

N° 728

SENAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juillet 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom du groupe de travail sur la **réforme portuaire** (1), de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (2),*

Par M. Charles REVET,

Sénateur.

(1) *Ce groupe de travail est composé de* : M. Charles Revet, *président* ; MM. Louis Nègre, René Vestri, Jean-Claude Merceron, Robert Navarro, Gérard Le Cam et Mme Odette Herviaux.

(2) *Cette commission est composée de* : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean-Marie Bockel, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, Alain Fouché, Serge Godard, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall, René Vestri.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
I. LA RÉFORME PORTUAIRE DE 2008 EST DÉSORMAIS EFFECTIVE MAIS NE SUFFIRA PAS À ENRAYER LE DÉCLIN DES PORTS FRANÇAIS	13
A. LA PHILOSOPHIE DE LA LOI PORTANT RÉFORME PORTUAIRE DE 2008	13
1. <i>Une loi ciblée</i>	13
a) Des ports autonomes aux grands ports maritimes.....	13
b) La loi ne concernait pas les ports d'intérêt national	13
2. <i>Une loi attendue</i>	14
a) La réforme de 1992 n'avait pas complètement traité la question de la manutention portuaire	14
b) La réforme de la manutention était indispensable	15
3. <i>Une loi moderne</i>	17
a) La loi est assortie d'un volet financier	17
b) Elle tend surtout à moderniser les ports français	17
4. <i>Une loi pragmatique</i>	18
a) La loi a donné la priorité au dialogue social.....	18
b) Les négociations ont été intenses dans les ports.....	18
B. LA LOI EST DÉSORMAIS EFFECTIVE DANS LES GRANDS PORTS MARITIMES	19
1. <i>La mise en place des nouvelles structures de gouvernance a été rapide pour permettre l'élaboration des projets stratégiques</i>	19
a) Les décrets d'application de la loi ont été pris avec rapidité	19
b) Les nouvelles instances de gouvernance ont été instituées début 2009.....	20
c) Chaque port a adopté un projet stratégique	21
2. <i>La crise économique a retardé la cession des outillages</i>	21
a) La cession d'outillages est un principe général mais non intangible.....	21
b) Le rôle essentiel de la Commission nationale d'évaluation des cessions d'outillages.....	22
c) La cession des outillages est désormais une réalité	23
3. <i>Le transfert des personnels est effectif depuis mai 2011 après de longues et difficiles négociations sur le volet pénibilité</i>	23
a) La loi a privilégié les négociations entre partenaires sociaux	23
b) Une négociation semée d'aléas	25
c) Le transfert des personnels est quasiment terminé	26
C. MAIS L'ÉCART SE CREUSE AVEC LES AUTRES PORTS ÉTRANGERS	27
1. <i>Le commerce maritime mondial consacre les ports asiatiques et du Nord de l'Europe tout en renforçant le poids des armateurs</i>	27
a) Un secteur en pleine croissance grâce notamment au dynamisme du conteneur	27
b) L'Asie compte les plus grands ports du monde, et la concurrence des ports du Nord et du Sud de l'Europe est exacerbée, surtout pour les conteneurs.....	28
c) Les armateurs et les manutentionnaires renforcent leurs positions	29
2. <i>Les ports français ne parviennent pas à enrayer leur déclin</i>	30
a) Les ports français enregistrent de piètres performances depuis 20 ans	30
b) En dépit d'atouts indéniables en termes de positionnement géographique et d'infrastructure.....	31
3. <i>Les causes du déclin des ports français sont multiples</i>	33
a) La faiblesse de l'État stratège	33
b) Un manque de fiabilité récurrent	39

c) Une gouvernance des ports insuffisamment ancrée sur les territoires.....	40
d) Une concurrence faussée sur les places portuaires.....	40
4. <i>Les enjeux du développement des ports français sont considérables</i>	41
a) Ils créent de nombreux emplois	41
b) Et contribuent à l'aménagement du territoire dans le respect des engagements du Grenelle de l'environnement.....	44
II. LES CONCURRENTS EUROPÉENS DE NOS GRANDS PORTS MARITIMES SE RENFORCENT GRÂCE À DES STRATÉGIES AMBITIEUSES ET COHÉRENTES	47
A. UNE GOUVERNANCE ENTREPRENEURIALE, QUI DONNE UN RÔLE CLÉ AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	48
1. <i>Au Nord comme au Sud, cette gouvernance est placée sous le contrôle du pouvoir local plutôt que national</i>	48
2. <i>La gouvernance entrepreneuriale s'impose, quelle que soit la configuration institutionnelle</i>	49
B. DES INVESTISSEMENTS À GRANDE ÉCHELLE ET UN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AU SERVICE D'UNE ÉCONOMIE MARITIME FORTE	51
1. <i>Des investissements à grande échelle</i>	51
a) Des investissements massifs, au service d'objectifs ambitieux.....	51
b) Des investissements bien au-delà des circonscriptions portuaires	53
2. <i>Un aménagement du territoire au service d'une économie maritime forte</i>	53
a) Les ports sont reconnus pour leur valeur économique et maîtrisent leur politique foncière	54
b) Une conciliation réussie entre le développement de l'activité et la protection de l'environnement.....	55
C. UNE OFFRE DE SERVICE GLOBALE ET INTÉGRÉE, ASSORTIE DE STRATÉGIES COMMERCIALES CONQUÉRANTES	56
1. <i>Des services complets et intégrés</i>	56
a) Une manutention moderne, cofinancée si besoin par le port.....	56
b) Un transbordement massif	58
c) Des plateformes logistiques et multimodales « valorisantes »	59
d) Les liens « en profondeur » avec les transporteurs vers l'hinterland	60
2. <i>Des stratégies commerciales conquérantes</i>	61
III. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL POUR RELANCER LES PORTS FRANÇAIS	63
A. ÉLABORER UNE STRATÉGIE NATIONALE AMBITIEUSE, DONNANT LA PRIORITÉ AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RÉUNIES DANS DES STRUCTURES COHÉRENTES POUR CHAQUE FAÇADE MARITIME	63
1. <i>Modifier immédiatement et au cas par cas le statut des grands ports maritimes pour donner la priorité aux collectivités territoriales concernées par le développement portuaire</i>	63
a) La philosophie du groupe de travail	63
b) Le conseil de coordination de la Seine doit être élargi	66
c) Les autres conseils de coordination élargis à mettre en place	66
2. <i>Encourager les investissements portuaires</i>	67
3. <i>Élaborer une stratégie nationale de coordination portuaire, cohérente avec le SNIT, présentée au Parlement et actualisée</i>	68
B. DONNER À L'ÉTAT UN RÔLE DE COORDONATEUR ET DE FACILITATEUR	68
1. <i>Simplifier le cadre réglementaire dans le domaine environnemental pour que les ports retrouvent la maîtrise de leur développement foncier</i>	69
2. <i>Poursuivre et mieux faire connaître la modernisation des services douaniers</i>	73

3. La réglementation de la navigation en zone fluvio-maritime doit être assouplie.....	74
4. Encourager le développement des entreprises de manutention et des zones logistiques par la création de zones franches douanières	76
5. Propositions et remarques diverses	77
C. ASSURER LA DESSERTE DE L'HINTERLAND PAR LE FER, LE FLEUVE ET LA ROUTE.....	78
1. Coordonner l'action de l'État, de Réseau ferré de France (RFF) et Voies navigables de France (VNF) dans les ports	78
a) Les engagements du Grenelle de l'environnement doivent être respectés	78
b) RFF et VNF doivent être présents dans les structures de gouvernance des ports pour éviter des incohérences dans la conception des infrastructures de transport.....	79
2. RFF doit veiller à privilégier les sillons pour le fret ferroviaire, y compris pendant les travaux de régénération.....	80
a) La gestion des sillons.....	80
b) La création d'opérateurs ferroviaires de fret	81
c) Les corridors de fret.....	82
3. Le transport fluvial doit être encouragé.....	82
4. Promouvoir le développement des ports secondaires et des ports fluviaux.....	83
a) Les ports secondaires doivent être développés	83
b) Les ports fluviaux constituent des bases arrière indispensables aux grands ports.....	84
D. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES GRANDS PORTS MARITIMES.....	85
1. Créer une équipe de promotion commerciale axée sur l'international et mieux anticiper les investissements futurs	85
2. Encourager le recours aux procédures dérogatoires.....	87
3. Garantir une saine et loyale concurrence dans les ports en créant notamment un « HHLA à la française »	87
E. MODERNISER LE DIALOGUE SOCIAL DANS LE SECTEUR PORTUAIRE	89
1. Moderniser la gouvernance du secteur portuaire au niveau national.....	89
2. Développer et renforcer le service des ressources humaines dans les ports pour accompagner la réforme portuaire	89
3. Encourager la mise en place d'accords d'intéressements ambitieux dans les entreprises de manutention portuaire et achever la réforme de 1992.....	90
ANNEXE I PERFORMANCE DES PRINCIPAUX PORTS EUROPÉENS	91
ANNEXE II LES PRINCIPAUX PROJETS DES GRANDS PORTS MARITIMES	97
ANNEXE III PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES PORTS VISITÉS À L'ÉTRANGER	105
ANNEXE IV LE RÉSEAU ORIENTÉ FRET DE RFF	107
ANNEXE V CARTE DU CANAL SEINE-NORD EUROPE.....	109
ANNEXE VI EXAMEN DU RAPPORT D'INFORMATION EN COMMISSION, MERCREDI 6 JUILLET 2011.....	111
ANNEXE VII CONTRIBUTION DU GROUPE CRC-SPG.....	125
ANNEXE VIII LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	129

Mesdames, Messieurs,

La France est, avec les États-Unis d'Amérique, le pays qui dispose des plus grandes zones économiques maritimes du monde. Elle a, de ce fait, vocation à redevenir ce qu'elle était encore il y a trente ou quarante ans, une grande nation maritime. Dans les années 1980 notre pays se situait en quatrième ou cinquième position au niveau de sa flotte de commerce, nous sommes actuellement en trentième position. Aujourd'hui 85 à 90 % du commerce mondial se fait par la mer et l'Europe est l'une des premières destinations au monde.

La France peut aussi s'enorgueillir d'avoir, au niveau de l'hexagone, quatre façades maritimes exceptionnelles, le plus long linéaire côtier d'Europe, des accès nautiques aisés, une position géographique et donc stratégique des ports de Marseille et du Havre sans équivalent à l'étranger. Pourtant, nos ports sont relégués parmi les moins dynamiques d'Europe. Marseille, premier port français et en Méditerranée, voit sa position s'effriter : il pointe à la cinquième place pour le tonnage total et ne figure pas dans les dix premiers ports d'Europe pour les conteneurs. Quant au Havre, premier port français pour le trafic de conteneurs, il n'occupe que la 8^e position sur ce segment en Europe. **Le tonnage du seul port de Rotterdam dépasse celui de nos sept grands ports maritimes réunis.** Et le port d'Anvers, qui traite plus de conteneurs que l'ensemble des ports français, est devenu aux yeux de nombreux acteurs économiques le « *premier port français* » par le nombre de conteneurs à destination ou en provenance de l'Hexagone...

Corsetés par des règles de gouvernance surannées, affaiblis par des mouvements sociaux dégradant leur fiabilité auprès des entreprises clientes, entravés par des infrastructures de transport insuffisantes ou inadaptées pour desservir leurs arrière-pays, les ports français ont connu un déclin constant et dramatique depuis ces vingt dernières années.

La loi portant réforme portuaire de 2008, tout en adaptant l'organisation de nos ports aux directives européennes, a créé les conditions d'un possible redémarrage. Elle a été saluée par tous les acteurs économiques portuaires comme le début du renouveau des ports autonomes, rebaptisés grands ports maritimes. Désormais, les ports de Dunkerque, Rouen, Le Havre, Nantes/Saint-Nazaire, Bordeaux, la Rochelle et Marseille, bénéficient d'une nouvelle gouvernance, ils ont élaboré des projets stratégiques et ils ont mis enfin en place une chaîne de commandement unique pour la manutention en procédant à la vente des outillages du port et aux transferts des personnels grutiers et portiqueurs. **Ceci étant, force est de constater que les projets**

stratégiques de développement restent prudents et sans comparaison avec les ambitions affichées par nos concurrents européens.

Compte tenu des enjeux majeurs que représentent les ports pour le développement économique de notre pays, la commission de l'Économie, à l'initiative de son président Jean-Paul Emorine, a constitué le 16 février 2011 un groupe de travail sur la réforme portuaire composé de Charles Revet, président qui fut le rapporteur du projet de loi « Réforme portuaire » adopté en juillet 2008, Odette Herviaux, Louis Nègre, René Vestri, Jean-Claude Merceron, Robert Navarro, Gérard Le Cam.

Le groupe de travail ainsi mis en place a pu compter sur l'écoute réciproque entre ses membres, tous convaincus de l'urgence d'une action vigoureuse pour mettre un terme au déclin des ports français. Il a refusé toute approche partisane, privilégiant une réflexion sur les structures plutôt que sur les personnes. Il s'est fixé trois objectifs :

- dresser un premier bilan de l'application de la loi de 2008, 3 ans après son adoption ;
- établir un diagnostic des ports français ;
- faire des propositions pour permettre leur renouveau, à la lumière des enseignements des ports étrangers.

Certes, il faudra encore attendre quelques années pour que la loi fasse valoir tous ses avantages. Mais il est évident qu'elle ne suffira pas, à elle seule, à relever le formidable défi de la concurrence des autres ports européens, voire africains avec Tanger Med II au Maroc.

Le groupe de travail s'est rendu aux ports de Marseille (12 avril 2011), Sète (13 avril), le Havre (1^{er} juin), Nantes/Saint-Nazaire (9 juin), Dunkerque (14 juin) et Rouen (15 juin). Faute de temps, il n'a malheureusement pas pu visiter les ports de la Rochelle et de Bordeaux. Le groupe s'est également rendu à l'étranger, à Hambourg (4 mai), Rotterdam (11 mai), Tanger (18 mai) et Algesiras (19 mai). Il a également procédé à de nombreuses auditions, rencontrant notamment des responsables du ministère, les armateurs, les représentants des manutentionnaires et les syndicats¹.

Un port n'est pas une fin en soi, il ne doit pas être fermé sur lui-même ; un port est foncièrement un outil d'aménagement, qui doit être ouvert sur les territoires et les entreprises, en contribuant au développement économique d'un bassin d'activité.

Il n'y a pas de fatalité au déclassement des ports français. L'heure n'est plus à l'analyse des nombreux facteurs du déclin, mais **à l'action vigoureuse pour la reconquête des trafics, pour la relance de nos ports, pour le développement d'une économie maritime dynamique.** L'heure est à la mobilisation de tous, pour que nos ports regagnent les parts de marché

¹ Cf. la liste des personnes auditionnées en annexe.

perdues et en conquièrent de nouveaux. Pour ce faire, une double révolution copernicienne est nécessaire.

