.ccomptes.fr

réforme avaient été adoptés, la nouvelle gouvernance installée et les projets stratégiques arrêtés. Mais le transfert des outillages et des terminaux, puis celui du personnel vers les entreprises de manutention était lent et difficile, dans un contexte de crise économique internationale et des conflits sociaux dus notamment à l'hostilité du syndicat majoritaire à l'égard de cette réforme. La Cour estimait néanmoins que la réforme pourrait, malgré ses difficultés et insuffisances, produire à terme des effets positifs.

Huit ans plus tard, les difficultés évoquées lors de ce bilan (crise économique et tensions sociales) s'étant estompées, la Cour a examiné avec plus de recul les mesures prévues par la réforme et ses effets sur la compétitivité, dont c'était l'objectif premier. Il en ressort que la mise en œuvre des mesures est inégale, pour un coût potentiellement élevé (I), que les effets sur la compétitivité se font attendre (II) et que de nouvelles évolutions sont nécessaires (III).

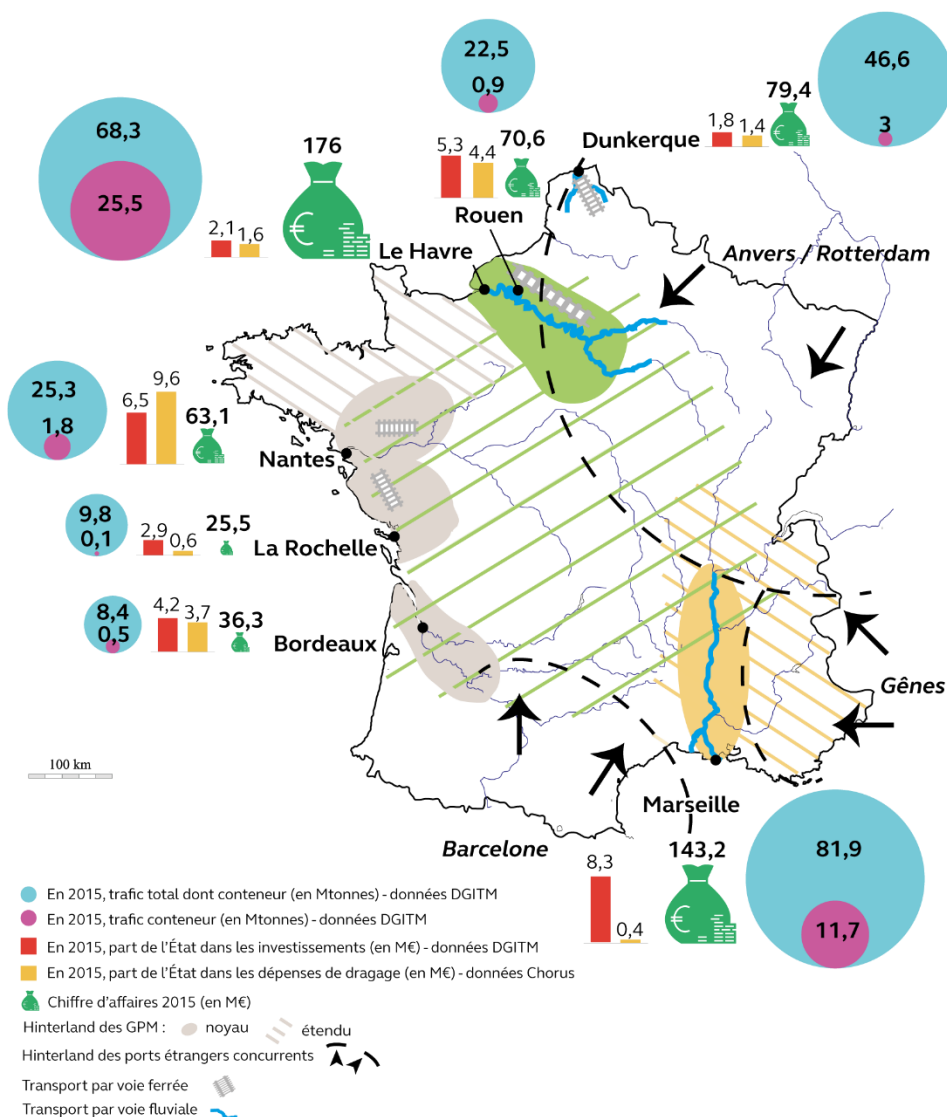
I - Une mise en œuvre de la réforme de 2008 inégale pour un coût potentiellement élevé

Les sept grands ports maritimes français sont dispersés sur un littoral de grande longueur qui recouvre trois façades maritimes : Manche-mer du Nord (Dunkerque, Le Havre et Rouen), Atlantique (Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle et Bordeaux) et mer Méditerranée (Marseille) (cf. carte n° 1).

Une telle situation contraste avec celle des ports concurrents, notamment de la mer du Nord, qui sont plus concentrés sur leur littoral et plus proches des zones européennes de forte consommation. Le graphique n° 1 illustre la place des sept GPM français, ainsi que le groupement d'intérêt économique (GIE) HAROPA¹⁹⁰ face à leurs principaux concurrents en termes de trafic et de chiffre d'affaires.

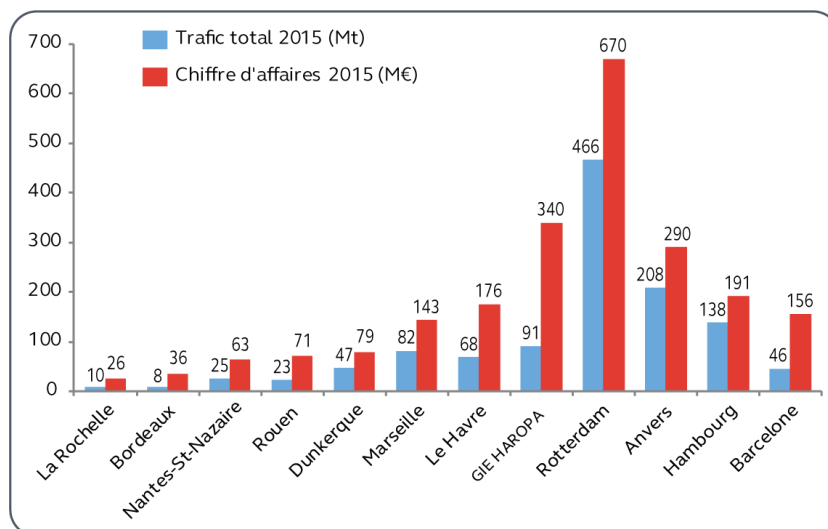
¹⁹⁰ Pour Havre-Rouen-Paris ou *Harbours of Paris*, cf. *infra*.

**Carte n° 1 : des enjeux de niveaux différents
 pour les sept grands ports maritimes français**



Source : Cour des comptes d'après des données fournies par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), Chorus (Système d'information financier de l'État), des rapports de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de 2010, du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de 2014 et de la Cour des comptes sur les GPM (les données 2015 sont les dernières disponibles).

Graphique n° 1 : positionnement des grands ports maritimes français par rapport à leurs principaux concurrents européens



Source : Cour des comptes d'après des données Eurostat, des rapports de la Cour des comptes sur les GPM et des sites internet des ports européens (les données 2015 sont les dernières disponibles)

La réforme portuaire de 2008 se voulait une réponse à ce constat en améliorant la performance des grands ports maritimes français pour regagner des parts de marché¹⁹¹ grâce à :

- la modernisation de la gouvernance. La loi prévoit la mise en place de nouvelles instances plus resserrées et plus à même de prendre des décisions (directoire, conseil de surveillance) de façon éclairée (comité d'audit assurant l'expertise financière et conseil de développement donnant un avis consultatif). L'objectif est également de limiter les conflits d'intérêts fréquents dans les conseils d'administration des ports autonomes en clarifiant la composition des instances (les représentants des unions maritimes portuaires locales ne doivent plus siéger dans les instances décisionnelles mais dans les instances consultatives) et en instaurant des règles de déontologie (communication de déclarations d'intérêts car certains membres du conseil de surveillance sont parfois également dirigeants d'entreprises

¹⁹¹ Le projet de loi visait, selon l'exposé des motifs, « à accroître la compétitivité des principaux ports maritimes français (...), afin d'améliorer leurs performances au service de l'économie française et de son commerce extérieur, dans le cadre de la politique des transports visant à développer les modes massifiés de transport de fret. »

sur la place portuaire et concernés à un autre titre que celui de l'intérêt du port par les décisions proposées au vote) ;

- le recentrage des missions des grands ports maritimes sur les activités régaliennes (sécurité, sûreté et police portuaire) et sur les fonctions d'aménageur du domaine portuaire. La loi prévoit le transfert de propriété des biens de l'État (domaine public portuaire à l'exception du domaine naturel) ainsi que des voies ferrées du réseau portuaire de Réseau ferré de France (RFF – devenu SNCF Réseau) aux ports, de façon à leur permettre de se positionner dans leur nouveau rôle d'aménageur du domaine portuaire ;
- la simplification et la rationalisation de l'organisation de la manutention portuaire. L'objectif est, sur le modèle des principaux ports européens, de rendre les opérateurs intégrés de terminaux responsables de l'ensemble des opérations de manutention. Les grands ports maritimes cessent ainsi, sauf cas exceptionnels, de détenir ou d'exploiter des outillages de manutention et les transfèrent à ces opérateurs. Cette évolution comprend un volet social puisque les contrats de travail des salariés affectés aux activités de manutention sont également transférés aux opérateurs ;
- l'organisation de la coordination entre ports d'une même façade maritime ou d'un même axe fluvial. Cette évolution a pour but de mettre en cohérence les politiques commerciales des ports et permettre une meilleure gestion des investissements.

Huit ans après le début de sa mise en œuvre, il est permis de dresser un état des lieux contrasté de l'application des mesures prévues par la réforme portuaire.

A - Une gouvernance réformée et une stratégie des ports redéfinie

La réforme de la gouvernance et l'établissement de projets stratégiques ont fait l'objet d'une mise en œuvre assez complète. Il convient d'en conserver les acquis : instance de décision resserrée bénéficiant d'une expertise financière indépendante, limitation des conflits d'intérêts, élaboration concertée des projets stratégiques. Cependant, les avancées auraient pu être plus importantes, notamment pour ce qui concerne l'application des règles de déontologie.

1 - Une gouvernance améliorée mais à parfaire

Les nouvelles instances de gouvernance ont été installées conformément aux dispositions prévues par la loi. Elles l'ont été rapidement début 2009 pour l'ensemble des GPM. Il en a été de même pour leur renouvellement au terme du mandat des cinq ans, à quelques notables exceptions près.

En premier lieu, la réforme a permis d'évoluer vers un organe de décision, le conseil de surveillance, plus resserré. Composé de 17 membres, ses effectifs sont en diminution de 35 % par rapport aux anciens conseils d'administration des ports autonomes.

Le comité d'audit qui en émane constitue un des apports de la réforme car il permet une expertise indépendante des questions financières. Son implication est variable selon les ports, forte au Havre, à Rouen et à Dunkerque, faible à Bordeaux par exemple. Elle est pourtant essentielle et un examen par ses soins des dossiers à enjeu financier, en amont de la présentation au conseil de surveillance, devrait être rendu systématique.

En second lieu, la composition des directoires n'est pas toujours respectée. Des périodes de vacance de longue durée ont ainsi été constatées, à Rouen (quatre ans) et à Marseille (absence d'installation depuis 2014) pour les plus notables. Elles sont parfois volontaires. La voix du président du directoire étant prépondérante, de telles situations reviennent à un pilotage par le seul président du directoire et non par une direction collégiale. La situation actuelle n'est donc pas satisfaisante et l'État doit veiller à réduire les délais de nomination.

En dernier lieu, le renouvellement des conseils de développement a été tardif, en 2014, à Nantes-Saint-Nazaire et à Marseille. Leur implication est variable et les échanges ne sont pas équivalents d'un port à l'autre. Ils sont nombreux et riches dans les ports de l'axe Seine (Le Havre et Rouen), plus variables à Dunkerque et réduits à Nantes-Saint-Nazaire et surtout à Bordeaux. Le conseil de développement du Havre est par ailleurs le seul à avoir créé des commissions spécialisées.

2 - Des projets stratégiques pluriannuels mais de portée limitée

L'adoption des projets stratégiques pluriannuels a dépassé le délai de trois mois fixé par la loi. Elle est néanmoins intervenue dans un délai de six mois, ce retard n'étant dû qu'au temps nécessaire à l'installation préalable des instances de gouvernance et au recueil des divers avis. Cet

apport de la réforme constitue un progrès car tous les GPM ne disposaient pas auparavant de documents programmatiques pluriannuels.