Première révolution : prendre enfin conscience, à tous les niveaux de l'État, mais aussi au Parlement, dans les collectivités territoriales, les entreprises et les syndicats, que **les ports constituent un outil de développement essentiel pour la France**. Un million de conteneurs supplémentaires représentent 6 000 emplois nouveaux. Doubler le nombre de conteneurs importés en France par des ports français entrainerait la création de 30 000 emplois environ. La Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne ont compris l'intérêt stratégique, pour ne pas dire vital, que représentent les ports pour l'économie ; **quand Rotterdam est enrhumé, les Pays-Bas sont inquiets. Quand Marseille périlite, la France tourne poliment la tête.**

Deuxième révolution : **renforcer l'ambition des projets stratégiques des ports et ainsi changer de braquet**. La croissance des échanges mondiaux et l'immense potentiel de nos places portuaires nous autorisent à voir plus loin, plus haut qu'une simple mise à niveau de nos équipements. L'objectif du groupe du travail, c'est plutôt que Marseille devienne dans dix ans le premier port méditerranéen pour les conteneurs, que Le Havre concurrence sérieusement Anvers et Hambourg, et que nos autres grands ports maritimes renouent avec une croissance supérieure à celle du trafic maritime européen pour combler leur retard.

**SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL
SUR LA RÉFORME PORTUAIRE**

Après avoir réalisé un bilan de l'application de la réforme portuaire trois ans après l'adoption de la loi du 4 juillet 2008, et effectué des déplacements dans des ports étrangers, votre groupe de travail a formulé les quinze propositions suivantes :

1) Modifier immédiatement et au cas par cas le statut des grands ports maritimes pour donner plus de poids aux collectivités territoriales concernées par le développement portuaire ;

2) Encourager les investissements portuaires grâce à la participation des collectivités territoriales concernées et promouvoir les sociétés de développement local, pour que les collectivités profitent financièrement de leurs investissements ;

3) Élaborer une stratégie nationale de coordination portuaire, cohérente avec le Schéma national des infrastructures de transport (SNIT), présentée au Parlement et actualisée, à l'exemple de l'Allemagne ;

4) Donner aux ports la maîtrise de leur politique foncière à travers un schéma d'aménagement stratégique des ports ;

5) Recourir aux procédures dérogatoires pour réaliser les projets des ports, de Réseau ferré de France (RFF) et de Voies navigables de France (VNF) ;

6) Modifier rapidement la réglementation pour permettre la desserte de Port 2000 par des barges fluviales ;

7) Encourager le développement des entreprises de manutention et des zones logistiques par la création de zones franches douanières ;

8) Assurer la présence systématique et active de RFF et VNF dans les conseils de surveillance des ports afin de favoriser le transport ferroviaire et fluvial et mieux coordonner les investissements ;

9) Promouvoir le fret ferroviaire par une réforme radicale de la gestion des sillons, la création d'opérateurs ferroviaires de proximité dans chaque port et la mise en place rapide des corridors de fret ;

10) Encourager le transport fluvial en permettant la navigation en permanence sur le réseau magistral et en imposant un tarif unique pour les manutentionnaires, quel que soit le mode d'acheminement retenu pour les marchandises ;

11) Encourager le développement des ports secondaires et des ports fluviaux par une harmonisation fiscale et une réforme de la gouvernance et de la manutention ;

12) Créer dans chaque port une équipe de promotion commerciale axée sur l'international et mieux anticiper les investissements futurs ;

13) Poursuivre les efforts de modernisation et de communication des services douaniers ;

14) Garantir une saine et loyale concurrence dans les ports, notamment ultramarins, en créant notamment un « *HHLA à la française* » ;

15) Moderniser le dialogue social dans le secteur portuaire, tant dans la branche que dans les ports.

I. LA RÉFORME PORTUAIRE DE 2008 EST DÉSORMAIS EFFECTIVE MAIS NE SUFFIRA PAS À ENRAYER LE DÉCLIN DES PORTS FRANÇAIS

A. LA PHILOSOPHIE DE LA LOI PORTANT RÉFORME PORTUAIRE DE 2008

La loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire est une loi ciblée sur les anciens ports autonomes, attendue depuis 1992, qui vise à moderniser la manutention portuaire, en privilégiant le dialogue social.

1. Une loi ciblée

a) Des ports autonomes aux grands ports maritimes

La loi du 4 juillet 2008 ne visait que les ports autonomes maritimes de l'Hexagone – Dunkerque, Rouen, le Havre, Nantes/Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux et Marseille –, qu'elle a transformés en grands ports maritimes : ils représentent, à eux sept, près de 80 % du tonnage total des ports français (271 millions de tonnes en 2009 sur un total de 345 millions).

La loi ne s'est donc pas appliquée dans les ports autonomes fluviaux comme Paris, Lyon ou Strasbourg, même si des réformes plus mineures y ont été engagées depuis 2008.

b) La loi ne concernait pas les ports d'intérêt national

Parmi les ports d'intérêt national, il convient de distinguer les ports transférés et ceux conservés par l'État : dans tous les cas, aucun de ces ports ne rentrait dans le champ d'application de la réforme portuaire de 2008. Toutefois, pour les ports d'outre-mer, dont le trafic global atteint 11 millions de tonnes en 2008, une réforme est en cours d'élaboration, visant à transformer en grands ports maritimes les trois ports d'intérêt national actuellement concédés aux chambres de commerce et d'industrie locales (Fort-de-France, Dégrad-des-Cannes et Port-Réunion) ainsi que le port autonome de la Guadeloupe.

LES PORTS D'INTÉRÊT NATIONAL ONT PRESQUE TOUS ÉTÉ TRANSFÉRÉS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En application de la loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les ports d'intérêt national métropolitains ainsi que le port de pêche du Larivot (Guyane) ont été transférés le 1^{er} janvier 2007 aux collectivités locales et organismes suivants et sont devenus des **ports décentralisés** :

- Port de Boulogne s/Mer et Calais : Région Nord Pas de Calais ;
- Port de Dieppe : Syndicat mixte du port de Dieppe ;
- Port de Caen-Ouistreham et Cherbourg : Syndicat mixte régional des ports de Caen-Ouistreham et Cherbourg ;
- Ports de Saint-Malo, Brest, Lorient : Région Bretagne ;
- Port de Concarneau : Département du Finistère ;
- Port de pêche de La Rochelle : Département de Charente-Maritime ;
- Port de Bayonne : Région Aquitaine (transfert effectué en août 2006) ;
- Ports de Sète et Port-la-Nouvelle : Région Languedoc-Roussillon ;
- Port de Toulon : Département du Var ;
- Port de Nice : Département des Alpes-Maritimes ;
- Port de pêche du Larivot : Commune du Matoury ;

Les seuls ports d'intérêt national relevant de l'État sont :

- le port de commerce de Dégrad-des-Cannes (Guyane) ;
- le port de commerce de Fort-de-France (Martinique) ;
- le port de commerce de Port-Réunion (Réunion) ;
- les ports de St-Pierre et de Miquelon.

2. Une loi attendue

a) La réforme de 1992 n'avait pas complètement traité la question de la manutention portuaire

La loi du 4 juillet 2008, deuxième volet de la réforme initiée en 1992, parachève la réforme de la manutention portuaire. La loi du 9 juin 1992 a en effet mis fin aux bureaux centraux de la main d'œuvre (BCMO), qui jouaient le rôle de structure de travail temporaire et de placement des dockers auprès des entreprises de manutention portuaire. La mensualisation des dockers a permis aux entreprises de manutention d'embaucher leurs propres salariés : **la manutention horizontale** gagnait ainsi en modernité, cohérence et stabilité. Jusqu'alors, les manutentionnaires louaient l'outillage aux ports, recouraient aux prestations des agents de conduite des ports, et embauchaient des dockers au sein des BCMO, titulaires

de la carte G. Avec la réforme de 1992, les entreprises de manutention portuaire rentraient dans le droit commun en recrutant directement leurs propres salariés dockers et en disposant de salariés à titre permanent pour les activités de stockage des marchandises au sol. Toutefois, cette loi n'a pas été complètement appliquée dans tous les ports (on comptait encore, fin 2009, environ 175 dockers titulaires de la carte G dans les deux BCMO de Marseille et de Fos¹), et surtout, elle n'a pas abordé la question de la **manutention verticale**, c'est-à-dire le chargement et déchargement des navires à partir des grues et des portiques, dont la conduite et la maintenance étaient l'apanage des salariés des ports autonomes. Selon la Caisse Nationale Garantie Ouvriers Dockers (CAINAGOD), on compte aujourd'hui environ 4 000 dockers, dont 1 250 sont titulaires de la carte G. Parmi eux, les trois quarts sont mensualisés, les autres dockers ayant conservé le statut de l'intermittence.

Pendant ces quinze années, les ports français ont donc souffert d'un manque d'unité dans la chaîne de commandement de la manutention. D'une part, la manutention verticale était effectuée par les grutiers et portiqueurs des ports autonomes, qui avaient *de facto* le monopole dans la conduite des engins de levage en vertu d'une interprétation bienveillante d'une directive ministérielle ; d'autre part, la manutention horizontale était assurée par les dockers, salariés des entreprises de manutention portuaire.

b) La réforme de la manutention était indispensable

La réunification de la chaîne de commandement de la manutention, sous l'égide des entreprises privées, était l'objectif principal de la loi portant réforme portuaire de 2008, compte tenu des difficultés rencontrées par les entreprises et des obligations communautaires.

Du point de vue des entreprises et des salariés, cette dichotomie dans la chaîne de commandement, singularité française unique en Europe et peut-être dans le monde, rendait le travail au quotidien inefficace, coûteux et parfois dangereux. Inefficace, car il existait pour un même navire deux pouvoirs de direction différents, avec des horaires et des conditions de travail hétérogènes. On estime ainsi que le nombre de conteneurs traités par mètre linéaire de quai au Havre et à Marseille-Fos représentait la moitié de ce qui était traité à Valence et le quart des performances du port d'Anvers². Selon les données fournies par l'Union Nationale des Industries de la Manutention (UNIM), un grutier sur le terminal de Mourepiane au port de Marseille manipulait environ 5 000 conteneurs par an, contre 10 000 à Port 2000 et entre 16 000 et 20 000 à Anvers, pour des salaires globalement équivalents.

¹ Cf. *le rapport public annuel 2011 de la Cour des comptes*, « le Grand Port maritime de Marseille : blocage social et déclin », février 2011.

² Cf. *le rapport sur la modernisation des ports autonomes, Inspection générale des finances, Conseil général des Ponts et Chaussées, établi par Anne Bolliet, Claude Gressier, Michel Laffitte, René Genenois, juillet 2007, p. 4.*

Coûteux, car certaines entreprises devaient octroyer des rémunérations additionnelles aux conducteurs d'engins, dont la légalité est plus que douteuse¹. Dangereux, car certains accidents du travail ont été causés par manque de coordination dans les opérations de chargement/déchargement d'un navire. Par exemple pour les terminaux pétroliers de Fos et Lavera, les branchements sur le pipe line sont assurés par des agents du port de Marseille qui ne relèvent pas de l'autorité des compagnies pétrolières². Le port de Dunkerque avait réussi à unifier la chaîne de commandement dès 1999, compte tenu de la concurrence exacerbée des ports du Benelux : les terminaux intégraient l'ensemble des activités de manutention (équipements, dockers et grutiers). Le port du Havre avait également conclu un accord de mise à disposition des portiqueurs aux entreprises de manutention, mais sans réel succès.

La réforme portuaire traduisait également nos obligations européennes. La Cour de Justice de la Communauté européenne avait estimé dès 1992 que les activités de manutention portuaire relevaient, sauf exception, de la sphère concurrentielle et non pas de missions de service public³. Des directives européennes, transposées en droit français, obligeaient les ports à partir de 2005 à tenir une comptabilité séparée entre leurs différentes activités, distinguant les services d'intérêt économique général et les activités concurrentielles⁴.

La question de la chaîne de commandement de la manutention, au-delà de son apparence technique, est un déterminant essentiel de l'attractivité d'une place portuaire, notamment pour les conteneurs. Le transfert des outillages portuaires et des personnels de conduite et de maintenance est censé permettre aux entreprises de maîtriser l'intégralité de leurs facteurs de production et d'engendrer ainsi des gains de productivité significatifs, en s'alignant sur les standards européens. La productivité des terminaux intégrés à Dunkerque a ainsi augmenté de 40 % en 5 ans. Cette unicité d'organisation et de commandement existait déjà avant la réforme portuaire pour certains trafics spécialisés comme les vracs solides, la quasi totalité des produits pétroliers et les terminaux gaziers. Mais pour les conteneurs, qui représentent seulement 13 % du tonnage des GPM mais constituent un segment hautement stratégique, cette unicité de commandement n'existait pas avant 2008.

¹ La Cour des comptes estime de manière constante que ces gratifications, quoique payées par la Caisse de compensation des congés payés, sont illégales. Cf. op. cit., p. 344.

² Cf. le rapport sur la modernisation des ports autonomes, op. cit., p. 7.

³ Cf. l'arrêt de la Cour de Justice des communautés européennes, C179-90, du 10 décembre 1991.

⁴ Cf. la directive 2000/52/CE de la Commission du 26 juillet 2000 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques et la directive 2006/11/CE du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises.

Plus secondairement, la vente des outillages met fin à une forme de « subvention publique déguisée » de la part des ports, compte tenu d'une tarification des outillages nettement en dessous du prix du marché¹.

**TRAFFIC DES GRANDS PORTS MARITIMES FRANÇAIS EN 2008 ET 2009
PAR TYPE DE MARCHANDISES**

	en millions de tonnes		Évolution 2009/2008
	tonnage 2008	tonnage 2009	
Total	307,4	271,3	-11,7%
Vracs liquides ²	171,5	157,3	-8,3%
Vracs solides ³	70,5	53,9	-23,5%
Marchandises diverses	65,3	60,0	-8,1%
<i>dont conteneurs</i>	38,5	36,1	-6,2%

Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable, des transports et du logement.

3. Une loi moderne

a) La loi est assortie d'un volet financier

La relance portuaire de 2008 comportait un volet financier et un volet législatif. Le volet financier visait à relancer les investissements dans les ports, après des années, pour ne pas dire des décennies, de sous-investissement chronique, excepté le projet de Port 2000. C'est pourquoi l'État a dégagé 174 millions d'euros supplémentaires pour doubler sa contribution aux contrats de projet État-région. Ces crédits sont essentiellement affectés à l'entretien, à la modernisation des réseaux ferroviaires et fluviaux et à la mise en place de plateformes multimodales.

b) Elle tend surtout à moderniser les ports français

Le volet législatif visait à recentrer le port sur ses missions régaliennes. Le modèle retenu est celui du « *landsport* », ou « *port propriétaire* », qui prévaut aujourd'hui en Europe du Nord. Les grands ports

¹ Il apparaît a posteriori que le taux de couverture des engins de manutention portuaire oscillait entre 30 et 50 %. Cette sous-utilisation du matériel, en fonctionnement parfois 500 heures par an, était bien connue avant la réforme : elle est désormais avérée.

² Il s'agit à plus de 90 % de trafic d'hydrocarbures.

³ Ce trafic englobe principalement le charbon, le minerai, les engrais, les céréales et les nourritures animales.

maritimes se voient investis d'une mission d'autorité publique (police, sûreté, sécurité), d'investisseur, d'aménageur et de promoteur.

Concrètement, la loi poursuivait quatre axes :

– la **réforme de la gouvernance des ports**, à travers la création d'un directoire, d'un conseil de surveillance, d'un conseil de développement et d'un éventuel conseil de coordination portuaire pour les ports appartenant à une même façade maritime ;

– l'élaboration de **projet stratégique** pour chaque port, révisable régulièrement, qui détermine sa « feuille de route » à court, moyen et long termes ;

– la **cession de tous les outillages** de manutention des ports¹, sauf exceptions énumérées par la loi ;

– et le **transfert des personnels** du port qui conduisent ces outillages, tous salariés de droit privé², vers les opérateurs privés de terminaux.