Cependant, contrairement à ce que recommandait la Cour en 2012, peu d'entre eux ont procédé à une révision intermédiaire de leur projet stratégique. Plusieurs éléments justifiaient pourtant une telle révision¹⁹². Les GPM se sont contentés de points d'avancement, souvent annuels, devant le conseil de surveillance et le conseil de développement. Tous ont néanmoins réalisé un bilan en vue de préparer le deuxième projet stratégique.

La Cour soulignait également que les premiers projets stratégiques étaient ambitieux, avec des hypothèses de trafic volontaristes, des projets d'investissement lourds et des perspectives de financement plus ou moins précises. L'importance des écarts entre objectifs et réalisation s'est confirmée tant pour les trafics que pour les investissements. Le volume de marchandises transportées est très éloigné des ambitions affichées. Le taux de réalisation des programmes d'investissements varie quant à lui de 35 à 73 %, alors que la réalisation du programme d'investissement est moins dépendante de la conjoncture.

Si la qualité des projets stratégiques s'est améliorée pour la période 2014-2018, certaines critiques subsistent, en particulier le défaut de hiérarchisation des investissements et, pour certains ports, une vision toujours très optimiste de l'évolution des trafics.

La préparation des projets stratégiques 2014-2018 a été longue (un an et demi à deux ans), des premiers travaux menés par le directoire en 2013 à l'adoption définitive par les conseils de surveillance en 2015. Il en découle des décalages importants (de 12 à 19 mois) par rapport à la date théorique de renouvellement des projets stratégiques (tous les cinq ans). Ce retard est lié à la lourdeur du processus consultatif, qui se révèle par ailleurs d'une portée limitée.

En outre, les consultations obligatoires ont été conduites mais leurs apports au contenu du projet stratégique sont d'une portée limitée. Les ajustements constatés entre l'avant-projet stratégique et le projet validé proviennent surtout d'évolutions du contexte : mise à jour des hypothèses de trafic, ou adaptations du plan de financement des investissements en fonction des subventions décidées dans les contrats de plan État-Région (CPER) par exemple.

¹⁹² Les transferts de personnel et d'outillage plus réduits que prévus, les prévisions de trafics devenues irréalistes avec la crise économique, les reports ou modifications de projets d'investissements majeurs et l'adoption intervenue entretemps des documents de coordination interportuaire.

Enfin, des ambiguïtés restent également à lever, les projets stratégiques hésitant parfois entre réalisme financier, stratégie de développement et outil de communication. Ils ne définissent pas toujours une stratégie. De fait, certains GPM ont éprouvé le besoin d'élaborer en parallèle des réflexions à long terme (HAROPA 2030, La Rochelle 2040).

3 - Des dispositions non mises en œuvre par l'État

Tout d'abord, l'État a manqué à ses obligations sur trois points de nature à structurer ses relations avec les ports. Les lettres de mission aux directeurs de port sont peu nombreuses et, lorsqu'elles existent, elles n'affichent pas d'objectifs quantitatifs. De plus, l'État n'a signé aucun contrat pluriannuel. La Cour, dans son rapport annuel de 2012, demandait pourtant à ce qu'ils soient conclus le plus rapidement possible en cohérence avec la révision des projets stratégiques. Enfin, il n'a pas non plus demandé aux GPM de lui rendre compte des résultats à l'issue de l'exécution des projets stratégiques.

Ensuite, le suivi effectué par l'État de la prévention des conflits d'intérêts est à renforcer sur plusieurs points.

La Cour relevait dans son rapport public annuel de 2012 que la mesure visant à limiter les conflits d'intérêts au sein du conseil de surveillance n'était pas respectée dans trois ports : La Rochelle, le Havre et Rouen. Des présidents de l'union maritime ou portuaire locale y siégeaient toujours alors qu'ils auraient dû participer au conseil de développement. La situation a été régularisée au Havre lors du renouvellement de l'instance en 2014 mais perdure dans les deux autres ports. Il convient désormais de remédier à cette situation dans de brefs délais.

Par ailleurs, si les règles relatives à la fourniture des déclarations d'intérêts ont été rappelées à plusieurs reprises par les commissaires du gouvernement, notamment lors des séances d'installation du conseil de surveillance, à Marseille, au Havre, à Rouen et à Dunkerque et, plus récemment (en 2014) à Nantes-Saint-Nazaire, elles ne l'ont été à aucun moment à Bordeaux et La Rochelle.

L'examen des déclarations d'intérêts fournies montre également une absence de normalisation de leur format qui ne facilite pas leur analyse. Le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer a indiqué son intention de remédier à cette situation. Il convient de le faire rapidement.

B - Une évolution des missions conduite sous pression sociale

1 - Un transfert coûteux des outillages, réalisé dans des conditions difficiles pour les ports

Le constat effectué par la Cour dans son rapport annuel de 2012 demeure : une partie des outillages n'a pas été vendue et pour celle qui l'a été, les prix de cession, fixés après avis d'une commission nationale d'évaluation, ont été bas et les modalités coûteuses pour les ports.

La Cour mentionnait la vente de 92 grues et portiques sur les 122 à transférer. Un engin sur quatre n'avait pas trouvé acquéreur. En 2016, le constat est confirmé même si certains ports, comme Dunkerque, ont pu revendre des équipements sur le marché de l'occasion. Les entreprises reprenant l'exploitation des terminaux ont estimé avoir besoin de moins de grues et portiques que le port n'en avait acquis ou bien jugé les équipements obsolètes ou inadaptés. Certains outillages étaient de plus trop spécifiques pour intéresser des repreneurs et d'autres enfin ne répondaient à aucun besoin. Les ports ont donc dû rechercher des solutions pour les outillages non repris qui ont été pour partie démantelés et cédés à des ferrailleurs, pour partie conservés par les ports, parfois réutilisés pour des activités annexes.

Ensuite, les prix de cession se sont révélés inférieurs aux premières estimations. Des évaluations complémentaires et les négociations ont conduit à un fort ajustement des prix à la baisse, de près de 50 %. Plusieurs éléments ont contribué à cette diminution : le caractère déficitaire du terminal (trafic insuffisant), le contexte défavorable du marché en raison de la crise économique, etc. Des événements postérieurs à la signature des accords de vente ont réduit encore davantage les ressources résultant de la cession des outillages, notamment à Bordeaux et à Marseille avec des dépenses complémentaires de remise en état des outillages cédés.

Enfin, les GPM ont offert des conditions de financement avantageuses aux opérateurs qui ont bénéficié de taux de crédit relativement bas par rapport à l'offre bancaire.

2 - Des négociations et une mise en œuvre difficiles des conventions de terminal

Dans un certain nombre de cas, des difficultés sont apparues lors des négociations sur les conventions de terminal¹⁹³.

La loi prévoyait une priorité en faveur des opérateurs historiques dans un délai de trois mois après l'adoption des projets stratégiques. À défaut d'entente, le port devait lancer une procédure d'appel à concurrence.

À Marseille, la désignation de l'opérateur a été retardée de trois ans faute d'entente entre les opérateurs historiques. À Bordeaux, des conventions ont été remises en cause après leur signature, obligeant le port à relancer une procédure d'appel à candidatures.

À l'inverse, la procédure mise en œuvre à La Rochelle a permis d'éviter les tentatives de renégociation par le candidat sélectionné : chacun des candidats a dû proposer et signer, après son audition, un protocole d'engagement, sur lequel s'est effectué le choix définitif.

En outre, les actions de pilotage des conventions sont variables selon les ports. La plupart des ports ont négocié des objectifs de trafic et d'engagements d'investissements mais ceux-ci sont souvent modestes, fixés à des niveaux déjà arrêtés antérieurement à la réforme. La mise en place de sanctions en cas de non-respect des objectifs ne constitue par ailleurs pas le cas général. Quelques ports en ont prévu sous des formes diverses : dénonciation de la convention, réductions de durée de la convention (ou de surface du terminal) ou pénalités financières. Seuls certains d'entre eux les ont effectivement mises en œuvre (pénalités financières à La Rochelle et Marseille pour respectivement 170 000 € et 157 000 € et réduction appliquée à un opérateur sur 340 m de linéaires de quai à Rouen).

La définition d'objectifs de trafic ambitieux mais réalistes devrait être systématisée dans les conventions de terminal et les pénalités appliquées en cas de non-atteinte des objectifs. Le point est particulièrement important dans la mesure où la bonne exécution de ces conventions participe de la compétitivité des ports. À titre de comparaison, le port d'Anvers devait, selon son rapport annuel, collecter 4,6 M€ en 2014 auprès des entreprises n'ayant pas atteint leur objectif de trafic.

¹⁹³ Les conventions de terminal sont des conventions d'occupation du domaine public signées avec des entreprises en vue de créer des activités.

3 - Le maintien d'activités de manutention dans certains ports

Certains ports ont maintenu une activité de manutention, ce qui n'est pas conforme aux objectifs de la réforme. Ils ont eu recours aux exceptions prévues par la loi (exploitation par l'intermédiaire d'une filiale ou détention minoritaires de parts dans une entreprise de manutention) pour régler des difficultés locales.

Ainsi, à Marseille, le port détient des outillages par l'intermédiaire d'une filiale pour des motifs d'intérêt général. À Nantes-Saint-Nazaire, après l'échec des négociations de gré à gré puis l'absence de réponse à l'appel à concurrence, un arrêté ministériel a autorisé le port à exploiter les outillages par l'intermédiaire d'une filiale qu'il détient à 100 %, pour une durée de cinq ans. Dans quelques ports, Bordeaux et Dunkerque, des outillages ont été cédés à des structures regroupant plusieurs entreprises de manutention, dans lesquels le port est actionnaire minoritaire.

Au-delà de ces dérogations prévues par la loi, des difficultés rencontrées par des entreprises peuvent amener le port à redevenir responsable d'un terminal. C'est ainsi que le GPM du Havre est devenu propriétaire, en février 2016, du terminal multimodal, la société d'exploitation mise en place ayant connu des difficultés, ce qui contrevient aux objectifs de la réforme portuaire.

4 - Une mise en œuvre du volet social longue, coûteuse et pénalisante pour la compétitivité portuaire

Une convention collective nationale unifiée (CCNU) des ports et de la manutention a remplacé la convention collective nationale de la manutention portuaire et la convention collective dite « verte » des personnels des ports maritimes. Elle a été déclinée dans chaque port par des accords locaux.

Les négociations sociales relatives à la CCNU et surtout à la pénibilité (négociée en parallèle et génératrice de conflits sociaux importants fin 2010 et début 2011) ont fortement retardé le transfert des personnels vers les entreprises de manutention, reculant ainsi de près de deux ans le gain de compétitivité potentiel qu'il pouvait permettre.

De plus, la CCNU ne devait initialement être appliquée qu'aux salariés détachés chez les opérateurs de manutention. La convention a été étendue à tous les salariés de l'ensemble des ports.

En outre, la CCNU est porteuse de surcoûts élevés. Elle repose en effet essentiellement sur des critères d'augmentation salariale fondés sur

l'ancienneté (évolution des carrières organisée sur 27 ans et par tranche d'ancienneté de trois ans, salaires minimaux fixés dans une grille), comporte des clauses de garantie des accords antérieurs ne permettant pas de réduire les avantages sociaux acquis précédemment et ajoute des primes et des indemnités supplémentaires au dispositif existant. Une augmentation de la masse salariale en résulte, peu maîtrisable. La marge de manœuvre des ports est donc limitée et peu d'entre eux parviennent à respecter le cadrage prévu par la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP). Au surplus, la négociation des accords locaux a entraîné des surcoûts supplémentaires (mécanismes de départs anticipés, aides à la mobilité pour faciliter les départs et les reclassements, etc.). Des effets d'aubaine sont également apparus.

Ces surcoûts sont délicats à évaluer. Certains ports ont fait des estimations mais les méthodologies et les intervalles de temps considérés diffèrent (cf encadré *infra*).

Enfin, le principe d'un transfert des personnels de conduite d'engins et de maintenance vers les entreprises de manutention, où ils devaient rejoindre les dockers transférés à la suite de la réforme de 1992, était inscrit dans la loi. Il a dans les faits constitué l'exception. En effet, seuls 23 agents, à Dunkerque, ont été transférés dans ces conditions.

Au total, un bilan actualisé des transferts effectués en 2011 fait état de 898 agents « détachés » dont 473 vers des entreprises de manutention (soit 53 %) et 425 vers d'autres formes (groupements, filiales, sociétés, etc.). Entre 2011 et 2016, 86 de ces salariés ont exercé le droit de retour dont ils bénéficient (soit 9,6 %).

Les mesures incitatives mises en place pour parvenir à ce résultat ont par ailleurs été coûteuses. Les salariés détachés bénéficient d'une garantie en cas de licenciement économique dont la durée, fixée à 7 ans dans la loi, a été allongée à 14 ans dans l'accord cadre puis à des durées plus longues dans les accords locaux de certains ports (20 ans voire 25 ans à Marseille ou à Dunkerque). Cet allongement de la durée a été accordé alors que les ports ne disposaient d'aucun état des lieux précis des agents susceptibles d'être concernés. D'après les données fournies par les ports à la demande de la Cour, 271 des 473 agents détachés en 2011 dans des entreprises de manutention seront encore en activité en 2031, vingt ans après leur détachement, soit 57 % des agents concernés. Le risque financier n'est donc pas négligeable. Des primes de détachement ont par ailleurs été accordées dans certains ports (18 000 € au Havre pour la plus élevée) sans que l'exercice du droit de retour ne soit conditionné à une obligation de remboursement (à l'exception de Dunkerque).

Enfin, des compensations conséquentes¹⁹⁴ ont été versées pendant plusieurs années aux entreprises de manutention en contrepartie du transfert de personnels.

La mise en œuvre du volet social de la réforme se révèle donc coûteuse, pour de nombreuses années encore, sans que l'objectif n'ait été atteint puisque le commandement unifié par les entreprises de manutention n'a été réalisé que dans 3 % des cas (23 agents transférés).

C - Des axes de progrès à poursuivre

1 - Un aménagement du domaine des ports perfectible

D'importants projets d'investissements avaient été entrepris par les ports avant la réforme de 2008. Il s'agissait surtout d'augmenter la capacité d'accueil de navires plus importants de façon à se positionner dans le trafic de conteneurs (« Port 2000 » au Havre, Fos 2 XL à Marseille). Ces investissements ont assez peu concerné les accès (ferroviaire ou fluvial) bien que des projets aient déjà été envisagés.

À partir de 2008, avec le nouveau rôle d'aménageur confié aux GPM, l'élaboration des projets stratégiques et la mise en place de deux plans de relance pour accompagner l'effort d'investissement des ports, des travaux importants ont été poursuivis. Aucun suivi fiable de la réalisation des plans de relance n'a été mis en place de sorte qu'il n'est pas possible d'en dresser un bilan. Les difficultés de transfert des biens de l'État ou de RFF aux ports¹⁹⁵ ainsi que le manque de hiérarchisation des investissements ont limité l'aménagement du domaine foncier des ports.

¹⁹⁴ Par exemple, 9 M€ au Havre en 2011 ; 560 000 € par an pendant cinq ans puis 200 000 € pendant deux ans à Nantes-Saint-Nazaire.

¹⁹⁵ Le transfert des voies ferrées portuaires a été long et difficile et l'état du réseau a donné lieu à des travaux longs et coûteux pour remise en état. Le transfert des biens de l'État est par ailleurs toujours en suspens, ce qui ne facilite pas la gestion du domaine.

2 - Des outils de coopération interportuaire inégalement mis en œuvre

Un des axes forts de la réforme consistait en la mise en place d'outils de coopération, notamment au moyen des conseils de coordination interportuaires (CCI).

Ceux-ci ont été mis en œuvre mais de façon inégale. Celui de l'axe Seine a fonctionné pleinement et les trois ports ont choisi d'aller au-delà en constituant entre eux en 2012 un groupement d'intérêt économique (GIE) HAROPA. L'objectif est de constituer un ensemble portuaire à l'échelle de la vallée de la Seine et de développer une offre commune (maritime, douanière, foncière et multimodale), plus compétitive. Le CCI de la façade atlantique n'a pas connu le même dynamisme.

Les prises de participations ont par ailleurs été assez rares et répondaient plutôt à des difficultés locales qu'à une logique de développement.

Évaluation du coût de la réforme

Le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer n'a pas mis en place les indicateurs qui auraient pu permettre de calculer un coût global.

Les bilans demandés par la Cour et fournis par certains ports apparaissent incomplets mais les montants annoncés sont déjà élevés, 60 M€ pour le port de Nantes-Saint-Nazaire sur la période 2008-2015 et 103 M€ pour le port de Marseille pour la période 2008-2018 par exemple, soit des montants approchant le chiffre d'affaires annuel de chacun de ces deux ports (63 et 143 M€ en 2015 respectivement).

Ces montants ne comprennent pas certains surcoûts identifiés, tels ceux liés au volet social (compensations annuelles versées aux opérateurs de manutention pour le transfert des personnels, départs anticipés à la retraite et sureffectifs pour faciliter le reclassement, etc.). Les estimations fournies par les GPM sur ce volet social sont incomplètes et minorées : 21 M€ (jusqu'à 2013) pour le Havre, 3,9 M€ (sur la période 2011-2013) pour Nantes-Saint-Nazaire et 3,5 M€ par an pour Marseille.

Le coût total de la mise en œuvre de la réforme pour chacun des ports est donc mal connu car peu évalué mais à l'évidence élevé.

II - L'objectif de performance et de compétitivité n'est pas encore atteint

L'objectif de la réforme était le renforcement de la compétitivité des grands ports français par rapport à leurs concurrents européens. Pour évaluer l'atteinte de cet objectif, il convient d'analyser notamment l'évolution de l'activité portuaire.

1 - Une diminution du trafic et des parts de marché des GPM

L'analyse de l'évolution du trafic montre que l'objectif de performance et de compétitivité fixé par la loi de 2008 portant réforme portuaire n'a pas été atteint.

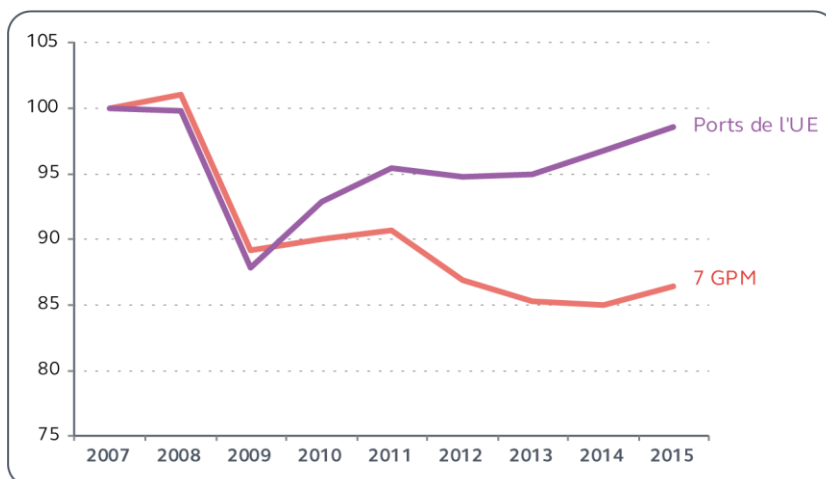
La Cour, dans son rapport public annuel de 2012, relevait une baisse du trafic des sept GPM de près de 10 % entre 2007 et 2010 mais notait toutefois une reprise en 2011 dans certains d'entre eux. Le contexte de la crise financière et économique mondiale de 2009 et les difficultés de mise en œuvre de la réforme portuaire sur les premières années pouvaient alors expliquer ce recul.

Néanmoins, les trafics ont continué à baisser en France après la crise de 2009 alors qu'ils sont repartis à la hausse au niveau européen, si bien que la baisse de trafic atteint 13,6 % entre 2007 et 2015 pour les ports français, alors qu'elle a été limitée à 1,4 % pour les grands ports européens. Au sein des grandes économies maritimes européennes, la France est le seul pays, avec l'Italie, à connaître cette évolution. Une légère augmentation du trafic apparaît en 2015 sans qu'il soit possible de déterminer à ce stade s'il s'agit d'une tendance plus pérenne.

Les éléments extérieurs à la réforme tels que la chute du trafic d'hydrocarbures¹⁹⁶ ou la désindustrialisation n'expliquent par ailleurs que partiellement ce constat.

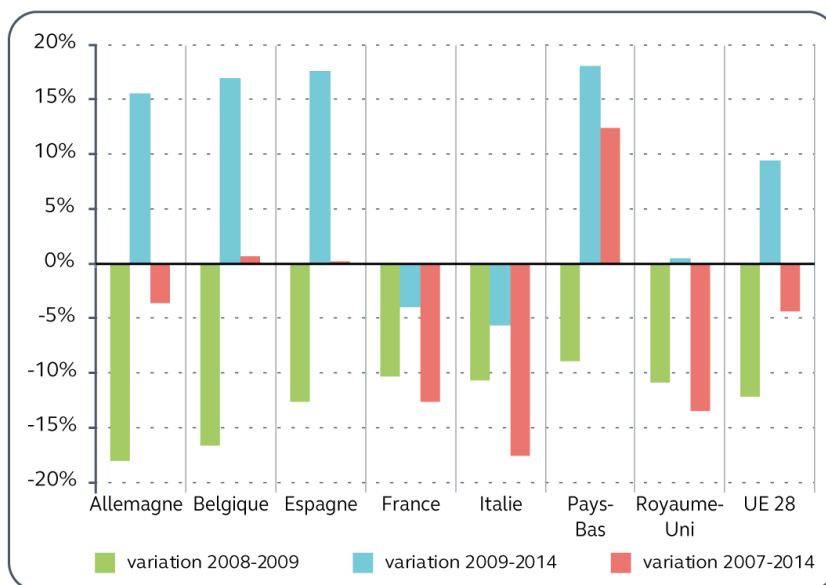
¹⁹⁶ L'essentiel des tonnages perdus par les GPM entre 2007 et 2014 relève de la catégorie du vrac liquide (43 Mt sur une perte totale de 46 Mt) et plus précisément de la chute des importations de pétrole brut.

Graphique n° 2 : évolution des trafics des GPM par rapport aux grands ports européens (en base 100)



Source : Cour des comptes d'après des données DGITM (sept GPM) et Eurostat (les grands ports européens sont les 40 plus gros en trafic, y compris les cinq plus gros GPM, hors Bordeaux et La Rochelle) (les dernières données disponibles sont celles de 2015)

Graphique n° 3 : évolution du trafic par pays avant et après la crise économique de 2009

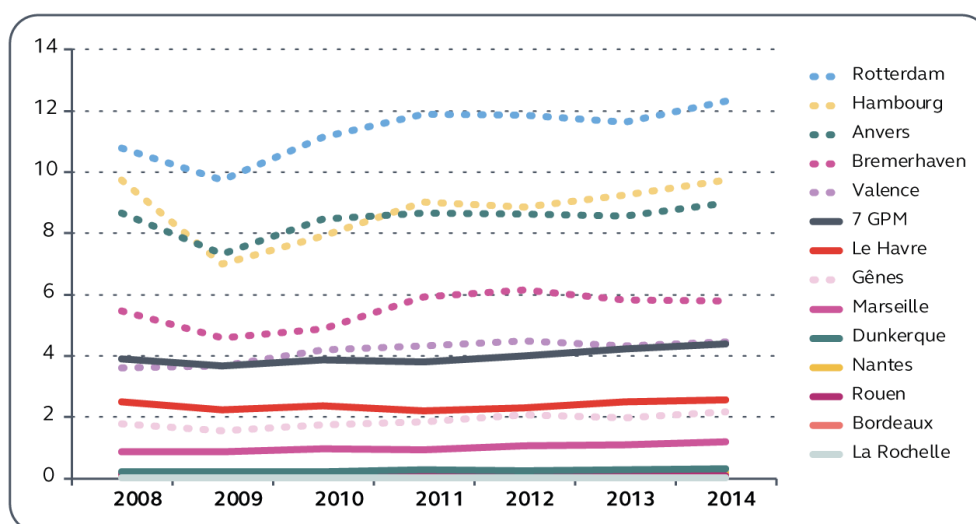


Source : Cour des comptes d'après des données Eurostat (les dernières données disponibles pour l'ensemble des pays cités sont celles de 2014)

S'il existe une tendance à la baisse de la consommation de produits pétroliers en Europe (- 16 % entre 2007 et 2014 dans l'Union européenne), tous les ports n'ont pas vu diminuer pour autant leur trafic de produits pétroliers. Ainsi le port de Rotterdam a connu une progression de son trafic de 11 % entre 2007 et 2014 quand le trafic des ports français baissait de 28 %. Cette différence d'évolution est d'autant plus notable que le niveau de trafic cumulé des sept GPM pour le pétrole brut et pour les produits raffinés était équivalent à celui de Rotterdam en 2007.

Par comparaison, les autres types de trafic des GPM sont presque stables. La baisse des flux pétroliers n'a donc pas été compensée, en France, par un développement suffisant de nouveaux trafics. Pour ce qui concerne les conteneurs, activité fortement concurrentielle, le trafic des ports français est en progression (+ 3,5 % entre 2007 et 2014 en équivalent vingt pieds vides et pleins). Il ne représente toutefois qu'une part modérée du trafic global des grands ports maritimes (17 %) et des parts relativement faibles comparées aux concurrents (39 % au Havre et 29 % à Marseille contre 54 % à Anvers, 62 % à Algesiras ou 69 % à Hambourg). Ce trafic est peu captif et nécessite des efforts d'attractivité dans la durée pour implanter durablement des activités économiques dans les *hinterland*. Le retard pris par rapport aux concurrents est là aussi important.