4. Une loi pragmatique

a) La loi a donné la priorité au dialogue social

La philosophie générale de la loi privilégiait le dialogue entre partenaires sociaux pour établir les modalités du transfert de personnel, tout en l'enserrant dans un calendrier très précis. Il s'agissait d'une loi équilibrée, « *cousue main* » selon les termes du Secrétaire d'État aux transports de l'époque, M. Dominique Bussereau, mais établissant un cadre général pour les sept grands ports maritimes. Schématiquement, le changement de statut des ports entraînait la mise en place des nouveaux organes de surveillance, puis, au plus tard trois mois après, l'adoption des projets stratégiques. La date butoir pour le transfert des outils et des personnels était fixée 27 mois après le changement de statut des ports, soit deux ans après l'adoption des projets stratégiques.

b) Les négociations ont été intenses dans les ports

Le dialogue social lié au transfert des personnels a été intense. Ainsi, au port de Rouen, en avril 2009 et janvier 2011, pas moins de 150 réunions ont été tenues entre les syndicats et le directeur général. C'est

¹ Les outillages de caractère mobilier désignent les grues, les portiques, les bigues et les bandes transporteuses, tandis que les outillages à caractère immobilier comprennent essentiellement des hangars.

² A l'exception du directeur nommé par décret et du comptable public, tous les salariés d'un établissement public industriel et commercial sont des agents de droit privé selon la jurisprudence administrative.

dire à quel point la mise en œuvre de la réforme a accaparé les équipes dirigeantes des grands ports maritimes et ont retardé l'émergence des projets d'investissements portuaires. Certaines personnes auditionnées par votre groupe de travail ont d'ailleurs considéré que les délais fixés par la loi avaient été trop généreux.

De très nombreuses réunions ont également été tenues par l'Union nationale des industries de la manutention dans les ports français. Le rapport d'activité de l'UNIM pour 2010 indique que 287 rencontres officielles ont été tenues au niveau national entre le 14 janvier 2008 et le 31 mai 2011, dont 53 au titre de l'accord-cadre, 55 pour la rédaction de la convention collective unifiée, et 80 pour les questions relatives à la pénibilité (voir *infra*).

B. LA LOI EST DÉSORMAIS EFFECTIVE DANS LES GRANDS PORTS MARITIMES

Promulguée à l'été 2008, la loi portant réforme portuaire n'est effective que depuis le début de cet été 2011 :

– les décrets d'application ont été pris à l'automne 2008, les nouvelles structures de gouvernance ont été installées fin 2008, pour des projets stratégiques signés au printemps 2009 ;

– la cession des outillages, retardée par la crise économique, est intervenue en 2010 ;

– enfin, le transfert des personnels n'est effectif qu'à ce début d'été 2011, après de longues et difficiles négociations sur le volet de la pénibilité.

1. La mise en place des nouvelles structures de gouvernance a été rapide pour permettre l'élaboration des projets stratégiques

a) Les décrets d'application de la loi ont été pris avec rapidité

Votre groupe de travail salue la diligence avec laquelle le Gouvernement a pris les mesures réglementaires d'application la loi portant réforme portuaire. L'ensemble des dispositions réglementaires ont été prises à l'exception d'un décret prévu à l'article 5 de la loi, qui doit déterminer les ports concernés par des outillages, équipements et installations spécifiques de manutention portuaire pouvant donner lieu à exonération de la taxe professionnelle.

LES DÉCRETS D'APPLICATION DE LA LOI PORTANT RÉFORME PORTUAIRE DE 2008

• Le décret n° 2008-1031 du 9 octobre 2008 a fixé la durée des mandats du président du conseil de surveillance et des membres du directoire des grands ports maritimes, conformément à l'article 1^{er} de la loi.

• Le décret n° 2008-1032 du 9 octobre 2008 a mis en application les dispositions législatives suivantes :

– définition des conditions de délimitation à terre et en mer des circonscriptions des grands ports maritimes (article 1) ;

– conditions de substitution d'un grand port maritime à l'État (article 1) ;

– opérations dont la conclusion est soumise à l'autorisation préalable du conseil de surveillance (article 1) ;

– composition, modalités de désignation des membres et règles de fonctionnement du conseil de développement (article 1) ;

– contenu et modalités d'élaboration et de révision du projet stratégique de chaque grand port maritime (article 1) ;

– conditions d'application du titre préliminaire « organisation portuaire et grands ports maritimes » (article 1) ;

– et composition et modalités de fonctionnement de la commission veillant au bon déroulement et à la transparence de la procédure de vente des outillages et de cession des droits réels qui leur sont attachés (article 9, III).

• Le décret n° 2009-68 du 19 janvier 2009 a fixé les règles concernant la composition et le fonctionnement des conseils scientifiques d'estuaires de la Seine, Loire et Gironde.

De manière générale, de nombreux décrets ont été pris pour assurer la transformation des ports autonomes en grands ports maritimes et pour fixer la composition de leurs organes de gouvernance.

Le décret prévu à l'article 5 de la loi, qui prévoyait des avantages fiscaux pour les entreprises ayant acquis des outillages publics, n'a pas été pris car il est devenu sans objet du fait de la réforme de la taxe professionnelle.

Il sera fait mention plus bas du décret relatif à l'accord-cadre.

b) Les nouvelles instances de gouvernance ont été instituées début 2009

Toutes les structures de gouvernance obligatoires ont été instituées dans les délais prévus par la loi. Votre groupe de travail a pu constater que les directeurs généraux se félicitent de la réforme de la gouvernance, qui a mis fin notamment à l'exercice solitaire du pouvoir grâce à la création d'un directoire de trois membres.

DATES DE MISE EN PLACE DE LA GOUVERNANCE DANS LES GRANDS PORTS MARITIMES

	Bordeaux	Marseille	Dunkerque	La Rochelle	Le Havre	Nantes-St-Nazaire	Rouen
Installation du Conseil de surveillance	09/02/2009	23/01/2009	20/01/2009	16/01/2009	06/02/2009	08/01/2009	06/02/2009
Installation du Conseil de développement	02/03/2009	13/02/2009	17/02/2009	26/02/2009	27/02/2009	30/01/2009	05/03/2009
Conseil de surveillance d'approbation du projet stratégique	06/04/2009	03/04/2009	03/04/2009	27/03/2009	09/04/2009	12/06/2009	17/04/2009

Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable, des transports et du logement.

Enfin, des conseils de coordination interportuaire ont été installés pour la Seine et la façade atlantique.

c) Chaque port a adopté un projet stratégique

Les projets stratégiques adoptés par les grands ports maritimes avaient un double objectif. D'une part, afficher les objectifs à court, moyen et long termes pour assurer le développement du port. D'autre part, identifier les outillages qui devaient faire l'objet d'une cession. Les projets stratégiques 2009-2013 de tous les GPM ont été adoptés au printemps 2009 par leurs instances de gouvernance.

2. La crise économique a retardé la cession des outillages

a) La cession d'outillages est un principe général mais non intangible

La loi du 4 juillet 2008 a imposé aux Grands ports maritimes de cesser, sauf cas exceptionnels, de détenir ou d'exploiter des outillages de manutention. Les ports ont dû les transférer en priorité aux opérateurs privés de la place portuaire, dans un délai maximal de deux ans suivant l'adoption de leur projet stratégique, soit au plus tard entre fin mars et début juin 2011, selon le calendrier propre à chaque GPM. Ainsi, l'exploitation par les ports des outillages utilisés pour les opérations de chargement, déchargement, manutention et stockage liées aux navires est interdite sauf dans quatre cas exceptionnels :

– en régie ou par l'intermédiaire de filiales, pour les **activités ou prestations accessoires** (dans les faits, il s'agit essentiellement de maintenance des outillages) ;

– par l’intermédiaire de filiales pour un **motif d’intérêt national** (pour les terminaux pétroliers par exemple) ;

– par l’intermédiaire d’une filiale, après **échec d’un appel à candidatures** pour la vente des outillages ;

– en détenant des **participations minoritaires** dans une personne morale de droit privé.

L’exploitation des outillages par le port est subordonnée à son inscription dans le projet stratégique et à l’accord de l’autorité administrative compétente.

L’article 9 de la loi a institué un ordre de priorité dans la procédure de vente des outillages au profit des opérateurs présents sur la place portuaire, s’ils en font la demande. Dans le cas contraire, ou dans l’hypothèse où les négociations n’ont pas abouti au bout de trois mois, le port lance un appel à candidatures. Si cette deuxième étape se révèle infructueuse, le port crée une filiale pour une durée maximale de cinq ans, puis lance un nouvel appel à candidature, cette étape se renouvelant aussi longtemps que les outillages de la filiale ne sont pas vendus.

La cession des outillages n’a pas concerné de manière uniforme les ports, compte tenu de la nature de leurs trafics et des achats d’engins qu’avaient effectués certains opérateurs de terminaux. Schématiquement, la loi visait essentiellement les opérateurs de manutention de conteneurs, et plus secondairement les opérateurs d’hydrocarbures et de vrac solides. A Rouen par exemple, où l’activité céréalière et le trafic de produits pétroliers représentent chacun un tiers du tonnage portuaire du port, la cession des outillages n’a concerné qu’une faible partie de l’activité portuaire, évaluée entre 10 à 15 %.

b) Le rôle essentiel de la Commission nationale d’évaluation des cessions d’outillages

La Commission nationale d’évaluation des cessions d’outillages portuaires était chargée de garantir une procédure transparente de vente des outillages publics aux entreprises privées de manutention. Les personnalités composant cette commission avaient toutes été proposées en raison de leur connaissance des processus de transfert et de privatisation ou de leur expérience dans le domaine portuaire¹. Votre groupe de travail a constaté qu’elle avait reçu un satisfecit général.

¹ Cette commission, constitué d’experts indépendants, était présidée par M. Jean-François Bernicot, magistrat à la Cour des Comptes, et comprenait M. Daniel Fidelin, député de Seine-Maritime, maire de Mannevillette, conseiller général de la Seine-Maritime, en sa qualité de représentant des collectivités territoriales sur lesquelles sont implantés les grands ports maritimes et de MM. Claude Gressier et Jacques Maire, en qualité de personnalités qualifiées.

La commission a veillé à ce que, que les outillages publics ne soient cédés « ni à titre gratuit, ni à un prix inférieur à la valeur vénale »¹. L'objectif était de garantir un « juste prix » afin de ne pas pénaliser les ports dans la vente des outillages tout en proposant un prix attractif aux entreprises confrontées à une crise économique sévère. Elle a plus globalement contrôlé le respect de la procédure de vente des biens publics. La commission nationale d'évaluation a émis un avis public par terminal sur les dossiers de cession des outillages publics que lui ont adressés les présidents des directoires des grands ports maritimes. Les avis portant sur trente terminaux des sept grands ports maritimes sont accessibles sur le site du ministère de l'écologie.

Les grands ports maritimes ont bénéficié ensuite d'un délai de 6 mois à compter de la publication de l'avis rendu par la commission nationale d'évaluation des cessions d'outillages portuaires pour signer leurs actes de cession avec les opérateurs concernés.

c) La cession des outillages est désormais une réalité

Le transfert des outillages est désormais effectif dans tous les ports. Les outillages ont été cédés par le port de Rouen aux entreprises de manutention le 17 mai 2010 et par le port du Havre au 1^{er} juillet 2010. A Dunkerque et La Rochelle, ils l'ont été en octobre 2010. A Marseille, les transferts de propriété sont intervenus entre le 3 mai et le 31 mai 2011, soit pour les derniers transferts à la même date que celle prévue pour le port de Bordeaux. Enfin, les transferts d'outillages sont intervenus le 11 juin 2011, pour le port de Nantes-Saint-Nazaire (à l'exception d'une grue). On estime que quatre-vingt outillages portuaires environ ont été vendus (essentiellement des portiques et des grues), mais il a été impossible de savoir quelle somme cette vente a rapportée aux ports. Beaucoup d'outillages étaient anciens, et le versement du paiement a souvent été étalé sur de nombreuses années.

Toutefois, la cession des outillages ne représentait pour les entreprises qu'un avantage théorique tant qu'elle n'était pas accompagnée du transfert des conducteurs d'engins.

3. Le transfert des personnels est effectif depuis mai 2011 après de longues et difficiles négociations sur le volet pénibilité

a) La loi a privilégié les négociations entre partenaires sociaux

La loi avait prévu un accord-cadre puis des accords locaux pour le transfert des personnels. Conformément à l'article 11 de la loi portant réforme portuaire, un accord-cadre interbranches conclu le 30 octobre 2008 entre les organisations professionnelles représentant respectivement les

¹ Cf. l'article L. 3211-18 du code général de la propriété des personnes publiques.

entreprises de manutention (Union Nationale des Industries de la Manutention), les grands ports maritimes (Union des Ports de France) et les organisations syndicales représentatives des salariés des ports (notamment la Fédération Nationale des Ports et Docks-CGT) a précisé les modalités selon lesquelles les contrats de travail des salariés des GPM devaient se poursuivre avec les entreprises de manutention, les modalités d'accompagnement social de la loi et les modalités d'information des salariés. Cet accord-cadre avait pour but d'améliorer le dispositif de l'article 12 de la loi de 2008. Les dispositions de l'accord cadre ont été avalisées par l'État et ont été rendues obligatoires par le décret n° 2008-1240 du 28 novembre 2008. Il était prévu dans cet accord-cadre que ses dispositions, en particulier le volet social de la réforme, seraient également négociées dans chaque grand port maritime, pour parvenir à des accords locaux.

LES POINTS SAILLANTS DE L'ACCORD-CADRE DU 30 OCTOBRE 2008

L'accord donne des garanties à la fois au salarié détaché et aux agents qui restent dans les ports.

Pour les agents détachés, une convention tripartite de détachement doit être conclue, elle a valeur de simple avenant au contrat de travail initial. Le droit au retour dans le port passe de 7 à 14 ans en cas de suppression de poste pour motif économique. Il est instauré un droit de retour pour « convenance personnelle » au bout de 3 ans. Les droits de rémunération, d'ancienneté, de régime de retraite supplémentaire sont maintenus.

Pour les agents restés au port, des actions de formation interne, de reclassement externe et d'aide à la création ou reprise d'entreprises sont prévues. Un engagement est pris pour mettre en place une politique d'intéressement dans les grands ports maritimes.

Enfin, cet accord précise que le dossier pénibilité doit être pris en compte pour le départ en retraite anticipée.

Parallèlement à cet accord-cadre, les partenaires sociaux ont engagé des négociations pour une convention collective nationale unique (CCNU) des personnels portuaires et des personnels de la manutention. Les dockers étaient soumis à la convention collective nationale de la manutention portuaire, tandis que les agents des ports dépendaient de la convention collective applicable aux établissements portuaires, également appelée « *convention verte* ». Les différences entre ces deux textes étaient parfois significatives en matière de classification, d'avancement et de garanties de salaires. Le corps du texte de cette nouvelle convention a été assez rapidement achevé. En revanche, plusieurs de ses annexes ont fait l'objet, ces derniers mois, d'une négociation très ardue, en particulier celle relative à la prise en compte de la pénibilité dans les métiers portuaires,

examinée en lien étroit avec une autre annexe sur la cessation anticipée d'activité (CAA) dans ces mêmes métiers portuaires.