Graphique n° 4 : variation du trafic de conteneurs pour les ports français et leurs principaux concurrents européens entre 2008 et 2014 (en millions d'EVP)



Source : Cour des comptes d'après données DGITM et European Sea Port organisation (ESPO) (les dernières données disponibles pour l'ensemble des ports cités sont celles de 2014)

2 - Des efforts de renforcement de l'attractivité des ports qui n'ont pas encore porté leurs fruits

Les déterminants de l'attractivité d'un port sont de plusieurs ordres et ne se limitent pas au prix des services rendus et au tarif des droits portuaires.

Du point de vue d'un chargeur, le port n'est en effet qu'une étape dans la chaîne logistique entre le fournisseur et le destinataire. Les facteurs importants pour lui sont donc nombreux : temps d'immobilisation à quai d'un navire, productivité à quai des terminaux, taille des terminaux, nombre de portiques des manutentionnaires, durée de transit des marchandises dans les terminaux, efficacité et rapidité des procédures administratives et douanières et qualité des dessertes avec l'*hinterland*.

L'analyse des coûts de passage portuaire¹⁹⁷ montre un positionnement des ports français en Europe variable selon les trafics, mais cette compétitivité-prix n'est qu'un déterminant parmi d'autres de leur attractivité.

Les efforts de renforcement de leur compétitivité hors-prix n'ont pas encore porté leurs fruits. Les gains de performance découlant de la réforme de 2008 sont perçus par les acteurs mais difficiles à mesurer réellement. Les démarches entreprises pour fluidifier le passage portuaire sont plutôt récentes et visent en réalité plus à rattraper le retard français qu'à établir une stratégie de différenciation. Quant à l'amélioration de la fiabilité des ports, elle reste ténue et fragile. Enfin, les démarches commerciales ou d'amélioration de l'image sont assez inégales entre les ports et restent à renforcer. Les attentes des clients sont complexes (assurance de ne pas rester bloqué dans le port en cas de conflit, réduction du temps de déchargement, d'acheminement, offres de services logistiques proposés, coûts) et les ports auraient intérêt à disposer plus systématiquement d'analyses approfondies de la satisfaction de leurs clients par rapport à leur attractivité et leur fiabilité.

¹⁹⁷ La notion de coût de passage portuaire permet de comparer les « prix » des différents ports et de déterminer leur position concurrentielle. Elle recouvre en effet toutes les opérations depuis l'arrivée au port jusqu'au départ de la marchandise vers son lieu de post-acheminement (ou inversement).

III - De nouvelles évolutions sont nécessaires

L'impact à ce stade limité de la réforme portuaire sur la compétitivité des ports conduit à identifier les raisons de ce constat en demi-teinte et à rechercher des pistes d'amélioration.

Ces réflexions sont désormais à envisager dans le nouveau cadre régional mis en place par la loi du 7 août 2015 portant la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRÉ).

La politique portuaire est une compétence de l'État, qu'il exerce à travers les opérateurs que sont les GPM. Les collectivités locales y sont associées, grâce à leur participation aux conseils de surveillance et par les contrats de plan État-régions. Les nouvelles compétences des conseils régionaux en matière de développement économique devraient donc conduire à renforcer ces partenariats locaux.

A - Deux leviers essentiels à l'attractivité et la compétitivité à développer

Deux leviers doivent être prioritairement mobilisés pour renforcer l'attractivité des ports et leur permettre de rester dans la concurrence européenne.

1 - Une desserte portuaire concurrentielle à mettre en place

Pour certains GPM, les potentialités d'extension des *hinterland* sont limitées (Bordeaux et La Rochelle) (cf. carte n° 1) et les besoins de renforcement de la desserte, exclusivement routière, également.

À l'inverse, pour d'autres GPM, Le Havre notamment, la mise en place d'une desserte reposant sur plusieurs modes de transport concurrentiels est essentielle afin de rendre effectives les potentialités d'extension de leurs *hinterland*. Cette problématique avait été identifiée en 2008 mais aucune mesure d'envergure n'avait été prévue dans la loi portant réforme portuaire. Elle n'a pas non plus été traitée dans la définition interministérielle de la politique des transports. Les longs délais qui ont été nécessaires au transfert des voies ferrées dans le patrimoine portuaire, première étape de l'amélioration de la desserte portuaire, en témoignent.

Une priorité au développement des transports massifiés, notamment de fret ferroviaire et fluvial, a pourtant été donnée dans la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. L'objectif affiché était de doubler la part de marché du fret non routier pour les acheminements à destination et en provenance des ports d'ici à 2015, par rapport au niveau atteint en 2006. Le rôle de l'État y était souligné, notamment en ce qui concerne le développement de lignes ferroviaires prenant en compte le fret.

En premier lieu, cet objectif de doublement de la part relative du fret non routier (rail et fleuve) n'a pas été atteint pour l'ensemble des sept GPM (+ 25 % de parts du trafic pré et post-acheminé). Il l'a cependant presque été dans le cas du trafic des conteneurs pré et post-acheminés (+ 82 %).

Plus globalement, le développement de la multimodalité reste encore limité, notamment via le rail. L'évolution des trafics par voie modale entre 2006 et 2014, pour l'ensemble des GPM, est de - 16 % pour le rail, + 30 % pour le fluvial et + 32 % pour la route.

En second lieu, le développement du fret ferroviaire doit devenir une priorité.

Le développement des opérateurs ferroviaires de proximité (OFP) est une option intéressante mais qui reste encore limitée du fait de blocages entre opérateurs.

Le nombre de sillons réservés aux marchandises sur les lignes ferroviaires existantes a fait l'objet de négociations entre les GPM (Le Havre, Rouen) et RFF mais il reste encore trop faible comparé aux besoins, la priorité étant largement donnée au trafic passager.

D'autres solutions s'inscrivent dans des calendriers qu'il conviendrait d'accélérer : tronçon de la ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN) arrivant à Rouen, prévu en 2030, celui arrivant au Havre, prévu entre 2030 et 2050, contournement par Serqueux-Gisors prévu mi-2020. Il s'agit en effet de l'interfaçage avec le réseau ferré national, essentiel à l'atteinte de l'objectif de compétitivité fixé. Des difficultés d'acceptabilité locale du transit de marchandises expliquent en partie le retard de calendrier pour ces projets. Néanmoins, il conviendrait également que le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer effectue des arbitrages clairs dans les investissements qu'il décide. Un redéploiement des crédits en faveur de l'amélioration des accès aux ports maritimes est essentiel à la compétitivité des ports par rapport à leurs concurrents.

Enfin, le potentiel du transport fluvial est sous-exploité alors qu'il apparaît fiable, sécurisé et compétitif (caractère massifié particulièrement

adapté à certaines cargaisons, aux conteneurs et au transport de matières dangereuses). Il reste néanmoins peu attractif pour les chargeurs du fait notamment d'une flotte de petit gabarit vieillissante, d'une structuration de la profession perfectible et d'un surcoût lié à la nécessité de recourir au transport routier en pré et post-acheminement (ruptures de charges).

La logistique portuaire est décisive pour la compétitivité des ports français et son amélioration doit être une priorité de la politique portuaire.

2 - Une politique domaniale à dynamiser

Les recettes du domaine, des concessions, des terre-pleins et des hangars¹⁹⁸ constituent le second produit des GPM après les droits de port¹⁹⁹. Elles représentent en moyenne, sur la période 2008-2015, 25 % du chiffre d'affaires des ports du Havre, de Marseille, de Rouen, de Nantes-Saint-Nazaire, de La Rochelle et plus de 35 % du chiffre d'affaires des ports de Bordeaux et de Dunkerque. À titre de comparaison, Anvers et Rotterdam ont des recettes domaniales qui représentent plus de 40 % de leur chiffre d'affaires.

Les surfaces valorisables sont encore mal connues mais potentiellement importantes, ce qui constitue un avantage concurrentiel en faveur des ports français. C'est ainsi que la part non urbanisée du domaine artificiel²⁰⁰ (hors surface réservée à l'environnement et voirie) et donc encore disponible pour de nouveaux projets est estimée à 16 % du domaine artificiel à Marseille et à 40 % et 55 % au Havre et à Dunkerque qui disposent donc d'une réserve foncière importante. Pour l'ensemble des GPM, ces surfaces encore disponibles représenteraient 32 % de leurs domaines artificiels cumulés.

Malgré cet atout, les ressources domaniales ont peu évolué ces dernières années. Plusieurs éléments révèlent une politique peu dynamique au sein des ports français. Le renouvellement annuel des occupants du domaine est faible (4 % du stock) ainsi que le taux de résiliation (4 % également). Le principe de renouvellement des conventions pour

¹⁹⁸ Ces recettes résultent de la cession de terrains d'une part et de la location de terrains, hangars ou terre-pleins d'autre part, dont les modalités et les prix sont définis dans des conventions d'occupation temporaire.

¹⁹⁹ Les droits de port sont directement issus du trafic.

²⁰⁰ Le domaine public portuaire comprend des parties de mer et de terre. Le domaine public artificiel en est une subdivision. Il comprend les voies destinées à assurer la sécurité et la facilité de la navigation ainsi que des biens immobiliers.

l'essentiel par tacite reconduction ne permet pas de renégocier les prix. La politique tarifaire est ancienne et n'a pas comporté jusque récemment d'explicitation des critères permettant d'évaluer l'intérêt portuaire d'une parcelle.

Plusieurs pistes pourraient être avantageusement explorées.

Ainsi, la politique tarifaire appliquée par les GPM devrait être améliorée. Des évolutions ont déjà été menées récemment par certains GPM à la suite de constats des comités d'audit et de recommandations faites par la Cour (Le Havre et Rouen). D'autres GPM ont lancé des réflexions mais moins avancées. Il convient de poursuivre l'effort. La tutelle devrait également mieux accompagner cette évolution en recensant et diffusant les bonnes pratiques (élaboration d'un document de doctrine, tel qu'il en existe un, par exemple, à Ports de Paris).

La publication par les ports de leurs offres immobilières devrait en particulier être développée de façon à permettre une plus grande concurrence. Une telle procédure n'est pas obligatoire mais la mise en place d'une publication quasi systématique sur les sites de communication et sur des supports de publicité serait efficace. Les GPM du Havre et de Rouen, en lien avec Ports de Paris et les ports partenaires du GIE HAROPA, publient désormais sur le site de ce dernier les offres immobilières et foncières les concernant. Le GPM de Marseille indique avoir engagé un projet de publication des offres foncières sur son site internet pour la fin 2016.

Une gestion plus dynamique renforcerait la solidité financière des ports en diversifiant leurs ressources à l'image des ports concurrents belges et néerlandais et susciterait de nouveaux trafics pour des clients plus captifs désireux de rentabiliser leur investissement.

La valorisation du patrimoine est, au regard de la mission traditionnelle des ports, un métier nouveau qu'il convient de professionnaliser.

B - Un mode de gouvernance à organiser autour d'une coopération dynamique entre ports

Des initiatives pour développer l'attractivité des ports ont été prises par certains ports : Le Havre et Rouen en liaison avec Paris dans le cadre du GIE HAROPA, mais aussi Marseille avec Medlink et Dunkerque avec les ports fluviaux voisins (Lille, Dourges, Valenciennes) alors que ces derniers n'étaient pas visés, dans le cadre de la réforme, par la mise en place de conseils de coordination interportuaires (CCI).

Même s'il reste difficile de déterminer pour l'instant quelle sera, sur le long terme, la plus-value d'HAROPA, cette forme de coopération semble de nature à mieux faire connaître les ports français de l'axe Seine et renforcer leur compétitivité par un effet de taille (90 Mt de trafic et 340 M€ de chiffre d'affaires) ainsi que par leur capacité à proposer une offre logistique intégrée sur l'axe de la Seine.

Les deux autres principaux ports français ont fait la même analyse et pris des initiatives qu'ils renforcent progressivement.

Fort de sa position sur un axe fluvial et conscient des faiblesses de sa desserte fluviale qui limite l'étendue de son *hinterland*, le grand port maritime de Marseille a créé un partenariat (Medlink devenue association en 2015) avec plusieurs plateformes intérieures. Le trafic fluvial a progressé de 24 % entre 2009 et 2014.

De son côté, le grand port maritime de Dunkerque a créé un GIE en 2011 avec la chambre de commerce et d'industrie Grand Lille et la plateforme de Dourges afin de promouvoir les transports par voie fluviale. Après des débuts difficiles, les trafics conteneurisés progressent (3 200 EVP en 2014 et 8 000 EVP en 2015, soit + 150 %). Dans le nouveau cadre régional, la volonté de disposer d'un effet de taille afin de consolider l'*hinterland* et de l'étendre, a pris une autre dimension. Une association a été créée, « Ports Hauts de France », qui rapproche le GPM (Dunkerque), les ports décentralisés de Calais²⁰¹, Boulogne-sur-Mer et du Tréport et des plateformes intérieures (Valencienne, Dourges, etc.) gérées par les chambres de commerce.

De telles coopérations autour d'ensembles portuaires avec des potentialités de trafics, de débouchés, de chaînes logistiques pourraient permettre de créer de la compétitivité. Une réflexion en ce sens se dessine et il convient de la poursuivre.

C - Des arbitrages à effectuer pour clarifier et renforcer le pilotage national

Les GPM ne forment pas un ensemble homogène (cf. carte n° 1).

²⁰¹ Calais est le quatrième port français en termes de trafic devant Nantes, Rouen, La Rochelle et Bordeaux et le septième port au niveau européen mais il ne comprend pas de trafic conteneurs à la différence des autres GPM.

En premier lieu, deux types de GPM peuvent être distingués en termes d'*hinterland* et de potentialités de développement

Certains GPM, notamment Le Havre (voire HAROPA), Marseille et Dunkerque, disposent d'atouts pouvant leur permettre de concurrencer d'autres ports européens. Leur développement constitue à ce titre un enjeu national. Tout d'abord, ils irriguent des *hinterland* étendus qui constituent des débouchés importants en volume (bassin parisien, vallée du Rhône etc.) et qui disposent d'une diversité d'accès (fluvial, ferroviaire) susceptibles d'intéresser les clients et donc d'augmenter les trafics. Ils ont de plus une réserve foncière importante qui peut leur permettre d'augmenter et diversifier leurs ressources et leur assurer à terme une plus grande solidité financière. Enfin, conscients de la concurrence à laquelle ils sont soumis (Anvers, Rotterdam, Gênes, Valence, etc.), ils ont développé des actions de coopération interportuaire volontaristes. Celles-ci visent, pour rester compétitifs, à disposer d'un effet de taille et à proposer une offre commune de logistique. La principale faiblesse de ces GPM réside dans leurs voies d'accès (fluviales et ferroviaires), insuffisamment dimensionnées. L'amélioration de ces dessertes, essentielles à leur développement, ne dépend pourtant pas d'eux mais d'autres acteurs, dont l'État et les collectivités.

Les autres GPM, ceux de la façade atlantique, ne présentent pas le même enjeu. Leur *hinterland* apparaît plus réduit, de portée régionale. Les débouchés sont moins importants en volume et les dessertes, moins diversifiées, sont essentiellement routières. Ils ne s'impliquent par ailleurs que peu dans des actions de coopération interportuaires.

En deuxième lieu, les situations financières des GPM diffèrent également assez largement.

Les GPM de la façade atlantique sont, en dehors de La Rochelle, dans des situations financières précaires, qui ne leur permettent pas d'autofinancer une part importante de leurs programmes d'investissement à venir.

Les autres GPM sont, pour certains, dans une situation financière satisfaisante (Dunkerque et Rouen), et peuvent mobiliser cet autofinancement. D'autres sont endettés (Le Havre et surtout Marseille).

Certains éléments montrent que la tutelle a conscience des différences d'enjeux et de positionnement des GPM. Ainsi, le niveau de représentation des commissaires du gouvernement (ainsi que des autres tutelles financières et économiques) dans les instances de gouvernance diffère selon les ports.

Néanmoins, ce positionnement différencié de l'État ne se traduit ni dans la stratégie nationale portuaire ni dans sa participation financière aux dépenses des GPM. La stratégie nationale portuaire publiée en mai 2013 donne des orientations mais les actions mentionnées comme prioritaires étaient, en 2013, déjà lancées voire réalisées et les éléments déclinant depuis lors cette stratégie, insuffisants. L'État doit clarifier davantage ses choix stratégiques. À ce titre, les dessertes fluviales et ferroviaires des principaux ports à développer sont déjà identifiées depuis longtemps, mais les décisions sont sans cesse retardées, grevant sévèrement la compétitivité des GPM de la façade Manche-mer du Nord.

Le niveau de la participation financière de l'État n'est pas non plus cohérent avec les enjeux. En effet, l'État finance proportionnellement davantage les GPM de la façade atlantique. En 2015, ces crédits représentent 13,1 et 14,4 M€ respectivement pour les investissements et le dragage (soit 44 % et 62 % des crédits versés par l'État sur ces deux thèmes à l'ensemble des GPM). Pourtant, les trafics et chiffres d'affaires des GPM de la façade atlantique ne correspondent qu'à 17 % et 21 % de ceux de l'ensemble des GPM.

L'entretien des accès des GPM, dont le dragage

Selon le code des transports, 100 % des frais d'entretien des accès, dont le dragage, doit être financé par l'État. Malgré les critiques récurrentes de la Cour en 2007, 2013 et 2014, et la difficulté croissante de l'État à honorer ces versements (moins de 50 % désormais), cette disposition n'a pas été révisée, les taux de couverture sont restés hétérogènes (plus de 70 % pour Bordeaux par exemple) et la clef de répartition entre les GPM est restée inchangée, sans incitation aux gains de productivité.

Un rapport conjoint du CGEFI et du CGEDD remis en août 2015 au MEEM propose une révision de la clef de répartition d'ici 2018 avec une partie incitative.

Cette dispersion traduit une politique de saupoudrage. Le cas de la répartition des crédits d'entretien des accès, sans incitation aux gains de productivité, l'illustre particulièrement. En raison de leur situation financière précaire, les GPM de Nantes-Saint-Nazaire et Bordeaux ne versent par ailleurs pas de dividendes à l'État depuis 2008 contrairement aux autres GPM (entre 25 et 45 % du résultat net comptable pour Le Havre, Dunkerque, Rouen et La Rochelle en 2014).

Les ressources financières de l'État se raréfiant, la répartition des crédits de l'État devrait cibler les investissements dans les grands ports maritimes soumis à un réel enjeu de compétitivité à l'égard des ports voisins de la mer du Nord et qui constituent un enjeu national.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réforme de 2008 n'a pas encore permis de renforcer la compétitivité des GPM, ce qui était pourtant son objectif premier.

Les GPM disposent cependant de nombreux atouts.

Deux sujets sont prioritaires pour améliorer leur compétitivité : la mise en place d'une desserte des ports (ferroviaire et fluviale) à la hauteur des enjeux attendus en termes de trafics d'une part et la mise en place d'une gestion des domaines portuaires dynamique et productrice de ressources financières, susceptibles de constituer un chiffre d'affaires moins volatil que les trafics, d'autre part.

Il en ressort clairement que les sept GPM ne constituent pas un ensemble homogène : il y a d'une part les grands ports dont l'hinterland est régional et qui ne s'inscrivent pas dans une coordination (façade atlantique) et d'autre part les grands ports confrontés à la concurrence des pays voisins, desservant un hinterland étendu, engagés dans des actions de coopération voire de coordination. L'amélioration de leur desserte constitue un des principaux leviers de compétitivité qui doit s'inscrire dans le cadre d'une politique portuaire adaptée assurant la cohérence des investissements sur l'ensemble de la chaîne logistique.

La Cour recommande ainsi de :

- 1. réviser la stratégie nationale portuaire dans le but de définir les voies d'une coopération plus poussée entre les ports et des priorités d'investissement ;*
 - 2. améliorer prioritairement la desserte ferroviaire des principaux grands ports maritimes (Le Havre et Dunkerque) ;*
 - 3. améliorer la gestion domaniale en optimisant les recettes et en fiabilisant la gestion des grands ports maritimes ;*
 - 4. recueillir les déclarations d'intérêts et leurs actualisations selon les délais et critères réglementaires et sous un format permettant l'analyse d'ici mi-2017.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.....	262
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget.....	267
Réponse commune du président du directoire du grand port maritime du Havre et du président du directoire du grand port maritime de Rouen (membres du GIE HAROPA).....	269
Réponse du président de l'Union nationale des industries de la manutention dans les ports français (UNIM).....	272

Destinataires n'ayant pas d'observations

Président du directoire du grand port maritime de Bordeaux
Président du directoire du grand port maritime de Dunkerque

Destinataires n'ayant pas répondu

Président du directoire du grand port maritime de La Rochelle
Présidente du directoire du grand port maritime de Marseille
Président du directoire du grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire
Président de l'Union des ports de France (UPF)

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE
L'ÉNERGIE ET DE LA MER, CHARGÉE DES RELATIONS
INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT**

Je note avec satisfaction que certaines des observations faites par mon département ont pu être intégrées à l'insertion. Il me semble toutefois nécessaire d'apporter les précisions suivantes.

Ainsi, bien que certaines évolutions soulignées par la Cour soient nécessaires afin de renforcer l'attractivité des grands ports maritimes (GPM) français, je ne partage pas le constat de la Cour quant à une mise en œuvre inégale de la dernière réforme portuaire et quant à la non-atteinte de l'objectif de performance et de compétitivité fixée par celle-ci.

Je souhaite souligner que, bien qu'il soit trop tôt pour en mesurer quantitativement les gains, la mise en œuvre de la réforme portuaire présente d'ores et déjà des évolutions très positives pour l'attractivité et la compétitivité de nos ports.

- ***Les principes de la réforme portuaire de 2008 sont pleinement appliqués et constituent un socle solide pour le développement du système portuaire français.***

J'estime que la réforme portuaire est, aujourd'hui, pleinement effective. En effet, les activités de manutention des grands ports maritimes français sont désormais assurées par des entreprises privées ce qui a permis un profond changement de modèle avec l'affirmation de ports aménageurs et gestionnaires de leur domaine. De plus, la gouvernance renouvelée permet une plus grande efficacité, l'image des ports français – bien qu'impactée par les mouvements sociaux de 2016 – s'est, à juste titre, fortement améliorée et la coordination interportuaire se développe de manière très positive, notamment sur l'axe Seine et, plus récemment sur les axes Nord et Rhône-Saône.

En matière de gouvernance et de stratégie, je ne souscris pas à l'analyse de la Cour quant à la portée limitée des projets stratégiques des GPM. En effet, ces documents s'inscrivent en pleine cohérence avec la stratégie nationale portuaire portée par l'État, et permettent, pour chacun des GPM, de fixer des axes stratégiques clairs par période de 5 ans. Ces axes portent aussi bien sur l'identification des filières cibles, que sur la politique environnementale ou encore sur le programme d'investissement et la trajectoire financière de l'établissement. Le lancement de réflexions à long terme (HAROPA 2030, La Rochelle 2040) ne répond aucunement, contrairement à ce qu'indique la Cour, à une absence de définition de

stratégie dans leurs projets stratégiques. Elle s'inscrit dans une dynamique plus prospective et moins opérationnelle que les projets stratégiques mais est tout à fait complémentaire de celle-ci et permet de préserver les intérêts des ports à plus long terme.

En matière d'investissements, la Cour met en cause le faible taux de réalisation des programmes d'investissements des GPM en notant pourtant que ceux-ci sont peu dépendants de la conjoncture. Je ne partage pas cette analyse. En effet, il me semble de bonne gestion que l'évolution des trafics, aussi bien en volume qu'en nature, conduise les GPM à s'interroger régulièrement sur l'opportunité ou le calendrier de certains projets de développement. Ainsi, la mise en œuvre des premiers projets stratégiques (2009-2014) a été marquée par les effets cumulés du coût de la réforme portuaire et de la crise économique, ce qui a conduit à la modification du programme d'investissements.

La Cour indique ensuite que l'État a manqué à ses obligations sur trois points qu'elle juge structurants dans sa relation avec les ports : la rédaction de lettres de mission aux directeurs de port, l'établissement de contrats pluriannuels et de bilans formels de l'exécution des projets stratégiques. Comme cela a déjà été indiqué à la Cour, le rôle de tutelle de l'État est pleinement assuré et ne peut se résumer à ces seuls éléments.