En effet, aux yeux des représentants des salariés, les questions de détachement, de nouvelle convention collective et de pénibilité étaient indissociables. L'article 14 loi de 2008, introduit par un amendement du rapporteur au Sénat, posait une simple obligation d'entamer la négociation pour la nouvelle convention collective, mais la Fédération nationale des Ports et des Docks a souhaité que cette négociation soit menée à son terme et parallèlement aux négociations sur la déclinaison de l'accord-cadre sur le transfert de personnel. L'institution d'une nouvelle convention collective permettait de faciliter les transferts, car le cadre conventionnel de départ était le même que celui d'arrivée.

b) Une négociation semée d'aléas

Les remaniements ministériels et surtout la réforme des retraites ont tendu les négociations sur la prise en compte de la pénibilité dans la nouvelle convention collective. De fin 2008 à octobre 2010, les partenaires sociaux ont mené des négociations sur le contenu de cette annexe sans parvenir à un accord. A l'automne 2010, alors que les partenaires sociaux tenaient à se démarquer du débat national sur les retraites, en insistant sur les spécificités des métiers portuaires, le gouvernement a marqué ses très fortes réserves sur la compatibilité des éléments de négociation mis sur table par les partenaires sociaux avec la future loi sur les retraites, adoptée le 9 novembre 2010.

Le Gouvernement a alors imposé aux partenaires sociaux de respecter deux principes. Premier principe : la convention collective devra appliquer les principes généraux définis par la loi du 9 novembre 2010, en ne retenant, dans le périmètre d'un futur dispositif sur la pénibilité, que les métiers spécifiquement portuaires et en intégrant un volet « prévention de la pénibilité ». Second principe : la nouvelle convention devra concilier l'acceptabilité sociale du dispositif pour les salariés et la « *soutenabilité* » économique et financière pour les ports et les entreprises de manutention. Certains représentants patronaux ont cependant considéré que ce mandat de négociation de l'État avait mis à mal la liberté de négociation de l'UNIM.

Deux accords distincts et autonomes ont finalement été adoptés dans le cadre de l'annexe 3 de la nouvelle convention collective pour prendre en compte la pénibilité. Le premier accord porte sur la « *prise en compte de la pénibilité dans les métiers portuaires* ». Résultant de négociations entamées en 2005, il se fonde sur des critères pertinents spécifiques à la pénibilité des métiers portuaires. Un agent peut donc rompre son contrat de travail s'il exerce un métier spécifiquement portuaire et reconnu pénible, après quinze ans d'exercice dans l'un des métiers listés comme pénible. L'anticipation est plafonnée à deux ans par rapport à l'âge légal tel

qu'il résulte de la loi sur les retraites du 9 novembre 2010, mais elle peut être cumulée avec le « dispositif amiante » dans la limite de cinq ans. Le second accord est indépendant du premier et porte sur la « *cessation anticipée d'activité dans les métiers portuaires au titre de l'aménagement de fin de carrière* ». Il instaure donc également une cessation anticipée d'activité pour les personnels exerçant les mêmes métiers visés par le premier accord, mais après dix-huit ans d'exercice.

Ces deux accords représentent 7,4 % de la masse salariale brute chargée, selon l'UNIM, soit environ un treizième mois. Sur ces 7,4 %, les cotisations salariales s'élèveront à 0,2 %. L'État n'intervient donc pas dans le financement de ces deux dispositifs. Le second accord est soumis à une clause générale d'engagement de fiabilité et à une clause de revoyure tous les quatre ans, contrairement au premier accord qui est à durée indéterminée. En définitive, **ces deux dispositifs permettent un départ en retraite anticipé de deux ans au titre du premier accord, plus une année supplémentaire au titre du second.**

c) Le transfert des personnels est quasiment terminé

Le transfert des personnels est effectif depuis le 3 mai 2011 dans la majorité des grands ports maritimes suite à la signature de trois textes entre les partenaires sociaux. Les transferts de personnels étaient conditionnés par la signature de la nouvelle convention collective, par la déclinaison locale de l'accord cadre du 30 octobre 2008 ainsi que par la signature de la convention tripartite de détachement entre chaque agent concerné, le GPM, et son entreprise de manutention d'accueil. Il a donc été convenu entre les partenaires sociaux et l'État, hors le cas de situations particulières pour certains grands ports maritimes, que les trois textes fondant le transfert effectif des agents seraient signés concomitamment le **15 avril 2011**, avec une date effective de transfert des agents, au plus tard au 3 mai 2011. Au total, **environ 650 agents des ports concernés** (notamment les grutiers et les portiqueurs) ont effectivement été transférés auprès des entreprises de manutention.

Le transfert des personnels est effectif dans les ports de Dunkerque, Rouen, le Havre, la Rochelle et Marseille. Au 25 mai 2011, le nombre d'agents signataires de leur convention tripartite de détachement était le suivant :

NOMBRE DE SALARIÉS DÉTACHÉS DANS CHAQUE PORT

- GPM de Dunkerque : 23 agents ont signé sur 23 agents concernés ;
- GPM de Rouen : 44 agents sur 55 agents visés (dont 26 dans la filiale de maintenance et 18 auprès des manutentionnaires) ;
- GPM du Havre : 213 agents sur 230 agents concernés ;
- GPM de la Rochelle : 35 agents sur 35 agents concernés ;
- GPM de Marseille : 409 agents sur 419 agents, dont 215 agents sur 220 agents visés auprès de la filiale pétrole « *Fluxel* » qui dépend du port. Cette filiale exploite les terminaux pétroliers de Fos et Lavéra, reconnus d'intérêt national par un arrêté ministériel du 9 mars 2009.

Le transfert des personnels a été un peu décalé dans le temps à Bordeaux et à Nantes/Saint-Nazaire. A Bordeaux, devant des perspectives de trafic très incertaines sur l'unique terminal concerné par la réforme, il a été décidé de créer Bordeaux Atlantique terminal, une société par actions simplifiée dont le port est actionnaire à 20 %, aux côtés des deux entreprises de manutention (Sea Invest et Balguerie). Le 10 juin dernier, les conventions tripartites de détachement des agents du port ont toutes été signées, et portent sur 47 agents. Le même jour, à Nantes/Saint-Nazaire, les conventions tripartites de détachement des agents du port ont toutes été signées. Elles portent sur 127 agents transférés dans un groupement de main d'œuvre portuaire (GMOP). Ce GMOP réunit les opérateurs de manutention portuaire et le GPM et intervient sur l'ensemble des terminaux.

C. MAIS L'ÉCART SE CREUSE AVEC LES AUTRES PORTS ÉTRANGERS

1. Le commerce maritime mondial consacre les ports asiatiques et du Nord de l'Europe tout en renforçant le poids des armateurs

a) Un secteur en pleine croissance grâce notamment au dynamisme du conteneur

Le commerce maritime assure près de 90 % du transit commercial mondial. Si la mondialisation des échanges passe par l'avion pour les voyageurs et les marchandises à haute valeur ajoutée, elle donne en revanche la prépondérance aux navires pour le transport de marchandises classiques, pondéreuses ou manufacturées. De 1950 à nos jours, le tonnage mondial a été multiplié par cinq, la productivité multipliée par dix et le coût

réel du transport multiplié par trois ou quatre¹. D'autres études indiquent que le transport maritime représente 75 % du trafic global en volume, soit un doublement en valeur absolue entre 1990 et 2009, et 60 % en valeur². La flotte mondiale comptait début 2011 pratiquement 48 000 navires, dont 80 % des capacités de transport sont accaparées par des tankers et des vraquiers. Il existe 4 900 porte-conteneurs dans le monde, et plus de 17 000 cargos.

Le transport d'hydrocarbures reste la principale composante du trafic mondial. Le pétrole brut représente un tiers du trafic total, contre plus de la moitié avant 1973. Le transport de gaz naturel liquéfié est en pleine croissance et le trafic de vrac solides, de céréales demeurent dynamique.

Mais le conteneur est le secteur le plus récent, dynamique, rentable et concurrentiel du commerce maritime international. Le plus récent, car il a été inventé en 1956 aux États-Unis, pour devenir rapidement une norme universelle, si bien que la première ligne autour du monde est ouverte dès 1984. Le plus dynamique, car sa croissance annuelle frôle depuis de nombreuses années les 10 % dans le monde. Entre 1980 et 2008, le transport conteneurisé a quintuplé. Le plus rentable, car il dégage une forte valeur ajoutée pour les armateurs, les places portuaires et le secteur de la logistique. Le plus concurrentiel enfin, contrairement au marché des produits pétroliers, captifs des installations de raffinage : rien n'est plus facile pour un armateur que de changer de ports pour décharger ses conteneurs, dont les dimensions sont standardisées. Du reste, les conteneurs sont utilisés pour transporter du vrac solide, et même des liquides. Enfin et surtout, le secteur du conteneur est celui qui crée le plus d'emplois, en particulier s'ils donnent lieu à l'implantation d'entreprises de logistique sur la place portuaire.

Le conteneur apparaît ainsi comme le symbole de la mondialisation, pour relier des centres de consommation en Europe et en Amérique à des centres de production en Asie.

b) L'Asie compte les plus grands ports du monde, et la concurrence des ports du Nord et du Sud de l'Europe est exacerbée, surtout pour les conteneurs

Les échanges commerciaux maritimes s'articulent désormais autour de l'Extrême-Orient. Le commerce transpacifique a dépassé le commerce transatlantique dès 1983 et il constitue désormais la première route commerciale du monde, devant l'axe Europe-Asie, via le canal de Suez. L'Extrême-Orient représente 38 % des exportations mondiales brutes, devant l'Europe avec 22 %. **Neuf des dix premiers ports du monde se situent dans cette région du monde, les deux premiers ports mondiaux sont chinois**

¹ Cf. « Transports maritimes : entre globalisation et développement durable », *Cyrille P. Coutansais, Problèmes économiques, mercredi 13 avril 2011, n° 3 017, p. 35.*

² Cf. *le rapport « Le fret mondial et le changement climatique », Centre d'Analyse Stratégique, mission présidée par M. Michel Savy, 2010, n° 30, p. 41.*

(Shanghai et Ningbo), avec chacun une activité de moitié supérieure à leurs challengers qu'ils ont dépassés récemment, Singapour et Rotterdam.

En Europe, la concurrence avec les ports du « Range Nord »¹ et du sud de l'Europe est féroce (voir annexe I). Le port de Rotterdam, premier port du continent, a aujourd'hui un tonnage supérieur à l'ensemble des ports français réunis, avec 430 millions de tonnes en 2010. Le port d'Anvers, deuxième port européen, a enregistré un tonnage de 178 millions de tonnes en 2010, soit autant que les ports de Marseille, le Havre et Rouen réunis. Hambourg, troisième port européen avec ses 121 millions de tonnes l'an dernier, a un tonnage équivalent à l'ensemble des grands ports maritimes français une fois ôtés les ports havrais et phocéens. Au Sud de l'Europe, le trafic de Marseille a atteint 86 millions de tonnes, essentiellement grâce aux hydrocarbures, mais les ports d'Algesiras (70,6 millions de tonnes) et de Valence (64 millions de tonnes) sont en plein essor.

La compétition est particulièrement rude sur le marché des conteneurs. Le Havre, premier port français sur ce segment, a traité 2,35 millions d'EVP² en 2010, mais il ne représente que 6 % du tonnage total des six premiers ports du Range Nord européen. Le port normand n'occupe que la huitième place en Europe, bien loin derrière Rotterdam, à 11,1 millions de boîtes. Anvers occupe la deuxième place en Europe avec 8,5 millions d'EVP, et Hambourg la troisième avec 7,9 millions d'EVP. Alors qu'en 1995, le port havrais manipulait deux fois moins de conteneurs qu'Anvers, le ratio est passé à 1 pour 3,5 aujourd'hui. Le port phocéens, avec à peine un million de conteneurs traités l'année dernière, fait figure de port secondaire en Méditerranée comparé aux ports espagnols de Valence (4,2 millions d'EVP), Algesiras (2,8 millions) et Barcelone (2 millions), aux ports italiens de Gioia Tauro (2,8 millions d'EVP) et La Spezia (1,3 million), ou encore au port maltais de Marsaxlokk (2,37 millions).

c) Les armateurs et les manutentionnaires renforcent leurs positions

Les grands armateurs mondiaux dans le domaine du conteneur accroissent de manière continue leurs activités. Le premier armateur mondial est danois, APM Maersk (15 % des capacités mondiales), le deuxième est italo-suisse, MSC (12,6 %), et le troisième, CMA-CGM est français (8,6 %). Il n'est donc guère étonnant que cet armateur français ne réalise que 5 % de son chiffre d'affaires sur le marché français. Les autres grands armateurs sont, dans l'ordre, Evergreen (Taiwan), Hapag-Lloyd (Allemagne), CSAV (Chili), Cosco (Chine), CSCL (Chine) et Hanjin (Corée du Sud). Ainsi, les grands armements européens contrôlent 41 % de la flotte mondiale. Le bénéfice cumulé des armateurs dans le domaine des conteneurs a atteint 17 milliards d'euros en 2010, après une perte de 20 milliards en 2009. On

¹ On appelle « Range Nord » les ports situés sur la côte européenne entre le Havre et Hambourg.

² EVP : Equivalent vingt pieds = unité de mesure des conteneurs.

observe depuis de nombreuses années la volonté de ces armateurs de développer une forme d'intégration verticale pour contrôler la chaîne de la manutention portuaire, voire de la logistique. Ainsi, les armateurs prennent souvent des participations dans les entreprises de manutention, comme au Havre, et créent parfois des entreprises de transport fluvial, comme l'entreprise RSC (River Shuttle Containers), détenue par CMA-CGM.

S'agissant des autres trafics, les armateurs sont plus atomisés. Ainsi, dans le domaine du vrac sec, de nombreux opérateurs coexistent, mais le groupe chinois Cosco détient, avec 500 vraquiers, la première flotte de la filière. Le phénomène récent consiste, pour les exploitants miniers (Vale, Rio Tinto notamment) à développer leur propre flotte pour maîtriser le transport des minerais et ne plus dépendre des armateurs. Dans le secteur pétrolier de brut, de nombreux opérateurs indépendants côtoient quelques sociétés importantes (Frontline, Euronav par exemple). Plus aucun transporteur de brut n'appartient à des intérêts français. Dans le domaine du gaz, se côtoient les grands producteurs de gaz (GDF-Suez avec une trentaine de navires contrôlés) et les armateurs spécialisés (BW, NYK, etc...). Enfin, le secteur de l'offshore est dominé par 3 grands armateurs : le français Bourbon (leader mondial avec plus de 400 navires), et les américains Seacor et Tidewater.

Quant aux principales compagnies de manutention mondiales, elles sont essentiellement asiatiques. En effet, le premier manutentionnaire mondial, PSA, est une émanation directe de la ville de Singapour ; le deuxième mondial, Hutchison, dépend de la ville de Hong Kong et le troisième est Dubai Port World. Le groupe Maersk parvient toutefois à se hisser à la quatrième place, à travers APM Terminals.