Ainsi, des réunions associant le directeur des services de transports et les directeurs généraux des GPM se tiennent chaque mois afin d'échanger sur les différents sujets d'actualité et guider les ports dans les grandes orientations stratégiques. Par ailleurs, le secrétaire d'État chargé des transports a rencontré régulièrement les directeurs généraux des GPM. Entre 2014 et 2016 quatre réunions ont eu lieu. Au-delà, chaque année, de nombreuses réunions stratégiques associent la tutelle des ports, les ministères économiques et financiers et les directions des GPM pour l'examen des budgets initiaux, de la stratégie pluriannuelle d'investissements ou encore le suivi des investissements inscrits aux contrats de plan État-Région. L'accompagnement porte aussi bien sur les orientations stratégiques des établissements que sur le suivi de leurs investissements et de leurs trajectoires financières ainsi que sur les évolutions réglementaires en cours ou attendues pour renforcer l'attractivité et l'action au profit de la transition énergétique des GPM. En conséquence et compte tenu du dispositif de suivi en place, la question de l'opportunité de conclure des contrats pluriannuels, dans les formes habituelles, entre l'État et les GPM est posée. S'agissant des lettres de mission des directeurs de port, le ministère s'attache à résorber le retard.

La Cour souligne la problématique du terminal multimodal du Havre en précisant que l'intervention du GPM du Havre, qui est devenu

propriétaire du terminal suite aux difficultés rencontrées par les opérateurs économiques porteurs du projet, contrevient aux objectifs de la réforme portuaire. La réalité me semble être plus nuancée. En effet, le développement des modes ferroviaire et fluvial est au cœur des missions des GPM. Les difficultés des acteurs initiaux du terminal multimodal du Havre, qui constitue un outil majeur du développement des modes massifiés, ont conduit le GPM à s'impliquer fortement pour permettre le bon fonctionnement de cet outil, mais également pour préserver ses intérêts.

S'agissant enfin du transfert des personnels de conduite d'engins et de maintenance vers les entreprises de manutention, l'article 11 de la loi de 2008 renvoie à un accord-cadre le soin de préciser les modalités selon lesquelles les contrats de travail des salariés se poursuivent avec les entreprises de manutention. À défaut d'accord-cadre, l'article 12 de la loi du 14 juillet de 2008 portant réforme portuaire, qui prévoit le transfert à l'opérateur des contrats de travail des salariés du GPM, s'applique. Un accord-cadre a été signé le 30 octobre 2008 par les organisations patronales et les syndicats de salariés. Il prévoit qu'il est remis à chaque salarié dont le contrat de travail se poursuit chez un opérateur ou dans une filiale du GPM une convention tripartite individuelle de détachement liant le GPM, l'opérateur ou la filiale et le salarié, et transposant l'accord-cadre national à sa situation particulière. L'accord-cadre précise les conditions de ce détachement.

Enfin, l'analyse de la Cour, consistant à considérer que le commandement unifié n'est effectif que dans les cas de transferts, semble excessive. En effet, d'un point de vue opérationnel, les personnels détachés sont bien placés sous l'autorité hiérarchique des entreprises de manutention. Il en résulte bien l'unification du commandement des activités de manutention, d'exploitation et de maintenance des outillages.

• La performance et la compétitivité des ports français ne peuvent se mesurer aux seuls trafics

Je ne partage pas l'analyse de la Cour qui conclut à la non-atteinte des objectifs de performance et de compétitivité fixés par la loi de 2008, sur la base de la seule lecture des trafics.

En effet, l'évolution globale des trafics et du rang de classement des GPM résulte au moins autant du contexte économique national et de la fluidité du passage portuaire (manutention, formalités douanières) ou encore de la qualité de la connexion avec l'hinterland que de la compétitivité des ports eux-mêmes.

Par ailleurs, il semblerait qu'une approche par filière et sur la période post réforme (c'est-à-dire après 2012) permettrait une analyse plus riche. À cet égard, la Cour souligne que le trafic de conteneurs, qui est une des filières les plus concurrentielles, a augmenté dans les ports français entre 2007 et 2014. La Cour aurait pu noter que la croissance dans les ports français depuis 2012 a été plus importante que la moyenne européenne, signe de l'attractivité de ceux-ci.

En outre, bien que la Cour semble en douter, je confirme que la chute des trafics pétroliers est, à elle seule, responsable de la quasi-totalité des trafics perdus entre 2007 et 2014. Ces évolutions sont fortement dépendantes de décisions de grands groupes industriels et d'un contexte industriel difficile. À cet égard, l'analyse de la Cour conduisant à comparer les niveaux de trafics des GPM français à ceux du port de Rotterdam, sans précision du contexte industriel national, me semble incomplète. À titre d'illustration, le port de Rotterdam couvre un bassin possédant au moins 25 % de capacité de raffinage supplémentaire en comparaison de l'ensemble des ports français et dont les déterminants industriels sont différents.

Il n'en demeure pas moins que la baisse des trafics pétroliers met en exergue la nécessité de faire évoluer le modèle économique des grands ports maritimes, notamment en poursuivant la mise en œuvre de nouveaux relais de croissance et en développant la connexion avec l'hinterland.

• Le développement de la desserte terrestre des ports et la poursuite d'une stratégie de valorisation de leur domaine sont essentiels à la compétitivité des ports

Je partage totalement les observations de la Cour quant à l'amélioration des dessertes des ports ainsi qu'à la valorisation de leur domaine, qui constituent deux leviers essentiels du renforcement de la compétitivité des GPM.

En premier lieu, je souscris à l'analyse de la Cour quant à la nécessité de renforcer l'offre de transport massifié desservant les ports. Il s'agit d'ailleurs d'une des ambitions majeures des actions portées par la stratégie nationale portuaire de 2013, par les travaux des conférences sur le fret ferroviaire et le fret fluvial, des recommandations des quatre rapports parlementaires et des conclusions du comité interministériel à la mer (CI Mer) du 4 novembre 2016.

S'agissant du développement des infrastructures du réseau ferré national, la Cour insiste, à juste titre, sur les enjeux attachés à la desserte des ports de Rouen et du Havre. La Cour précise que le calendrier des travaux envisagés pour la ligne nouvelle Paris-Normandie, ainsi que pour

le contournement par Serqueux-Gisors, apparaissent tardifs. Elle indique que le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer n'effectue pas d'arbitrages clairs en matière d'investissements. Je souhaite préciser que la desserte ferroviaire est un enjeu considérable pour les ports mais qu'elle s'inscrit dans une politique de développement du mode ferroviaire à l'échelle nationale. Le financement des investissements effectués sur le réseau ferré national s'inscrit dans ce cadre global. Concernant spécifiquement nt le projet de modernisation de la ligne entre Serqueux et Gisors, le Premier ministre a rappelé l'attachement de l'État à ce projet au cours du Comité interministériel de la mer du 4 novembre 2016. En effet, ce projet, qui bénéficie de financements communautaires importants (71 M€), est nécessaire pour développer et garantir des circulations de fret ferroviaire de qualité sur l'axe Seine, notamment dans le contexte des travaux à venir dans l'Ouest parisien. Dans ce contexte, la déclaration d'utilité publique a été prise le 25 novembre 2016 et permet d'envisager une mise en service avant la montée en puissance des travaux de l'Ouest parisien.

En matière de valorisation du foncier des GPM, je souscris à l'objectif mise en avant par la Cour d'augmentation des recettes domaniales. Je souhaite toutefois apporter les précisions suivantes.

D'abord, les recettes du domaine représentent près de 30 % des chiffres d'affaires pour les années 2015 et 2016 des ports de Marseille, Le Havre, Rouen et Nantes-Saint-Nazaire, qu'il convient de comparer aux 25 % évoqués par la Cour et qui doivent se baser sur une moyenne calculée sur une période antérieure.

Ensuite, je ne partage pas l'analyse de la Cour quant au manque de dynamisme des GPM en matière de politique domaniale. En effet, ceux-ci, saisissant pleinement leur rôle d'aménageur, se professionnalisent rapidement et mettent en place progressivement des politiques commerciales. Il importe que ces politiques commerciales soient adaptées à la réalité de chaque port. En outre, il convient que les directoires conservent suffisamment de marges de négociation avec leurs clients.

Au-delà de ces deux leviers, je partage pleinement l'invitation de la Cour à poursuivre le renforcement de la coopération interportuaire et le long des axes logistiques. C'est le sens des mesures annoncées par le Premier ministre au cours du Comité interministériel de la mer qui s'est tenu le 4 novembre 2016.

Enfin, il semble que la Cour effectue un distinguo entre les différents ports sous tutelle de l'État. Elle indique qu'il existe un positionnement différencié de l'État qui se traduit par le niveau de représentation dans les

instances de gouvernance. Elle poursuit en invitant l'État à adapter sa participation financière en conséquence, ce que je ne partage pas.

La répartition de la dotation de l'État aux ports destinée à supporter les dépenses de dragage et d'entretien conduit à soutenir les ports d'estuaire, dont deux des trois plus importants sont situés sur la façade atlantique, qui cumulent un chiffre d'affaires plus limité et des coûts de dragage importants, difficiles à absorber. Cela se justifie par le fait que ces ports situés à l'intérieur des terres sont des acteurs clés du développement durable, dans la mesure où ils favorisent la desserte des territoires en allant au plus proche des bassins de consommation et de production.

Le dragage et l'entretien des ouvrages d'accès aux GPM sont essentiels pour l'exploitation et la compétitivité des ports. En raison des contraintes budgétaires, la réduction des crédits dédiés à ces opérations a été importante ces dernières années. Compte tenu de la forte sensibilité de cette problématique et afin de mettre en œuvre les recommandations de la Cour en matière de répartition de la dotation entre les différents ports, une mission conjointe du Conseil général de l'environnement et du développement durable et du Contrôleur général économique et financier a été engagée et vient de remettre ses propositions. Cette mission a permis de dresser un état parfaitement documentaire des coûts. La mise en œuvre de ses recommandations a conduit, dès 2016, à adopter une nouvelle clé de répartition de la dotation financière de l'État entre les GPM.

En outre, le Premier ministre a annoncé au cours du dernier CIMER, une augmentation de la participation financière de l'État au dragage des ports pouvant aller jusqu'à 26 M€ en 2017 et jusqu'à 30 M€ en 2018.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Nous partageons largement les constats établis par la Cour et les recommandations qu'elle formule.

En premier lieu, nous avons bien noté le diagnostic effectué par la Cour d'une réforme portuaire de 2008 très coûteuse pour les GPM. À ce titre, les chiffrages prévisionnels établis par plusieurs ports laissent espérer une neutralisation progressive à l'horizon 2017-2018 de l'impact des compensations accordées dans le cadre de la réforme portuaire, mais ceci devra être confirmé dans l'examen des comptes de ces entités portuaires. La Cour fait par ailleurs le diagnostic d'un retard persistant de

la compétitivité des GPM français par rapport à leurs homologues européens, qui est un point d'attention majeur du Gouvernement, au regard de l'importance des ports dans notre économie.

Pour autant, et comme le souligne la Cour, la réforme portuaire a permis une modernisation de la gouvernance des GPM. Ainsi, l'efficacité de leur gestion s'est améliorée de façon sensible au cours des dernières années, en s'appuyant notamment sur le comité d'audit du conseil de surveillance, chargé d'instruire les dossiers à forts enjeux financiers.

S'agissant du pilotage stratégique des GPM, il convient de relever que les conseils de surveillance des GPM ont approuvé, comme le prévoyait la loi, des projets stratégiques pluriannuels. Nos services ont notamment veillé à ce que ces projets stratégiques soient assortis de trajectoires financières et que ces dernières fassent l'objet d'un suivi étroit dans le cadre des comités d'audit. Ce travail de suivi, qui tient compte en particulier de la rentabilité financière des projets d'investissement, des perspectives de trafic portuaire ou encore des apports financiers des principaux partenaires, s'appuie en particulier sur un effort de priorisation des projets d'investissements des GPM, et sur l'utilisation, dès que cela est possible, de mécanismes de phasage dans le temps des principaux projets d'investissements afin de permettre aux GPM d'ajuster leur rythme de mise en œuvre en cas de tension sur leur trajectoire financière.

La Cour recommande par ailleurs d'« améliorer prioritairement la desserte ferroviaire des principaux grands ports maritimes ». S'il est indéniable que le développement des GPM doit s'appuyer sur un réseau performant de dessertes, en particulier ferroviaires, l'effort d'investissement que la Cour appelle de ses vœux dans ce domaine ne peut être envisagé indépendamment de l'effort global que l'État consacre au domaine des transports ferroviaires et portuaires. Ainsi, au-delà des engagements importants déjà mis en place par l'État en faveur des GPM dans le cadre du plan de relance de l'économie (50 M€ sur 2009-2010), du plan de relance portuaire (174 M€ sur 2009-2013), et des contrats de plan État-régions, le contrat de performance signé entre l'État et SNCF Réseau prévoit un effort important de modernisation du réseau ferroviaire sur les dix prochaines années.

La Cour préconise également un renforcement de la coordination interportuaire. Nous partageons à cet égard le constat du bilan favorable de la constitution du GIE « HAROPA » entre les trois ports de l'axe Seine. Cette coopération, qui a vocation à permettre de constituer une masse critique dans la compétition européenne, notamment face aux ports du Range Nord, doit être poursuivie. D'autres formes de partenariat ou de coopération interportuaires doivent être soutenues pour les mêmes

raisons, quand bien même elles concernent un grand nombre d'entités qui ne relèvent pas toutes du périmètre de nos services.