2. Les ports français ne parviennent pas à enrayer leur déclin

a) Les ports français enregistrent de piètres performances depuis 20 ans

Entre 1989 et 2006, le trafic des ports français a augmenté de 24 %, contre une moyenne de 60 % pour les ports européens¹ ; la part de marché des ports français est passée de 18 % à 14 %. Le port de Marseille n'occupe plus que la cinquième place en Europe, le port d'Amsterdam ayant pris l'ascendant depuis deux ans. L'aire d'influence du port de Marseille atteint seulement 66 % dans le sud-est de la France, et chute à 7 % dans l'est de la France². Quant au port du Havre, sixième port européen pour le trafic total, il est talonné par Brême et Valence.

¹ Cf. *le rapport sur la modernisation des ports autonomes, Inspection générale des finances, Conseil général des Ponts et Chaussées, établi par Anne Bolliet, Claude Gressier, Michel Laffitte, René Genevois, juillet 2007, p. 2.*

² Cf. *le rapport au premier ministre, « La desserte ferroviaire et fluviale des grands ports maritimes », par le député Roland Blum, mars 2010, page 21.*

S'agissant des conteneurs, on estime qu'entre un tiers et la moitié des conteneurs à destination de la France transitent par des ports étrangers. Cette évaluation est complexe car depuis 1993, la douane ne fait pas de distinction entre les vecteurs d'acheminement (air, mer, route, fer) ni entre les modalités d'acheminement (conteneur ou vrac). Pour les douanes, toutes marchandises comprises, la part des importations françaises transitant par un autre État membre, en valeur, serait passée de 11 % en 2000 à 16 % en 2008, et se serait stabilisée depuis ; cette statistique globale recouvre des variations sectorielles importantes : pour l'électronique grand public, par exemple, dont l'acheminement est assuré entièrement par conteneur, 40 % des importations françaises transitent par un autre État-membre – ce qui revient quasiment à dire : par les ports du range Nord concurrents du Havre.

Le trafic de conteneurs a doublé en France entre 1989 et 2006, pour atteindre 35,6 millions de tonnes en 2006, mais les parts de marché des ports français ont été divisées par deux sur ce segment, pour atteindre 6 %. Selon le responsable du port fluvial de Paris, la région francilienne reçoit un million de conteneurs par an, dont la moitié provient du port du Havre (soit un cinquième des conteneurs havrais), l'autre moitié d'Anvers, étant rappelé que le port d'Anvers envoie 15 % de ses conteneurs en France, soit plus d'un million par an. Sur ces 500 000 conteneurs -débarqués dans le port flamand, et à destination de la Région Île-de-France-100 000 sont transportés directement par camion, les autres étant traités dans les zones logistiques belges. A titre d'exemple, votre groupe de travail a appris que sur les 12 700 conteneurs à destination d'Auchan France et de l'entrepôt européen d'Auchan en 2010, un cinquième transitait par les ports de Zeebrugge et d'Anvers.

La situation après la crise économique de 2009 n'a pas renforcé la position des ports français. En effet, le tonnage du port de Marseille a chuté de 17 millions de tonnes entre 2006 et 2009, passant de 100 à 83 millions de tonnes.

b) En dépit d'atouts indéniables en termes de positionnement géographique et d'infrastructure

La France dispose d'atouts maritimes indiscutables. Jouissant de la première zone économique maritime mondiale, devant les États-Unis, grâce notamment à ses territoires ultramarins, notre pays occupe une place de carrefour au centre de l'Europe de l'ouest. Possédant l'ensemble côtier le plus long d'Europe, la France est le seul pays à être ouvert sur quatre façades maritimes, avec des ports placés à des endroits stratégiques sur chacune d'elle : Dunkerque sur la mer du Nord, le Havre sur la Manche, Nantes/Saint-Nazaire, Bordeaux et La Rochelle sur la façade atlantique, et Marseille sur la façade méditerranéenne. Les grands ports maritimes français possèdent des réserves foncières considérables, alors que les ports d'Hambourg, de Rotterdam et d'Anvers sont saturés. De plus, la France dispose d'un réseau routier, et, dans une moindre mesure, fluvial et ferroviaire, assurant un bon

maillage du territoire mais le vieillissement des réseaux de transport est un sujet de préoccupation fondamentale pour votre commission¹.

Votre groupe de travail rappelle que les ports du Havre et de Rouen occupent une place privilégiée pour alimenter la région francilienne, la plus importante d'Europe en termes de produit intérieur brut. La réussite du projet du Grand Paris Express est indissociable de la création d'un axe Seine performant pour le développement fluvio-portuaire. La région francilienne est le premier bassin d'emploi d'Europe, avec 5,3 millions d'emplois, la deuxième région européenne en matière d'investissements étrangers et son produit intérieur brut représente 4,5 % du PIB de l'Union européenne et 28 % du PIB national.

Les ports normands pourraient également alimenter le centre de l'Europe. De fait, le trajet par bateau entre le Havre et les ports du Nord de l'Europe dure entre deux et trois jours. Il y a donc une carte à jouer très intéressante pour les ports normands s'ils disposaient d'une desserte ferroviaire et fluviale performante. Une marchandise débarquée au Havre par un porte-conteneurs pourrait en théorie atteindre l'Allemagne par voie de chemin de fer ou par voie fluviale avant que ce même navire n'atteigne le port d'Hambourg.

De même, le port de Marseille pourrait devenir le premier port en Méditerranée pour les conteneurs, grâce à ses nombreux avantages naturels et ses infrastructures:

– ses quais sont en eau profonde et d'accès très facile, ce qui permet aux gros, voire très gros navires d'accoster ;

– environ 80 % du terrain n'est pas utilisé à Fos, dont la surface totale avoisine 10 000 hectares, soit la superficie de la ville de Paris (105 km²) ;

– les conditions climatiques sont globalement favorables (pas de marée ni de brume comme dans les ports du Nord de l'Europe, même si parfois la manutention est contrariée par des vents violents) ;

– l'accès est direct vers Lyon et le centre de l'Europe via l'axe rhodanien, ce qui épargne 5 jours de navigation par rapport aux ports du Nord de l'Europe (en outre, Marseille ne pâtit pas d'obstacles montagneux contrairement aux ports italiens et espagnols) ;

– Marseille est le seul port méditerranéen à disposer de tous les modes de transport pour desservir l'arrière-pays (fleuve, train, route et pipeline).

¹ Cf. le rapport d'information fait au nom du groupe de suivi, présidé par M. Louis Nègre, sur l'avant-projet consolidé de schéma national des infrastructures de transport (SNIT), de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat, 8 juin 2011, p. 12.

Bien entendu, le positionnement stratégique de Marseille ne suffit pas à assurer son essor : **le déclin de Marseille est exemplaire du décrochage des ports français.**

Votre groupe de travail a également constaté le dynamisme du port de Dunkerque. Son trafic potentiel est estimé à 200 millions de tonnes, et il pourrait concurrencer très sérieusement dans les années à venir les ports flamands et hollandais.

De manière générale, il ne faut pas opposer les deux grands ports français et les autres ports, car leur développement est complémentaire. En effet, les ports du Havre et de Marseille ont une double mission : d'une part, accueillir de gros navires porte-conteneurs pour irriguer leurs arrière-pays ; d'autre part, redistribuer ces marchandises vers les autres ports. Ainsi, le développement des ports du Havre et de Marseille profite aux autres ports, et les ports de l'Atlantique souhaitent que le port normand poursuive sa croissance.

3. Les causes du déclin des ports français sont multiples

On aurait tort d'imputer le déclin des ports français à une cause unique : votre groupe de travail constate qu'un consensus se forme pour identifier quatre facteurs de déclin, qui se combinent :

- la faiblesse de l'État stratège ;
- le manque de fiabilité des ports ;
- la gouvernance des ports insuffisamment ancrée sur les territoires ;
- la concurrence faussée sur les places portuaires.

a) La faiblesse de l'État stratège

L'État n'a pas défini de stratégie ambitieuse pour le développement portuaire : tous les acteurs rencontrés partagent ce triste constat. Le désengagement de l'État était patent avant 2008 et les critiques envers son inaction n'ont pas été atténuées par la réforme de 2008.

Schématiquement, votre groupe de travail fait cinq griefs à l'État : il n'a pas mis en œuvre de politique ambitieuse d'investissements portuaires ; il s'est désengagé de ses obligations financières pour l'entretien des accès maritimes des ports ; il n'a pas allégé sa tutelle depuis 2008 ; il n'a toujours pas défini sa politique de dividende et surtout, il a failli dans l'organisation des dessertes des ports pour irriguer efficacement leur hinterland.

Premier grief : le manque d'investissements (voir annexe II).

Faibles avant 2008, les contributions de l'État aux investissements portuaires manquent encore d'ambition dans le cadre du schéma national des infrastructures de transports (SNIT). Les projets d'infrastructures portuaires sont aujourd'hui en majorité financés par les fonds propres et les emprunts des grands ports maritimes et des subventions de l'État et des collectivités territoriales. Toutefois, il existe certains partenariats avec le privé pour des projets particuliers comme le terminal méthanier de Dunkerque d'un coût de 1,3 milliard d'euros, et dont le bouclage financier a été réalisé le 29 juin dernier. Ce mode de financement sera sans doute également retenu pour le terminal de transport combiné de Mourepiane¹.

Avant 2008, l'État a laissé les directeurs gérer les affaires courantes des ports sans leur fixer d'objectifs clairs et ambitieux, à l'exception notable de Port 2000 au Havre. Entre 1999 et 2007, la part de l'État a atteint 29 % pour les investissements d'infrastructures, et seulement 13 % pour les investissements des ports, toutes natures confondues². Les contrats de projet État-régions 2007-2013 ont consacré 1 milliard d'euros aux 7 grands ports maritimes, mais la part de l'État n'est que 25 %, soit une moyenne de 35 millions d'euros par an. Certes, les investissements portuaires, tous contributeurs confondus, ont doublé depuis 2008, avoisinant désormais 400 millions d'euros par an. Mais la part de l'État demeure faible, et tourne autour de 15 %.

**ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT DANS LES PORTS ET RÉPARTITION DES FINANCEMENTS
ENTRE 2005 ET 2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	Prév 2010
Investissements	207,78	130,69	227,7	411,11	369,17	386,09
Participation Etat	7,72	6,97	15,38	36,55	48,73	52,19
Subventions	48,28	32,13	44,66	50,56	52,56	47,46
Emprunt	67,8	0	0	124,3	147,86	149,5
Autofinancement	83,97	91,59	167,65	199,7	120,02	136,93

Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable, des transports et du logement.

Quant au SNIT, qui dresse la « feuille de route » pour les vingt à trente années à venir en matière d'investissement pour les infrastructures de transport, la part des investissements portuaires demeure trop faible. L'avant-projet consolidé dresse la liste des principaux projets de développement portuaires, dont le montant total s'élève à 2,8 milliards d'euros. Mais les dépenses de développement portuaire sont finalement modestes car elles

¹ S'agissant des terminaux portuaires, de nombreux partenariats sont conclus avec le privé sous forme de convention de terminal : l'opérateur finance les travaux de superstructure mais aussi dans la plupart des cas, l'infrastructure de surface (réseaux, terre-pleins, bâtiments).

² Cf. le rapport sur la modernisation des ports autonomes, op. cit., p. 8.

représentent moins de 2 % de l'enveloppe globale consacrée aux nouvelles infrastructures, comme l'a souligné le récent rapport du groupe de suivi sur le SNIT¹. L'État ne participera à ces projets qu'à hauteur de 400 millions d'euros environ, le reste venant des contributions des régions dans le cadre des contrats de plan État-Région (CPER) et des autres collectivités territoriales (conseils généraux notamment). Plus inquiétant : si l'État avait continué de consacrer 35 millions par an à l'investissement dans les 7 GPM, comme il le fait dans le cadre du CPER 2007-2013, en vingt ans, il aurait dépensé 700 millions d'euros, et non pas 400. Alors que toutes les études indiquaient que l'approfondissement du chenal entre le Havre et Rouen devait atteindre 2 mètres, la profondeur retenue par le port de Rouen variera entre 40 centimètres et un mètre seulement, pour des raisons essentiellement financières (les travaux passeraient de 90 à 250 millions d'euros).

PROJETS DE DÉVELOPPEMENT PORTUAIRE

Projet proposé	Coût en M€ HT
(A) Grand Port maritime de Dunkerque : création de nouveaux terminaux	650
(B) Grand Port maritime du Havre : création d'un nouveau terminal, prolongement du grand canal du Havre jusqu'au canal de Tancarville et aménagement d'un terminal multimodal	700
(C) Port de Rouen : amélioration des accès maritimes	185
(D) Création d'une nouvelle plateforme trimodale à Achères	200
(E) Grand Port maritime de Nantes Saint-Nazaire : création de nouveaux terminaux	270
(F) Grand Port maritime de Fos - Marseille : projets Fos 2XL et 3XL	400
(G) La Rochelle - Modernisation de l'outil portuaire	32
(H) Bordeaux - Modernisation de l'outil portuaire	38
(I) Strasbourg - Extension de la plateforme multimodale de Lauterbourg	30
Amélioration des dessertes ferroviaires et/ou fluviale pour l'ensemble des ports	300
TOTAL	2805

Source : avant-projet consolidé du SNIT, page 34.

¹ Cf. le rapport du groupe de suivi sur le SNIT, op. cit., p. 26.

PART DE L'ÉTAT DANS LES PROJETS DU SNIT

GPM	Montants Investissements	Part Etat
Bordeaux	85	20
Dunkerque	368	68
La Rochelle	104	23
Le Havre	696	125
Marseille	600	102
Nantes-Saint Nazaire	302	31
Rouen	350	67
TOTAL	2 505	436

Deuxième grief : l'État n'a jamais remboursé l'intégralité des dépenses d'entretien et d'exploitation des accès maritimes (chenaux, écluses, dragages) alors qu'il s'agit d'une obligation légale. Il ne s'agit pas d'un sujet anecdotique car les crédits de l'État en cause sont du même ordre de grandeur que ceux que consacre l'État pour les investissements portuaires proprement dits, soit 40 à 50 millions d'euros par an. A la fin des années 1990, le taux de remboursement était de 80 %. Il a diminué régulièrement pour atteindre 60 % en 2006. Le rapport Gressier précité de juillet 2007 a relevé que la dotation budgétaire ne permettait pas de couvrir l'intégralité des dépenses de dragage par l'État. Mais la situation ne s'est pas améliorée malgré l'engagement solennel du Gouvernement, lors de la présentation du projet de loi portant réforme portuaire, de supporter l'intégralité des dépenses de dragage des ports pour maintenir des conditions de concurrence équitables avec les autres ports européens. Aujourd'hui ces dépenses ne sont remboursées qu'à hauteur de 55-70 % par l'État. Les sommes en jeu sont considérables, puisque le port de Rouen, situé en fond d'estuaire et principal bénéficiaire de ces dotations, sur des dépenses de 18 millions d'euros de dragage en 2010, n'a été remboursé que de 11 millions.

MONTANT DE LA DOTATION « ENTRETIEN » DE L'ÉTAT ENTRE 2005 À 2010

	En M€					
	2005	2006	2007	2008	2009	Prév 2010
Montant annuel des crédits « entretien » distribués aux grands ports maritimes	48,2	46,4	43,5	41,05	47,88	52,53

Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable, des transports et du logement.

**RÉPARTITION DES DOTATIONS DE L'ÉTAT POUR L'ENTRETIEN
POUR CHAQUE GRAND PORT MARITIME :**

Les dotations sont réparties de la manière suivante :

- Grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire : 23 %
- Grand port de Rouen : 22 %
- Grand port maritime de Bordeaux : 20 %
- Grand port maritime de Dunkerque : 15 %
- Grand port maritime du Havre : 15 %
- Grand port maritime de La Rochelle : 3 %
- Grand port maritime de Marseille : 2 %

Troisième grief : la tutelle de l'État n'a pas été allégée depuis 2008. La procédure des « *dossiers de prise en considération* » n'existe plus, c'est une bonne chose parce qu'elle suspendait les décisions pendant des mois, pour des raisons purement bureaucratiques. L'agence des participations de l'État, récemment, a cru devoir réunir des directeurs de ports pour examiner des décisions modificatrices - alors que le budget est désormais entre les mains du conseil de surveillance et que le contrôle par l'État ne saurait intervenir dans le déroulement quotidien de l'action. Pire, on observe même des comportements d'autocensure des directeurs de port, qui rechignent à utiliser certaines facilités accordées par la loi, anticipant les difficultés avec la tutelle. Enfin, le Sénat avait permis aux conseils de surveillance de s'affranchir, sous condition, de la tutelle de l'État lorsque celui-ci n'apporte aucune contribution financière pour certains types d'investissement¹. A défaut de réponse dans les deux mois, l'accord de l'autorité administrative est réputé acquis. Mais aucun conseil de surveillance n'a, semble-t-il, utilisé cette faculté. De manière générale, certains directeurs des ports regrettent de ne pas pouvoir augmenter la dette des ports en lançant de nouveaux projets².

¹ Le Sénat a introduit, par un amendement de son rapporteur au projet de loi portant réforme portuaire, l'article L. 105-5 du code des ports maritimes précisant que « pour les travaux devant être effectués dans le cadre des missions définies à l'article L. 101-3 sans le concours financier de l'État et n'entraînant pas de modification essentielle dans les accès ou ouvrages du port, le grand port maritime statue définitivement ».

² En effet, la dette des ports doit être inférieure à trois fois le montant de leur capacité d'autofinancement (la CAF désigne le potentiel de l'entreprise à dégager, au cours d'une période d'activité normale, une ressource servant soit à financer la croissance de l'activité, soit à financer de nouveaux investissements, soit à rembourser des emprunts ou des dettes, ou encore à verser des dividendes aux propriétaires de l'entreprise). Or quelques ports ont peu investi ces dernières années.

TABLEAU DE BORD FINANCIER DES GRANDS PORTS MARITIMES EN 2009

Avec un trafic global de l'ordre de 271 millions de tonnes, le chiffre d'affaires des grands ports maritimes, qui regroupe les prestations de services des ports s'est établi à 636 millions d'euros en 2009, décomposé de la manière suivante :

- droits de port : 50 % ;
- taxes d'outillage : 27 % ;
- redevances du domaine et des concessions : 19 % ;
- autres prestations de service : 4 % ;

L'excédent brut d'exploitation (EBE), indicateur financier qui mesure les ressources dégagées par l'activité après imputation des charges externes et des charges de personnel, s'établit à 165 millions d'euros.

La capacité d'autofinancement (CAF) s'élève à 151 millions d'euros.

Quant aux investissements, ils sont de 369 millions d'euros.

Quatrième grief : les ports sont pénalisés par l'absence de politique de dividendes définie par l'État. En vertu de l'article L. 103-1 du code des ports maritimes, il est prévu que « *le grand port maritime conclut un contrat pluriannuel avec l'État et, le cas échéant, avec les collectivités territoriales intéressées ou leurs groupements, qui a pour objet de préciser les modalités de mise en œuvre du projet stratégique dans leurs domaines de compétences respectifs. Ce contrat porte également sur la politique de dividendes versés à l'État* ». Or à ce jour, aucun contrat n'a été signé, et les ports sont handicapés par l'absence de visibilité à court et moyen terme sur la politique de dividendes prélevés par l'État en tant qu'actionnaire des ports. Ainsi, le port de Rouen a versé à l'État, en mars 2011, 40 % de son exercice de 2009.

Cinquième grief : l'État n'a pas été capable de mettre en place un réseau ferroviaire, fluvial et routier performant pour desservir l'arrière-pays des ports. Un rapport récent de notre collègue député Roland Blum a mis en évidence les retards des ports français pour assurer le pré et post-acheminement des marchandises¹. Votre groupe de travail observe que la part du routier pour le transport des conteneurs oscille entre 82 et 86 % pour les ports du Havre et de Marseille, alors que ce taux atteint seulement 64 % à Hambourg et même 59 % à Rotterdam. La situation est dramatique au Havre, qui manque cruellement de dessertes massifiées : seuls 4 % des conteneurs sont transférés par voie de chemin de fer. A Rouen, la part du transport ferroviaire en pré et post-acheminement atteignait 25 % à Rouen en 1998, elle a chuté à 9 % aujourd'hui. La situation risque d'ailleurs de s'aggraver dramatiquement pour le port normand dans les années à venir, compte tenu des

¹ Cf. *le rapport à Monsieur le Premier ministre, « La desserte ferroviaire et fluviale des grands ports maritimes », par le député Roland Blum, mars 2010.*

travaux de régénération du réseau très importants qui sont engagés par RFF (projet Serqueux-Gisors-Rouen-Serquigny) et de la création d'une nouvelle gare à Rouen qui n'a pas clairement dédié des lignes pour le fret ferroviaire. **Le port réclame ainsi à RFF une meilleure prise en compte de ses intérêts et la création d'une « route ferroviaire du blé » pour desservir le centre de la France.**

RÉPARATION MODALE DES TRAFICS TERRESTRES DES CONTENEURS

	Hambourg	Rotterdam	Anvers	Le Havre	Marseille	Dunkerque
Fluvial	2%	30%	32%	9%	4,7%	5%
Ferroviaire	34%	11%	8%	5%	13,7%	4,37%
Routier	64%	59%	60%	86%	81,6%	90,62%

Source : Rapport de M. Roland Blum « La desserte ferroviaire et fluviale des grands ports maritimes », 2011.

b) Un manque de fiabilité récurrent

Les ports français souffrent d'une image très dégradée auprès des acteurs économiques et plus particulièrement des armateurs du fait d'une insuffisante fiabilité. Les nombreux mouvements sociaux, en particulier au port de Marseille, ont porté un rude coup à l'attractivité des ports de l'Hexagone. Les mouvements de protestation sur la place phocéenne ces trois dernières années ont provoqué des reports de trafic soit vers des ports secondaires français comme Sète, soit vers des ports étrangers. Le port de Marseille a été gravement pénalisé par les mouvements sociaux des agents des ports, mais aussi par les perturbations causées par les conflits de la SNCM et des pêcheurs. Ainsi, la décision du groupe d'Auchan d'installer à Meyzieu près de Lyon son entrepôt européen pour les produits non alimentaires a été d'abord perçue par certains dirigeants en interne comme un risque commercial majeur, compte tenu du manque de fiabilité du port de Marseille-Fos.

Le maître-mot pour les entreprises clientes est la fiabilité, avant même d'aborder la question des coûts de passage portuaire. Tout retard dans le chargement ou déchargement d'un navire peut entraîner des pénalités et des surcoûts financiers considérables pour un armateur. En outre, l'information systématique des préavis de grèves est louable en soi, mais elle a eu un grave effet pervers car bien souvent ces préavis n'étaient pas suivis d'un mouvement de grève, mais les armateurs détournaient systématiquement leur trafic de la France par précaution. Un directeur de port rencontré par votre groupe de travail a corroboré cette analyse : « *les ports souffrent de leur manque d'efficacité, qu'ils peuvent s'atteler à combler, mais ils meurent de leur manque de fiabilité, qui leur cause un dommage quasiment irréparable* ».

Les syndicats de salariés des ports se sont certes opposés à toute réforme introduisant plus de concurrence dans les ports. Toutefois, les syndicats de dockers n'ont pas fait grève sur le port du Havre pour des revendications locales depuis 1994. Certains syndicats ont peu fait grève, à l'instar du CNTPA qui a fait vingt-quatre heures de grève depuis 2008. En outre, le détachement des conducteurs d'engins dans les entreprises de manutention pourrait permettre aux agents de mieux partager les préoccupations des entreprises. Il semble désormais que les agents des ports sont bien conscients que leur avenir professionnel dépend de la bonne santé de la place portuaire.

c) Une gouvernance des ports insuffisamment ancrée sur les territoires

La réforme portuaire a mis fin à une gouvernance des ports lourde et inefficace. Les conseils d'administration étaient bien souvent de simples chambres d'enregistrement des décisions proposées par le directeur général.

Toutefois, la gouvernance actuelle ne donne pas suffisamment de poids aux collectivités territoriales. Elles demeurent encore trop en retrait dans les conseils de surveillance, même si l'État n'est pas systématiquement majoritaire dans ces structures, compte tenu de l'absence de consignes données aux représentants des ministères et de l'indépendance des personnalités qualifiées que l'État a nommées¹. Certains conseils généraux ont même récemment supprimé leurs subventions publiques pour des projets portuaires majeurs.

d) Une concurrence faussée sur les places portuaires

Les entreprises n'ont pas toujours su conjurer les soupçons de conflits d'intérêt sur les places portuaires et ont parfois privilégié des rentes de situation. La Cour des comptes avait souligné dès 2005 « *les risques de monopoles ou d'oligopoles dans les services portuaires* »².

S'agissant des armateurs, la commission européenne vient d'ouvrir une enquête sur de possibles ententes illicites entre armateurs européens. Il convient de rappeler que le secteur armatorial s'est vu récemment interdire d'organiser des conférences maritimes pour fixer, entre autres, les taux plafonds de référence pour les lignes desservant l'Europe, suite à l'abrogation, en septembre 2006, du règlement du Conseil du

¹ Le conseil de surveillance comprend 17 membres. L'État y est en théorie majoritaire, grâce à ses cinq représentants et aux cinq personnalités qualifiées qu'il nomme. On compte également quatre représentants collectivités territoriales.

² Cf. rapport 2005-428-0 B de la Cour des comptes, p. 39.

22 décembre 1986¹. Le 17 mai 2011, la Commission européenne a réalisé des « inspections surprises » dans les locaux de trois transporteurs maritimes de conteneurs établis dans sept États membres. La direction générale de la Concurrence soupçonne les armateurs de poursuivre de manière officieuse certaines pratiques liées aux anciennes conférences maritimes. Il est toutefois trop tôt pour tirer de quelconques conclusions sur cette enquête.

L'Autorité de la concurrence a récemment condamné des entreprises de manutention portuaire et des autorités portuaires françaises pour entorse à la libre concurrence. Dans une décision du 13 septembre 2007, le Conseil de la concurrence a infligé des sanctions pécuniaires au port autonome du Havre (2,6 millions d'euros) pour avoir mis en œuvre des tarifs différents pour l'utilisation de son outillage public selon les clients, et a sanctionné deux entreprises privées (respectivement 150 000 et 55 000 euros) pour s'être entendues afin de faire échec à l'entrée sur le marché de la manutention d'une nouvelle entreprise. Le 15 avril 2010, l'Autorité de la concurrence a sanctionné quatre entreprises, dont trois se sont coordonnées pour se partager des postes à quai en construction au Havre. Enfin, le 18 janvier 2011, l'Autorité a condamné trois entreprises de manutention portuaire de la Réunion pour avoir fixé en commun les prix des prestations de manutention portuaire pendant 23 ans.

En définitive, les raisons du décrochage des ports français s'expliquent peut-être par une raison d'un autre ordre : l'absence de prise de conscience de l'intérêt fondamental que constitue le développement des ports, aussi bien chez les dirigeants politiques nationaux, locaux, que dans l'opinion publique. La France n'a pas toujours su valoriser ses atouts maritimes aussi efficacement que d'autres pays européens, comme les Pays-Bas, la Belgique ou l'Allemagne.

4. Les enjeux du développement des ports français sont considérables

a) Ils créent de nombreux emplois

La croissance des ports crée de très nombreux emplois : les grands ports maritimes représentaient environ 225 000 emplois en 2009, dont 150 000 emplois directs et indirects, et 75 000 emplois induits. Les emplois portuaires directs comprennent les personnels des services de l'État (pour moitié des services douaniers), les personnels des établissements portuaires et les personnels liés aux professions portuaires (armements, agences maritimes, transitaires, manutention, pilotage, remorquage, lamanage notamment). Les emplois indirects englobent les emplois directs industriels et

¹ Les conférences maritimes permettaient également aux armateurs de coordonner leurs services (ports desservis, dates et horaires des escales) et même leurs stratégies d'investissement.

ceux liés à l'acheminement et les emplois induits. Quant aux emplois induits, ils sont liés à l'utilisation des revenus des salariés des activités directes et indirectes. Leur évolution est bien évidemment liée à celle des emplois directs et indirects. Bien que difficile à déterminer avec précision, l'INSEE estime, selon ses critères habituels, que ces emplois induits oscillent autour de 75 000. Il convient de souligner que l'économie portuaire est très diversifiée tant dans la nature des entreprises que dans les qualifications requises pour les salariés. Les acteurs économiques ont coutume de dire qu'elles recrutent des salariés de « Bac -5 » jusqu'à « Bac +5 ». En définitive, le développement d'un port est un élément essentiel pour les collectivités territoriales. Ainsi, selon une étude de la Banque de France, le port de Rouen génère 20 000 emplois directs et indirects, et une valeur ajoutée globale (le « *PIB portuaire* ») de 1,66 milliard d'euros.

**TABLEAU DES EMPLOIS DIRECTS ET INDIRECTS GÉNÉRÉS
PAR LES GRANDS PORTS MARITIMES EN 2009**

EMPLOIS	ENSEMBLE DES GRANDS PORTS MARITIMES				
	2005	2006	2007	2008	2009
Services de l'État	1307	1477	1477	1673	1528
dont douaniers	484	608	608	789	750
Établissement portuaire	5415	5203	5203	5079	5052
Professions portuaires	22 455	22571	24578	28441	29 472
dont pilotage	521	510	515	522	541
dont remorquage	725	664	664	705	702
dont lamanage	353	360	360	369	361
Totaux des emplois directs	29 177	31 251	31 258	35 913	36 052
Emplois indirects industriels	100 667	104 181	102 581	97 316	92 132
Emplois indirects liés aux transports	15 962	15 808	15 939	20 655	20 597
Totaux des emplois indirects	116 629	119 989	118 520	117 971	112 729
Totaux des emplois directs & indirects	145 784	151 240	149 778	153 164	148 781

Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable, des transports et du logement.

La Banque mondiale estime qu'un million de conteneurs génèrent mille emplois. Selon d'autres informations fournies à votre groupe de travail, un million de conteneurs entraînent entre quatre et six mille emplois directs, indirects et induits. C'est pourquoi le Gouvernement avait estimé que la réforme portuaire de 2008 entrainerait la création de 30 000 emplois à terme en France, en tablant sur un doublement du trafic de conteneurs de 5 millions à 10 millions de conteneurs.