Nous rejoignons ensuite la Cour s'agissant de la mise en œuvre d'actions de pilotage des conventions de terminal. Il est essentiel pour les GPM de veiller à la prise en compte systématique d'objectifs de trafic dans les conventions de terminal et de demander un reporting régulier au sein du comité d'audit sur le respect des objectifs de trafic par les opérateurs de terminaux portuaires ainsi que sur les conditions de mise en œuvre, le cas échéant, des sanctions prévues.

Nous partageons enfin pleinement la recommandation de la Cour s'agissant des efforts à faire porter sur la mise en place d'une gestion active du domaine des GPM, qui est susceptible de constituer un relais de croissance précieux (et moins volatile que le trafic). Outre l'utilisation appropriée du levier tarifaire – qui peut nécessiter une évolution de la politique tarifaire domaniale et justifie de notre point de vue l'association systématique du comité d'audit à ces travaux – ceci renvoie comme le souligne la Cour (i) à l'établissement d'une cartographie précise du domaine portuaire (qui permette de tenir compte du caractère plus ou moins contributif des activités susceptibles d'être implantées sur chaque parcelle) et (ii) à la nécessité de développer les compétences des ports en matière de prospection commerciale. Ce sujet figure en tête de l'ordre du jour des instances de gouvernance de plusieurs GPM et fera l'objet, de la part de nos services, d'une attention forte. Il nécessitera aussi, le moment venu, la mise en place d'indicateurs appropriés afin de mesurer la performance des GPM dans ce domaine.

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DU
GRAND PORT MARITIME DU HAVRE ET DU PRÉSIDENT DU
DIRECTOIRE DU GRAND PORT MARITIME DE ROUEN
(MEMBRES DU GIE HAROPA)**

Nous faisons le choix d'un courrier conjoint compte-tenu de l'important travail de coopération réalisé entre nos ports dans l'esprit de la réforme de 2008.

Nous tenons en premier lieu à souligner les éléments positifs relevés par la Cour quant à la modification de la gouvernance des ports de Rouen et du Havre qui constituait l'un des objectifs de la réforme : mise en place de conseils de surveillances « plus resserrés », de comités d'audit fortement impliqués permettant une expertise financière indépendante et

de conseils de développement aux échanges « nombreux et riches ». Nous partageons également l'avis de la Cour sur la nécessaire collégialité des décisions prises par les directoires, qui est scrupuleusement respectée. En particulier, pendant la période où la composition du directoire de Rouen a été incomplète, son président a renoncé à la prépondérance de sa voix et toutes les décisions ont ainsi été prises à l'unanimité.

Nous saluons également l'appréciation positive de la Cour sur la mise en place d'une coordination portuaire à l'échelle de la vallée de la Seine. Cette coordination a été initiée par l'installation et le fonctionnement du Conseil de coordination interportuaire de la Seine dont le principe était inscrit dans la réforme. Comme le souligne la Cour, les ports du Havre, de Rouen et de Paris ont choisi d'aller au-delà dès 2012 en matérialisant ensemble un système portuaire de premier plan au niveau européen sous la bannière HAROPA.

Pour porter l'ambition et l'action de développement de HAROPA, les trois ports de la vallée de la Seine appartenant à l'État ont mis en commun leurs moyens au sein d'un Groupement d'Intérêt Économique. Le GIE rassemble à coût constant les fonctions dont l'exercice à l'échelle des trois ports apporte une plus-value pour le développement : stratégie, action commerciale, développement de la multimodalité, facilitation du passage de la marchandise et communication (environ 100 salariés).

L'alliance HAROPA est également animée par une dizaine de clubs métiers qui réunissent les équipes de chacun des trois ports pour identifier les bonnes pratiques et mettre en œuvre des actions communes dans de nombreux domaines : management, gestion domaniale, environnement, sûreté, informatique, juridique, achats, système d'information géographique, concertation, ingénierie et conseil.

Nous partageons le point de vue de la Cour sur la nécessité d'améliorer prioritairement la desserte ferroviaire de nos ports. Cet objectif implique la réalisation rapide du projet de modernisation de l'itinéraire Serqueux-Gisors à l'horizon 2019-2020, ce que permet son arrêté de déclaration d'utilité publique pris en novembre dernier par les autorités préfectorales. L'amélioration de la desserte ferroviaire de nos ports passe également par une meilleure prise en compte des besoins du fret ferroviaire lors de la réservation des capacités sur le réseau existant afin que les opérateurs ferroviaires puissent in fine bénéficier de sillons de circulation adaptés aux besoins des chargeurs. Cet objectif fait actuellement l'objet d'un travail partenarial animé par l'État avec la région Normandie, la région Île-de-France et le STIF qui devrait porter ses fruits dans les 2 ans qui viennent. L'amélioration de la desserte ferroviaire des ports nécessite également des plateformes performantes de

traitement des trains dans l'enceinte des ports. Cette fonction est désormais assurée au Havre par l'exploitant du nouveau terminal multimodal dont la construction impliquant une prise de participation du GPMH a été conforme à l'esprit et au texte de la réforme de 2008.

Nous souscrivons également au point de vue de la Cour sur l'importance de développer les recettes domaniales au sein de nos ports pour renforcer leur modèle économique avec une part plus importante de recettes moins directement corrélée aux trafics par nature variables et conjoncturels. Cet objectif nous conduit et nous conduira à développer l'offre avec de nouveaux terrains mis sur le marché et à moderniser nos politiques tarifaires.

En revanche, nous souhaitons relativiser le bilan négatif que fait la Cour sur l'évolution globale des trafics maritimes et son utilisation comme marqueur de la compétitivité de nos ports en comparaison avec les autres ports européens. Il nous semble en effet plus pertinent de privilégier une analyse par secteur en distinguant les différents types de trafic et en prenant en compte leur sensibilité aux sous-jacents économiques des filières dont ils dépendent sur notre hinterland.

Ainsi, sur l'axe Seine, la baisse des trafics maritimes sur la période 2007-2014 est liée majoritairement à la fermeture de la raffinerie Pétroplus et à la restructuration de la raffinerie de Normandie. Ces événements s'inscrivent dans un mouvement européen de diminution des capacités de raffinage. La fermeture de la raffinerie Pétroplus de Petit-Couronne a en effet été prononcée par le tribunal de commerce de Rouen après sa mise en liquidation judiciaire et compte-tenu de l'absence de proposition de reprise acceptée. La restructuration de la raffinerie de Normandie située à Gonfreville l'Orcher, menée à terme en 2012 avec l'objectif de rééquilibrer sa production en faveur du diesel dans un contexte de diminution de la consommation de pétrole et d'excédent d'essence, a conduit à réduire sa capacité de 16 à 12 Mt par an. Nous pensons que la baisse de trafic induite n'a pas de lien direct avec l'objet et la mise en œuvre de la réforme portuaire de 2008 et n'est pas un indicateur de l'évolution de la compétitivité de nos ports.

La nette progression des trafics maritimes de céréales du port de Rouen de 2012 à 2015 (+43%) est le reflet d'une conjoncture favorable (quantité et qualité des récoltes sur l'hinterland de collecte, forte demande mondiale, faiblesse des taux de fret) mais aussi le résultat de l'important travail conduit par les acteurs portuaires et les acteurs de la filière pour développer l'activité. Inversement, la faiblesse de la récolte 2016 (environ -30% par rapport à 2015) devrait fortement faire chuter les trafics montrant ainsi le poids parfois déterminant de la conjoncture.

Les trafics de conteneurs peuvent rapidement et facilement passer d'un port à l'autre en fonction de la compétitivité des ports. Mais, l'évaluation des effets de la réforme portuaire sur ces trafics très concurrentiels ne nous semble pas pouvoir être faite valablement sur la période 2007-2014 compte-tenu des effets négatifs des mouvements sociaux de 2008 à 2011. Ainsi, postérieurement aux mouvements sociaux et après que les principaux éléments de la réforme ont été mis en place, ces trafics ont à nouveau progressé. Cette progression a été plus forte que celle cumulée des ports concurrents, la part de marché de HAROPA sur le trafic maritime des conteneurs au sein du range nord ayant augmenté de 9,2% de 2012 à 2015 (pour s'établir à 6,4% en 2015). Il peut s'agir d'un effet de rattrapage ou d'un mouvement plus profond de retour à la confiance chez les chargeurs et les commissionnaires de transport, porteur d'une croissance plus durable, voire encore d'un cumul des deux. Dans tous les cas cette progression mérite d'être soulignée comme un signal positif postérieur à la réforme.

Enfin, les investissements privés liés à l'activité portuaire constituent un bon indicateur de l'attractivité de nos ports. De ce point de vue le niveau important des investissements réalisés sur les terminaux à conteneurs, dans l'immobilier logistique avec actuellement 500 000 m² en cours de développement, et dans l'industrie sur ou à proximité de nos ports témoigne de la confiance des investisseurs dans la compétitivité actuelle et future de nos ports.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE DES
INDUSTRIES DE LA MANUTENTION DANS LES PORTS
FRANÇAIS (UNIM)**

▪ **Préambule**

L'UNIM prend acte du travail accompli par les services de la Cour des comptes sur l'évaluation de la réforme portuaire de 2008. Elle note la précision des analyses fournies dans le rapport et se félicite de la procédure de consultation engagée par la Cour auprès des acteurs de cette réforme avant la publication de son rapport final.

Toutefois l'UNIM, en tant qu'acteur et partie prenante aux négociations intervenues, tant au plan national (accord cadre du 30 Octobre 2008, convention collective unifiée « Ports & Manutention »), que pour ses membres au niveau des négociations locales sur les transferts / détachements, entend faire part de plusieurs

observations destinées à préciser un certain nombre de remarques de la Cour sur la base de l'expérience de ceux qui ont vécu sur le terrain ces moments particulièrement difficiles.

Il en découle des points de convergence, mais également quelques nuances, voire des divergences.

▪ **Remarque générale sur l'appréciation de la réforme**

Globalement, la Cour voit dans la réforme des GPM « une mise en œuvre inégale, des effets modestes et une attractivité insuffisante ».

De son côté, l'UNIM ne conteste pas le coût exorbitant de cette réforme, ni le fait que les attentes qui étaient très fortes sur ses effets en termes de compétitivité, sont loin d'avoir été toutes satisfaites.

Pour autant il semble excessif de parler d'un impact limité, dans la mesure où la démarche entreprise a constitué une nouvelle étape, perfectible certes, mais essentielle pour refondre et adapter le modèle économique des ports français à la réalité du moment.

C'est pourquoi, après un constat très critique de la Cour sur les effets de cette réforme, les moyens proposés pour rechercher des pistes d'amélioration de l'attractivité des ports apparaissent quant à eux incomplets, notamment en matière domaniale ou de gouvernance. D'une manière générale sur l'attractivité des ports, il conviendra de se référer aux quatre rapports d'axe produits en 2016 par des parlementaires missionnés par le Premier ministre.

▪ **Principales observations sur les constats effectués par la Cour**

- Sur l'objet même de la réforme.

Personne ne conteste que l'objectif final était bien d'accroître la compétitivité des ports français. Mais pour y parvenir, concrètement un objectif essentiel avait été identifié en amont comme un prérequis technique fondamental : séparer strictement dans la gestion des grands ports maritimes, le régalien du commercial.

Une logique qui a été clairement voulue, mais qui pourtant a été souvent très mal comprise. Or, c'est avant tout par rapport à cet objectif politique essentiel qu'il convient d'analyser la réforme de 2008, pour mieux identifier ses effets ou ses lacunes en termes d'attractivité et non pas en comptant le nombre de grutiers transférés ou le prix auquel les outillages publics ont été cédés.

L'objet de la réforme de 2008 dans les GPM n'a pas été d'abord de privatiser l'outillage et de transférer au privé ce qu'il restait de public dans les outillages de bord à quai. De même l'objectif de fond n'a pas été le transfert des grutiers aux entreprises de manutention pour qu'ils deviennent dockers afin de mettre en œuvre le commandement unique.

En fait il ne s'agit là que des conséquences pratiques d'un mouvement bien plus profond dont d'aucuns n'ont pas encore réellement pris toute la mesure.

La réforme de 2008 a eu pour véritable objet de clarifier les missions dans les ports, en distinguant ce qui relève du régalien donc des autorités portuaires, de ce qui relève du marché et donc des entreprises privées pour la fourniture de services portuaires, comme la manutention pour l'interface terre/navire. Un nouveau partage des rôles entre le public et le privé qui doivent s'entendre pour progresser ensemble.