Toutefois, il convient de rappeler que la croissance des ports français ne provoque pas, par elle-même, une manne fiscale pour l'État compte tenu des règles douanières dans l'Union européenne et du principe même de la TVA, qui est une taxe sur la consommation finale. Étant devenus communautaires, les droits de douane sont les mêmes à Dunkerque ou à Anvers, et l'incidence pour le budget de la nation est insignifiant puisque les recettes vont pour l'essentiel au budget de l'Union européenne – et pour l'accessoire au financement des services douaniers nationaux. De même, la TVA, dont le taux est encadré par des directives européennes, est payée par le consommateur final, en fonction de son lieu de consommation, sans considération du lieu où la marchandise importée a été débarquée. En revanche, les droits de douanes, perçues par les services douaniers des ports, augmentent proportionnellement au trafic : si les grands ports maritimes augmentaient de 20 % leur trafic, les droits de port passeraient schématiquement de 500 à 600 millions d'euros.

LE SERVICE DES DOUANES ET LES PORTS FRANÇAIS

Trois griefs sont faits de longue date à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) :

- les contrôles en France seraient plus longs, plus bureaucratiques et bloqueraient plus souvent les marchandises que ceux des douanes voisines ;
- ils seraient assortis de contrôles phytosanitaires et techniques plus exigeants ;
- le paiement de TVA des produits importés grèverait la trésorerie des entreprises, qui trouveraient de ce fait un avantage à passer par des ports étrangers.

Or, les douanes ont réformé leurs procédures en profondeur, par un plan d'action lancé en 2007 :

- la déclaration en douane a été largement dématérialisée et simplifiée, conformément au plan stratégique européen pour les douanes électronique. Avec le système de dédouanement par internet Delt@, le temps de dédouanement (entre la déclaration et l'accord) n'est plus, en moyenne, que de 6 minutes en 2010 ;
- le contrôle a été mieux focalisé sur les marchandises douteuses : seulement 1,5 % des marchandises sont effectivement contrôlées, ce qui place la France dans le peloton de tête, devant l'Allemagne et l'Italie ;
- le régime de la TVA à l'import a été modifié : la taxe due pour les importations du mois précédent est désormais payable au 25 du mois suivant, c'est-à-dire après déduction auprès des services fiscaux. Le système devient même plus avantageux que celui des pays voisins.

b) Et contribuent à l'aménagement du territoire dans le respect des engagements du Grenelle de l'environnement

Le transport maritime émet moins d'émissions de CO₂ que les autres modes de transport. Selon un récent rapport du Conseil d'analyse économique, une tonne de marchandises transportée sur un kilomètre émet 19 grammes seulement dans le secteur maritime, **soit cinquante fois moins que le secteur aérien, et douze fois moins que le secteur routier**¹. Toutefois, en dépit de ses très bonnes performances à l'unité, compte tenu de l'explosion du commerce maritime mondial, le secteur maritime représente un tiers des émissions du transport de marchandises dans le monde, avec 1 milliard de tonnes de CO₂ en 2005.

Le développement des autoroutes maritimes permet de faire diminuer le nombre de camions sur les routes². En septembre 2010, une liaison régulière est établie entre Nantes-Saint-Nazaire et Gijon en Espagne, opérée par GLD-Atlantique, avec trois départs hebdomadaires ; c'est un succès, le report modal représentant environ 1000 poids-lourds par mois. L'objectif à moyen terme des autoroutes de la mer sur la façade atlantique est de transférer de la route vers le bateau entre 100 000 et 150 000 poids lourds par an. Un projet est en cours d'élaboration entre Le Havre, Nantes/Saint-Nazaire, Vigo et Algésiras. D'autres projets existent entre la France et le Portugal, sur la façade de la mer du Nord et sur la façade méditerranéenne.

Les ports peuvent participer efficacement à la lutte contre le changement climatique à condition de bénéficier de dessertes massifiées. Selon des données fournies par VNF, le transport d'un conteneur par barge génère entre Fos et la région lyonnaise 4,5 fois moins d'émission de gaz à effet de serre que le transport routier, ce taux étant ramené à 3,1 entre le Havre et la région parisienne³. Plus globalement, les coûts externes du transport fluvial (pollution, congestion, insécurité) sont très faibles, comparés à ceux du transport routier de marchandises et, dans une moindre mesure, du fret ferroviaire.

En outre, les ports participent à l'aménagement du territoire à travers la création de plates-formes multimodales. En effet, ces plates-formes, véritables ports intérieurs, assurent des fonctions logistiques essentielles, comme le dédouanement, le dépôt de boîtes vides, le stockage, le dépotage ou encore la transformation de produits. Elles génèrent donc des emplois, répartis sur l'ensemble du territoire national.

Le projet du canal Seine-Nord Europe permettra de donner une impulsion majeure au transport fluvial. La France, avec 73 millions de

¹ Cf. le rapport du Conseil d'analyse stratégique précité, p. 29.

² Cf. également le rapport du Parlement européen sur la proposition de résolution européenne relative au transport maritime à courte distance, Commission des transports et du tourisme, de M. Robert Navarro, 2004/161 (INI), du 18 mars 2005.

³ De manière réaliste, ces données prennent en compte un pré/post acheminement de 10 kilomètres vers ou depuis le terminal intérieur.

tonnes transportées en 2009, ne se trouve qu'au quatrième rang des pays européens en termes de trafic fluvial très loin derrière les Pays-Bas (345 millions de tonnes), l'Allemagne (246 millions de tonnes), et la Belgique (131 millions de tonnes)¹. Le canal Seine-Nord-Europe reliera l'Oise au Canal Dunkerque-Escaut en 2017 et le trafic attendu est de 13 à 15 millions de tonnes vers 2020 et 20 à 28 millions de tonnes vers 2050. Il a pour ambition de renforcer la position des ports du Havre, de Rouen, et de Dunkerque face aux autres grands ports fluviaux européens tels que Rotterdam, Anvers, Duisbourg, Liège, ou encore Cologne.

**PART FLUVIALE DES PRINCIPAUX PORTS EUROPÉENS
(EN MILLIONS DE TONNES)**

Rotterdam	165,6
Anvers	78,58
Cologne	10,17
Duisbourg	51
Liège	13
Port de Paris	20

Source : VNF.

Votre groupe de suivi considère que la loi portant réforme portuaire du 4 juillet 2008 est désormais effective, grâce à la modification de la gouvernance des grands ports maritimes, à la cession des outillages et au transfert des personnels.

Mais elle ne suffira pas à relancer la croissance des ports français, confrontés à la concurrence exacerbée des ports européens et étrangers.

¹ Cf. *le memento du fluvial 2010, Voies Navigables de France, p. 50.*

II. LES CONCURRENTS EUROPÉENS DE NOS GRANDS PORTS MARITIMES SE RENFORCENT GRÂCE À DES STRATÉGIES AMBITIEUSES ET COHÉRENTES

En 1995, le Havre traitait environ 1 million d'EVP de conteneurs et Anvers 2 millions ; en 2010, Le Havre est à 2 millions et Anvers à plus de 8 millions : **la différence est passée du double au quadruple**. Cette année, Rotterdam a dépassé les 11 millions d'EVP ; Tanger Med, créé de toutes pièces en 2007, traite presque autant de conteneurs que notre champion national et table sur un objectif de 8 millions d'EVP en 2016, quand Le Havre espère atteindre 5 millions d'EVP en 2020 et Marseille 2 millions. **Pourquoi Anvers, moins accessible que Le Havre depuis la voie maritime transcontinentale, a-t-il été préféré au Havre ? Pourquoi Tanger Med est-il plus ambitieux que nos deux principaux ports maritimes ? Pourquoi notre champion national n'a-t-il guère fait mieux, depuis une décennie, que suivre « au fil de l'eau » la progression du trafic international ?**

En se déplaçant dans quatre ports étrangers (Rotterdam, Hambourg, Tanger, Algeiras), le groupe de travail a voulu « prendre le pouls » de la concurrence, en regardant aussi quelles solutions les autorités publiques ont trouvé à ce qui apparaît bien comme des problèmes récurrents pour les ports français.

Depuis les années 2000, l'accélération des échanges mondiaux et le gigantisme des navires jettent les ports maritimes dans une nouvelle compétition : les quelques ports où les plus grands navires font étape deviennent les « *hubs* » sur des chaînes logistiques qui dépendent de grandes compagnies transnationales, toujours plus puissantes et mobiles ; **les grands ports européens se livrent à une compétition aigüe pour devenir « la porte principale de l'Europe », compétition où les critères de fiabilité et de qualité de service viennent au premier plan, avec l'accès à l'hinterland** - d'autant que, vus d'Asie, les grands ports européens sont peu ou prou interchangeables.

Pour aider nos grands ports maritimes dans cette compétition, nous examinons successivement **les principaux « points forts » des ports que nous avons visités (voir annexe III) :**

– **une gouvernance entrepreneuriale, qui s'accompagne d'une forte décentralisation du contrôle sur les ports ;**

– **des investissements à grande échelle et un aménagement du territoire au service d'une économie maritime forte ;**

– **une offre de service globale et intégrée, assortie de stratégies commerciales conquérantes.**

A. UNE GOUVERNANCE ENTREPRENEURIALE, QUI DONNE UN RÔLE CLÉ AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Première caractéristique commune très forte chez nos concurrents : **le passage au modèle du « port propriétaire » s'est partout accompagné d'une gouvernance entrepreneuriale, assortie d'une véritable décentralisation du pouvoir portuaire.** Le modèle du « port propriétaire » est devenu le standard des grands ports européens : la gestion des terminaux est confiée au privé, pour en augmenter la productivité et attirer des flottes d'armateurs liées aux opérateurs de terminaux ; l'autorité portuaire, de son côté, se focalise sur ses fonctions d'aménageur et de régulateur. Si ce modèle, on le verra, connaît bien des adaptations locales, deux caractéristiques sont communes à tous les ports visités : **l'autorité portuaire elle-même, quel que soit son statut juridique, passe à une gouvernance entrepreneuriale, avec conseil de surveillance et directoire ; cette autorité portuaire est placée sous le contrôle des pouvoirs publics locaux, plutôt que nationaux.**

Les autorités portuaires ont changé de métier et elles sont désormais gérées comme des entreprises, avec **des objectifs stratégiques, un contrôle a posteriori, une régulation par le résultat** – et elles rendent compte principalement à des instances décisionnaires proches. Fait notable : **même quand l'État est resté propriétaire du port, le pouvoir décisionnaire a été confié aux acteurs locaux**, ce qui n'interdit nullement la présence de l'État dans les instances dirigeantes – mais son rôle est alors celui d'un facilitateur, d'un coordonnateur.

1. Au Nord comme au Sud, cette gouvernance est placée sous le contrôle du pouvoir local plutôt que national

Dans tous les ports visités, les autorités portuaires sont placées sous le contrôle des autorités locales plutôt que nationales.

Les ports d'Europe du nord, historiquement, sont la propriété des villes : les collectivités locales sont donc les instances naturelles du contrôle des ports de Hambourg et de Rotterdam.

- **A Rotterdam, ce contrôle est d'abord stratégique** : l'assemblée délibérante approuve annuellement le programme, le rapport d'activité et les comptes de l'autorité portuaire ; les priorités sont débattues en amont, au sein de l'assemblée délibérante et avec l'État, actionnaire de la société portuaire. **La Ville et l'État s'interdisent de « faire de la politique » avec le port : leur objectif commun est de développer l'activité, la participation à une société portuaire commune scelle l'alliance entre les pouvoirs publics locaux et nationaux.** Leur contrôle s'apparente à celui qu'exerce un conseil d'administration dans une entreprise. Du reste, après avoir été présidé par un

élu, le conseil de surveillance vole de ses propres ailes et la présidence en a été confiée à une personnalité qualifiée.

- A **Hambourg**, le conseil d'administration de HPA (*Hamburg Port Authority*), composé de 9 membres, est dirigé par le sénateur en charge de l'économie, qui représente les intérêts de la Ville-État et en réfère au maire. Brême et la Basse-Saxe sont même allés plus loin, en gérant leurs ports sous la forme d'une société à responsabilité limitée, qui joue le rôle de gérant de la commandite.

En Espagne, où les ports sont propriété d'État, la loi de 2010 a placé les collectivités locales au premier plan :

- **La loi a confié aux communautés autonomes espagnoles la nomination du président du conseil d'administration : c'est la communauté autonome d'Andalousie qui nomme le président du port d'Algésiras, premier port espagnol.** Les 15 membres du conseil d'administration comptent : 4 représentants de l'État, 4 représentants de l'Andalousie, 2 représentants des municipalités, 2 représentants des syndicats et 3 représentants des entreprises.

- **La loi a également confié à l'État un pouvoir de coordination de l'ensemble des ports d'intérêt national.** Le projet annuel du port est adopté « en accord » avec l'établissement public national *Puertos del Estado* : en cas de désaccord, le Conseil des ministres doit trancher. L'État a également un droit de regard sur les participations des sociétés portuaires dans les sociétés marchandes.

La réforme de 2010 résulte d'un « accord historique » entre tous les partis politiques représentés au Parlement espagnol, face à une crise sans précédent pour les ports ibériques – qui perdaient des parts de marché, bloqués par des conflits sociaux. Avant la réforme, les ports espagnols étaient peu productifs, peu innovants mais chers. **Tout en réformant le statut des ports, le législateur a placé les communautés autonomes en responsabilité, afin qu'elles y investissent et qu'elles rationalisent l'action.** Cette décentralisation est présentée comme un levier majeur de la réforme portuaire. De son côté, l'État est recentré sur une fonction de coordination : les ports espagnols sont nombreux et peu complémentaires, la mission de l'établissement public national *Puertos del Estado* consiste désormais à encourager les spécialisations et à améliorer les dessertes portuaires.

2. La gouvernance entrepreneuriale s'impose, quelle que soit la configuration institutionnelle

La diversité institutionnelle des principaux ports européens atteste qu'il n'y a pas un modèle statutaire unique pour l'autorité portuaire et qu'on perdrait son temps à faire de la question statutaire un préalable. **Ce qui a compté, c'est que les pouvoirs publics ont adapté la forme institutionnelle aux exigences nouvelles des métiers portuaires.** Et le premier trait commun,

c'est qu'en **changeant de métier, les autorités portuaires se sont réglées sur la gouvernance entrepreneuriale, avec directoire et conseil de surveillance**, noyau décisionnel autour duquel gravitent d'autres cercles généralement consultatifs.

- **Rotterdam** est exemplaire. En 2004, la Ville de Rotterdam, qui gère le port en régie, crée une société de droit privé, à qui elle confie la gestion du port. En 2006, l'État y prend 30 % des parts, correspondant aux 100 millions qu'il apporte au projet d'extension *Maasvlakte 2*. La société portuaire définit la stratégie, développe et entretient les infrastructures, commercialise les surfaces (conventions de terminaux), l'État conserve les questions de sécurité et la Ville exerce la capitainerie. La Ville et l'État approuvent annuellement la stratégie et le budget de la société portuaire, mais c'est bien le conseil de surveillance (5 membres) qui chapeaute l'équipe dirigeante formant le conseil exécutif : le propriétaire est public, mais la gestion s'inspire directement du modèle privé.

- A **Hambourg, l'établissement portuaire (HPA) est public**, mais il applique tout autant une gestion privée. Comptant 2000 salariés environ, HPA est perçu comme une entreprise classique par les candidats lors des entretiens d'embauche, ce qui valorise l'image du port selon leurs dirigeants.