Ce qui a priori constitue une avancée importante en restant euro-compatible. A charge d'en tirer toutes les conséquences, ce qui est loin d'être fait aujourd'hui, notamment en termes de gouvernance.

- Sur l'aspect Gouvernance.

Aucune référence n'est faite dans le rapport à la nouvelle Commission des Investissements. Les établissements portuaires ex-ports autonomes requalifiés « en ports majeurs » -les GPM- ont vu en tant qu'autorités portuaires, leurs missions clairement recentrées sur celles « d'autorité publique » (gestion du domanial, aménageur d'infrastructures, sûreté / sécurité, promotion générale du port...), alors que le commercial authentique avec la fourniture de services portuaires marchands et les investissements y afférents, est dévolu aux entreprises privées.

Cette nouvelle répartition des rôles est pourtant claire et ne tolère plus en théorie, comme par le passé, d'ingérence de la sphère publique sur la sphère privée. A chacun sa mission. Alors pourquoi par exemple, les autorités portuaires continuent-elles à démarcher les clients armateurs des entreprises de manutention, alors qu'en l'espèce leur rôle doit se limiter à la seule promotion des intérêts généraux du port ?

Cette clarification des missions et du qui-fait-quoi dans les ports aurait dû entraîner en toute logique une refonte de la gouvernance des ports bien plus poussée que ce qui a été fait en 2008. Au contraire sous

prétexte de limiter les conflits d'intérêts, les investisseurs, véritables acteurs du passage portuaire, ont été sortis des instances de décision et se sont vus relégués parmi d'autres acteurs dans des conseils de développement à caractère purement consultatif.

Pourtant la Cour considère que sur la gouvernance et l'établissement des projets stratégiques, la mise en œuvre de la réforme est assez complète, même si elle reste à parfaire. Les quelques critiques qui sont faites restent très mineures par rapport au véritable enjeu : faire en sorte que tous ceux qui mettent de l'argent au pot sur les ports aient la possibilité de s'exprimer et participent aux décisions stratégiques. Une approche en cohérence avec la redéfinition des missions de chacun qui demeure la véritable ossature de cette réforme.

Il faudra attendre la loi Leroy sur l'Economie Bleue en 2016 et la mise en place des commissions des investissements au sein des conseils de développement pour que cette lacune soit partiellement corrigée... Mais c'est une première étape et pour renforcer véritablement l'attractivité des ports il faudra sans doute aller encore plus loin et envisager probablement d'aller jusqu'à la co-décision.

- Sur les délais de mise en œuvre de la réforme et le poids du social.

Le transfert des outillages et des personnels vers les entreprises de manutention est jugé comme lent et difficile, notamment du fait du contexte de crise en 2009, ce que personne ne récuse. Difficile certes, mais sur l'aspect lenteur, il convient de rappeler que l'approche méthodologique privilégiée par Dominique Bussereau pour la mise en œuvre de la réforme a consisté volontairement à laisser la part grande au dialogue social et à la concertation avec l'ensemble des acteurs ou partenaires concernés. D'où ces très nombreuses tables rondes avec le Ministre en présence des acteurs et organisations syndicales.

Ces principes sont exposés en détails par le Ministre aux représentants de l'UNIM dès le 15 Janvier 2008. L'idée est de faire participer et d'impliquer l'ensemble des acteurs pour faire en sorte d'éviter les très nombreux blocages des ports comme ceux survenus au cours de la réforme précédente en 1992 (grèves un jour ouvrable sur 3 durant un an...). Cette approche astucieuse se retrouve dans le texte de loi qui suivra, avec la possibilité de substituer par le dialogue social avec les syndicats des dispositions plus favorables aux salariés que ce que la loi avait posé comme un minimum incontournable. Sur l'aspect

social uniquement, car il n'a jamais été question de « refaire » la loi par le dialogue social, comme certains ont pu le prétendre.

Mais la négociation d'accords conventionnels est bien souvent beaucoup plus chronophage que la stricte adoption de dispositions normatives par la loi...

Dès lors, si les partenaires sociaux avaient intérêt « à jouer le jeu » et à ne pas s'opposer frontalement au dispositif de réforme, la porte restait ouverte à d'éventuelles surenchères (en coût et en temps), très difficiles à éviter compte tenu de la pression exercée par le délai des deux ans fixé par la loi, au-delà duquel les autorités portuaires ne pouvaient plus continuer à exploiter des outillages de bord à quai. Sans compter le principe constitutionnel d'autonomie de la négociation collective, en vertu duquel on ne pouvait exclure que le champ initial prévu pour la négociation de la nouvelle convention soit plus étendu que ce que le Législateur avait préconisé.

Reste qu'en final, force est de constater que les délais ont bien été respectés puisque concrètement la loi avait prévu (art. 7) que dans un délai de deux ans à compter de l'adoption de leur projet stratégique, les GPM n'étaient plus autorisés à exploiter des outillages de manutention. C'est ce délai qui s'est imposé en pratique avec une convergence autour de la date théorique du 3 Mai 2011, de la signature des transferts d'outillages au privé, des conventions de transfert /détachement des grutiers et de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention collective, sous forme d'un tout cohérent.

Transférer les personnels grutiers avant cette date n'aurait concrètement rien apporté de plus.

- Sur le transfert des grutiers vers les entreprises.

Selon la Cour, il aurait constitué l'exception. En fait, ces transferts/détachements se sont fait au volontariat et dans la limite des besoins des entreprises conformément au texte de loi. L'exposé des motifs précisait explicitement que ces transferts se concevaient a minima sur les seuls besoins exprimés par les entreprises.

Parfois ces transferts ont même été supérieurs aux besoins. Il s'est agi en fait d'un choix politique délibéré de certaines entreprises qui voulaient clarifier définitivement la situation.

Quant aux autres formes de transfert, vers des groupements, filiales ou sociétés ad hoc plutôt que directement dans l'entreprise de

manutention, ils ne sont pas contraires à l'esprit de la réforme qui porte avant tout à ce propos sur le commandement unique que ces modalités pratiques ne remettent pas en cause dans les faits.

Enfin, étonnement, les effectifs de portiqueurs transférés des GPM du Havre et de Marseille n'ont pas été comptabilisés dans le rapport.

- Sur la question du transfert des outillages.

La Cour dénonce des conditions de transfert au privé des outillages publics à des prix de cession particulièrement bas et des modalités coûteuses pour les ports, sachant qu'en outre une partie des outillages n'a pas été vendue ou a dû être ferrailée. Le constat est là mais il est exagéré d'en laisser porter une quelconque responsabilité sur les entreprises.

En réalité, les transferts d'outillages conformément à la loi ont été réalisés de gré à gré sur la base du prix de marché et la Cour des comptes était elle-même partie prenante dans la Commission nationale d'évaluation chargée par la loi de s'assurer de la transparence des opérations. De nombreux matériels étaient anciens ou obsolètes, voire inadaptés. Cela pourrait laisser penser que de mauvais choix d'investissements ont été réalisés par les autorités portuaires contrairement à l'avis des opérateurs privés (cf. le terminal multimodal du Havre).

L'autre aspect porte sur la négociation des conventions de terminal liées à la mise en place de la réforme. La Cour souligne des objectifs de trafic et d'engagements d'investissements souvent trop modestes. Elle recommande aussi la mise en place systématique de pénalités appliquées en cas de non-atteinte des objectifs. Est-ce là véritablement le meilleur moyen de soutenir l'investissement privé que de créer un mécanisme de repoussoir à l'égard des banques appelées à financer les installations faisant l'objet des conventions de terminal ?

Sanctionner un manque d'activité qui peut n'être lié qu'à la conjoncture ou au manque global d'attractivité et pas forcément d'origine volontaire ou fautive, n'est pas un bon moyen d'attirer les investissements privés.

- Sur le volet social et la CCNU (voir aussi plus haut le point « délais de mise en œuvre »).

L'UNIM n'entend aucunement contester le coût exorbitant de cette réforme qui a effectivement été alourdi par la négociation de la nouvelle convention collective unifiée (CCNU) et la mise en place d'un dispositif de préretraite au titre de la pénibilité.

S'agissant de la CCNU, c'est justement la raison pour laquelle, dès le 15 Janvier 2008, lors d'une rencontre entre les représentants de l'UNIM et Dominique Bussereau, la profession avait fait savoir son hostilité quant à la mise en place d'une nouvelle convention collective commune, alors que de son côté l'UPACCIM/UPF tentait depuis 2007, sur demande du Ministère du Travail, de renégocier en vain la convention « verte », la convention collective applicable aux agents des ports. L'UNIM disposait pour sa part depuis le 1^{er} Novembre 1994 d'une convention collective moderne et récente négociée à la suite de la réforme précédente de 1992 et qu'elle n'entendait pas remettre en cause, voire mettre en péril.

Cette position a été rappelée, mais en vain, à de très nombreuses reprises au cours des réunions de travail qui ont suivi à partir du 20 Février 2008 avec l'Administration et le Cabinet.

Faute d'avoir eu gain de cause sur la dissociation des deux conventions collectives, l'UNIM pour préserver la convention manutention et éviter un trop gros effet cumulatif entre les avantages des deux conventions d'origine, préconisera de dénoncer les deux conventions collectives d'origine avant d'entamer la négociation de la CCNU. Une option qui sera jugée alors irrecevable par les pouvoirs publics.

La CCNU fait appel, comme c'était le cas dans la convention manutention, au principe des critères classants. Les salariés sont positionnés sur un niveau-échelon donné en fonction des responsabilités qu'ils assument. Pour ce classement ils bénéficient d'une garantie minimale de salaire (c'est le cas de toutes les conventions collectives). Si leur salaire réel dans l'entreprise est plus élevé, il n'y a pas lieu de procéder à un changement de classification automatique tant que leurs responsabilités n'évoluent pas. Mais pour un classement donné, l'ancienneté augmente le montant de la garantie de salaire sans pour autant que le salarié soit reclassifié sur un niveau-échelon plus élevé.

Quoiqu'il en soit au total des estimations de coût ont été données sur la nouvelle convention collective et estimées à + 10% de la masse

salariale brute (hors pénibilité) par rapport à la convention manutention portuaire.

▪ ***Remarques sur les mesures préconisées et les évolutions futures à promouvoir***

Parmi les mesures évoquées par la Cour pour redynamiser nos ports, tout le monde s'accorde pour admettre que la coopération interportuaire type Haropa est certainement une bonne piste. Tout comme le développement des modes massifiés ferroviaires ou fluviaux pour la desserte terrestre des ports. Mais il faut aller bien au-delà.

Le renforcement de l'attractivité des ports français passe par des mesures fortes en rapport avec la logique portée par la loi de 2008 avec la réforme des GPM et qui repose sur une claire séparation des missions : le régalien d'un côté ; le commercial de l'autre.

Pour autant il est indispensable que tous travaillent dans le même sens, celui de l'intérêt public. La politique portuaire ne peut plus être une compétence exclusive de l'Etat. C'est le sens des remarques qui ont été faites sur la nécessité de conforter une gouvernance des ports qui associe les intérêts du public avec ceux du privé pour soutenir des investissements pertinents dans les ports.

Mais il y a aussi la politique domaniale. La valorisation du patrimoine des ports ne peut se faire sans référence aux besoins des fournisseurs privés de services portuaires. Dynamiser la politique domaniale, comme le préconise la Cour, en renouvelant plus souvent les occupants ou en augmentant les redevances ne pourrait qu'avoir un effet négatif sur l'attractivité de nos ports.

En revanche c'est en sécurisant dans la durée les titulaires de titres d'occupation domaniale que ceux-ci pourront développer leurs investissements au profit de tous et dans l'intérêt général.

Dans une situation de très forte concurrence entre ports européens, les autorisations domaniales en France sont attribuées aux entreprises pour développer leurs terminaux dans un contexte de très grande précarité qui se révèle éminemment contreproductif et préjudiciable au développement des investissements privés dans les ports.

Dans son rapport sur le développement de l'axe Seine, c'est à juste titre que la mission Revet – Fourneyron souligne : « La règle de remise en concurrence, si elle peut être adaptée à des réalisations

temporaires ou de faible importance capitalistique est totalement inadaptée à la plupart des autorisations d'occupation du domaine public délivrées dans les ports... en particulier dans les situations de renouvellement, en raison de l'ampleur des investissements menés par les clients. »

Ces constats constituent autant d'axes de travail pertinents pour procéder utilement à la refonte et à la mise à jour de la domanialité publique portuaire. Cette réforme est à l'ordre du jour de la loi Sapin 2 qui autorise l'Etat à procéder par voie d'ordonnance pour réformer la domanialité publique. C'est une voie privilégiée pour rendre nos ports plus attractifs en sécurisant les investissements privés.