- A **Algesiras**, il a fallu attendre une loi de 2010 pour réformer les structures portuaires ; **l'autorité portuaire demeure publique**, mais ses missions sont recentrées sur l'aménagement portuaire et la régulation ; **la gestion s'inspire du privé** : les ports fixent leurs tarifs, l'évaluation comptable devient analytique, différents services sont ouverts à la concurrence.

- **Tanger Med**, réalisé à partir de 2007, a d'emblée adopté une **gouvernance d'entreprise**, avec conseil de surveillance et conseil exécutif. Cette organisation s'accompagne d'une politique de filialisation, importée directement des *business models* du privé : **la société portuaire, en 2010, devient même une holding**, qui a des parts dans les différentes filiales du port, spécialisées par activité.

La gestion entrepreneuriale est indispensable quand l'objectif premier consiste à vendre des services portuaires à des opérateurs rendus plus exigeants par l'offre concurrentielle – et plus puissants par leurs liens avec les armateurs et les logisticiens. La gestion publique était pertinente quand le port exerçait principalement des fonctions d'autorité et gère, en position de monopole, des outillages indispensables au déchargement sur ses quais, tout en disposant du levier tarifaire (y compris les taxes) ; les investissements étaient publics, les réseaux de transports aussi, l'accès aux bassins de consommation était contraint, faute d'alternative dans un espace encore fractionné. La gestion publique avait alors l'avantage d'accéder mieux aux subventions et aux leviers « souverains » que sont les taxes et l'application dérogatoire des règles d'urbanisme (droit particulier des opérations d'intérêt national, par exemple). Mais **quand l'espace devient**

ouvert, quand les services portuaires sont mis en concurrence par des opérateurs plus puissants, capables de modifier d'autant plus facilement leur route que des alternatives existent, **quand les règles imposent le respect de la concurrence et la conciliation entre le développement économique et la protection de la nature, la gouvernance entrepreneuriale est plus avantageuse** parce que plus adaptable.

B. DES INVESTISSEMENTS À GRANDE ÉCHELLE ET UN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AU SERVICE D'UNE ÉCONOMIE MARITIME FORTE

Second trait marquant des ports que le groupe de travail a visités : **les investissements réalisés sont ambitieux et articulés avec un aménagement du territoire au service d'une économie maritime forte**. En plus d'être gouvernées comme des entreprises, les autorités portuaires des ports concurrents disposent de moyens importants, financiers et réglementaires, pour développer l'activité.

De fait, **les autorités publiques se mobilisent pour le développement de l'économie maritime, elles aident les ports à jouer un rôle bien au-delà de leur circonscription portuaire**. A cette échelle plus large, le port apparaît comme un outil performant de création d'emplois et de richesses, mais également un outil indispensable à l'économie durable que les citoyens – et les gouvernements – appellent de leurs vœux : autant de motifs légitimes pour investir à grande échelle et aménager le territoire en conciliant développement économique et protection de l'environnement.

1. Des investissements à grande échelle

Les ports que nous avons visités investissent massivement, dans leur circonscription portuaire et bien au-delà, en particulier dans des infrastructures de transport.

a) Des investissements massifs, au service d'objectifs ambitieux

Chez nos concurrents, l'heure est aux investissements de grande ampleur, au Nord comme au Sud de l'Europe : **les ports les plus importants sont aussi ceux qui investissent le plus, avec des objectifs de trafic volontaristes.**

- Au Nord, **Rotterdam investit 3 milliards d'euros dans *Maasvlakte 2***, une vaste extension de ses installations portuaires : deux mille hectares conquis sur la mer, des terminaux ultramodernes confiés aux opérateurs les plus puissants du monde, avec des obligations contractuelles

d'activité élevées. Le premier port européen a bien l'intention de le rester : il manque partout de place, ses voies d'acheminement sont engorgées, mais ses responsables ambitionnent de **développer l'activité de 75 % d'ici 2030, pour atteindre 20 millions d'EVP.**

- A **Hambourg**, le port arrive à saturation. Les autorités portuaires travaillent sur des plans à cinq ans et le montant actuel des investissements prévus, tant pour le maintien d'un haut de niveau des infrastructures que pour leurs développements s'élève à **1 milliard d'euros d'ici 2016, HPA investissant à lui seul 150 millions d'euros chaque année.** Des projets de remblaiement de bassins pour gagner des terre-pleins pour le stockage sont à l'étude, ainsi que l'approfondissement de l'Elbe. *«Ile au milieu des habitations»* selon l'expression du capitaine du port, le port est pris en tenaille dans la ville hanséatique. Ses 76 000 hectares représentent 10 % de la superficie de la ville. Dès lors, toute opération d'aménagement sur un quai exploité, comme le terminal historique de Burchardkai, s'apparente à une véritable gageure, à une *«opération à cœur ouvert»*. L'an passé, HPA a investi davantage que les 150 millions d'euros prévu, afin de doubler le trafic de conteneurs dans les années à venir (objectif : 16 millions d'EVP).

- Au Sud, **Algésiras, premier port espagnol**, conquiert également de nouveaux terminaux sur la mer et **investit 775 millions d'euros** (425 millions de fonds publics et 350 millions de fonds privés) ; en 2010, le port met en service un nouveau terminal de conteneurs, ultramoderne, qui est aussi le premier de Méditerranée à automatiser le chargement et le déchargement des navires. Le trafic est actuellement de 2,8 millions d'EVP, pour une capacité d'environ 5 millions, mais les travaux actuels fixent **comme objectif une capacité de 7 millions d'EVP.** Les investissements visent également à créer de nouvelles aires logistiques et à améliorer les dessertes du port.

- Sur la façade sud de la Méditerranée, **Tanger Med** mobilise 3 milliards d'euros : **en trois ans, le trafic conteneurs y atteint celui de notre champion national**, mais sa capacité est déjà double, et **son objectif pour 2016 est supérieur à celui de l'ensemble de nos ports à la même date.**

Ces investissements ne sont possibles que s'ils sont soutenus par des financements publics. Jusqu'il y a peu, la ville-État d'Hambourg avait institué une politique d'autofinancement des projets portuaires par le port : le *«port finance le port»*. Autrement dit, le port devait financer le développement des infrastructures par les redevances portuaires et de l'emprunt. Mais cette politique a été abandonnée par la nouvelle équipe municipale en place, car HPA s'est rapidement aperçu que ses ressources propres étaient insuffisantes. C'est pourquoi la ville-État d'Hambourg accorde chaque année une dotation de **150 millions d'euros au port.**

b) Des investissements bien au-delà des circonscriptions portuaires

Les ports concurrents investissent à une échelle géographique bien plus large que la circonscription portuaire, ils **peuvent intervenir dans toute la chaîne logistique, sans contrainte géographique ni institutionnelle.**

Le port de **Rotterdam**, par exemple a cofinancé, avec l'État néerlandais et la ville d'Amsterdam, la *Betuwe line*, voie ferroviaire de 160 km dédiée au fret, entre le port et le réseau ferré allemand. Mise en service en 2009, après dix ans de travaux (et un coût évalué à 4,7 milliards d'euros) cette ligne achemine près de 200 trains quotidiens de marchandises : l'objectif total est d'y faire transiter 50 millions de tonnes par le rail.

Les ports espagnols investissent eux aussi bien au-delà de leur circonscription administrative, à travers des prises de participation notamment. Le montant des prises de participation des ports espagnols dans des sociétés privées dépasse 100 millions – notamment dans le *World Trade center Barcelona*, l'*European Bulk Handling Installation* ou encore la *Valencia Plataforma intermodal et logistica*.

Avec ces investissements, **les ports ont toute leur place dans l'aménagement du territoire** : ils sont évidemment des payeurs, mais aussi des décideurs, très en amont de la réalisation des opérations concernant leur seule circonscription portuaire. Ils investissent « tous azimuts » pour servir leurs intérêts, comme le font les autres opérateurs de la logistique : **leur action est « décloisonnée », elle n'est restreinte ni par leur statut, ni par une circonscription d'action administrative – leur cadre, c'est le développement de l'outil portuaire.**

2. Un aménagement du territoire au service d'une économie maritime forte

Les ports concurrents disposent d'un atout supplémentaire : **un aménagement du territoire au service de l'économie maritime.** Les économies de l'Europe du Nord sont historiquement « tournées vers la mer » et vers le commerce, ce qui valorise d'emblée leurs ports maritimes : cet avantage « culturel » explique la priorité donnée à ces ports maritimes (et fluviaux) dans l'aménagement du territoire national, en particulier pour l'organisation des dessertes, et l'intérêt constant que les nations concernées ont porté au développement portuaire (et à la logistique en général).

Le constat de cet avantage « culturel » doit nous aider à progresser, plutôt que servir à justifier nos retards : nos ports maritimes, et plus largement les autorités publiques françaises, peuvent gagner beaucoup de temps en s'inspirant de ce qui se fait de mieux à nos portes.

Nous avons identifié ici **deux mouvements complémentaires qui dynamisent les ports concurrents – et qui, parce qu'ils sont**

contradictoires chez nous, freinent le développement de nos ports maritimes :

- **les ports concurrents sont reconnus pour leur valeur économique et pour leur contribution écologique à l'économie nationale (ou régionale, ou européenne) ;**
- **forts de cette double reconnaissance, ils concilient plus facilement développement de l'activité et protection de la nature.**

a) Les ports sont reconnus pour leur valeur économique et maîtrisent leur politique foncière

En visitant des ports concurrents, nous avons perçu combien la notion d'économie maritime manquait à notre pays. C'est évident au Benelux, où chacun sait que l'activité s'est développée par la mer : il n'est nul besoin que les ports y soient propriété d'État, pour que leur développement soit une priorité nationale.

En Europe du Nord, le port est considéré comme un outil économique, adossé à des zones industrielles et à des zones logistiques à forte valeur ajoutée : l'image du port n'est pas d'abord balnéaire, mais bien économique, et les autorités portuaires savent très bien faire valoir le poids économique de leurs installations.

Le port de **Rotterdam**, communique sur son poids économique déterminant à l'échelle du pays. **L'ensemble de l'activité portuaire représenterait, directement et indirectement, 22 milliards d'euros (3,3 % du PIB) et 145 000 emplois directs et indirects**, selon les documents officiels. **Le projet stratégique pour 2030 (Vision 2030) propose des objectifs très ambitieux : en vingt ans, le tonnage global progresserait de 63 % (de 430 à 700 Mt), le trafic conteneurs de 72 % (de 11,6 à 20 millions d'EVP) et les autorités tablent sur 25 000 emplois supplémentaires.** Dans ce scénario, **l'économie maritime est loin de se résumer au trafic de conteneurs et le résultat recherché ne ressemble pas à un territoire seulement couvert de vastes zones logistiques.** La zone industrielle du port de Rotterdam raffine annuellement 50 millions de tonnes de pétrole, ses centrales produisent 15 % de l'électricité nationale, le site est le premier pôle pétrochimique du Benelux et **le projet Vision 2030 prévoit de renforcer le pôle industriel : sur les 1 000 hectares supplémentaires d'activité de Maasvlakte 2, le tiers ira à l'industrie, avec notamment une nouvelle centrale à charbon.** Le projet stratégique du port estime qu'en vingt ans, l'activité portuaire en développement entraînerait 25 à 35 milliards d'euros d'investissements internationaux : **le port est bien un moteur pour l'ensemble de l'économie néerlandaise.**

Cette orientation maritime se double de politiques ambitieuses d'aménagement du territoire, ancrées dans l'histoire nationale et

particulièrement bien adaptées au développement portuaire : **la « planification à la hollandaise » voit loin, réserve du foncier pour des opérations à venir, et mobilise la société dans une négociation en continu**, qui fait participer les opposants et qui privilégie la délibération collective.

Ainsi le plan stratégique *Vision 2030* du port de **Rotterdam** est-il soumis à un large débat public, avec une négociation véritable sur certains des objectifs et des compensations liées à l'extension de l'activité économique. Cette méthode est avantageuse pour les ports, qui demandent des investissements dans la durée ; elle est également un atout pour associer la population au développement de l'activité économique, d'autant que l'opinion publique est devenue plus exigeante en matière d'environnement.

b) Une conciliation réussie entre le développement de l'activité et la protection de l'environnement

En valorisant leur contribution écologique à l'économie en général, les ports d'Europe du Nord ont très bien négocié le « tournant écologique » de l'économie européenne et ils justifient plus facilement les investissements qu'ils mobilisent – et qui les renforcent. Alors que les réseaux de transports terrestres sont saturés, l'intérêt de la société tout entière coïncide avec celui des ports : il faut faciliter l'accès des marchandises aux bassins de populations par de bonnes dessertes, par une valorisation sur place, par des zones de logistiques « en profondeur » - autant d'éléments qui renforcent le succès du port, donc sa capacité à massifier davantage. Rotterdam, Anvers, Hambourg et les plus grands ports du Nord de l'Europe jouent d'autant plus facilement la carte « outil de développement durable », que les trafics qu'ils accueillent déjà représentent une menace d'encombrement supplémentaire pour les réseaux terrestres – en particulier routiers.

Ici encore, le port de Rotterdam est exemplaire, d'autant que la ville aspire à devenir la capitale mondiale pour l'énergie sans carbone (*World Capital of CO₂ free energy*). En 2007, **la Rotterdam Climate Initiative est signée par la ville, le port, les industriels, l'université et des associations environnementales** : l'objectif est de réduire en 2025 les émissions de CO₂ de moitié par rapport à 1990, malgré le développement de l'activité. Le programme est confié à une personnalité politique de premier plan. Entre 2007 et 2010, près de 50 millions d'euros sont consacrés au développement de l'éolien, du solaire et de la biomasse, à la capture et au stockage du carbone, à des programmes d'études sur la biodiversité – environ 30 millions supplémentaires sont prévus d'ici 2014. **Le projet stratégique du port se sert clairement de l'enjeu écologique comme d'un levier de développement** : l'industrie de demain devra être « propre », le port doit y parvenir pour ses installations industrielles et renforcer à cette occasion son poids dans l'économie générale : il produit aujourd'hui 15 % de l'électricité nationale,

l'objectif est d'en produire 30 % en 2030, dans des conditions nouvelles, en particulier avec l'éolien et la biomasse.

La valorisation de l'intérêt écologique des ports dans le développement économique les aide à négocier l'extension des zones consacrées à l'industrie et à l'activité portuaire dans son ensemble.

A Rotterdam, le souci de protéger de la pollution industrielle les zones habitées a fait déplacer d'un kilomètre plus au nord les nouveaux terminaux de *Maasvlakte 2* : d'après nos interlocuteurs, **le surcoût atteindrait un milliard d'euros**. Les associations environnementalistes ont été associées tout au long de la procédure. **L'aménagement de zones d'activités nouvelles a donné lieu à deux types de compensation, conformément aux prescriptions de la directive Natura 2000** : les autorités ont créé une nouvelle zone protégée en mer pour compenser les 2 500 hectares pris sur la mer, et une zone de dunes protégées de 50 hectares, destinée aux loisirs et au développement naturel pour compenser les zones touchées par la pollution à l'azote.

C. UNE OFFRE DE SERVICE GLOBALE ET INTÉGRÉE, ASSORTIE DE STRATÉGIES COMMERCIALES CONQUÉRANTES

Troisième point fort pour nos principaux concurrents : des services portuaires toujours plus complets et intégrés, qui sont proposés par des équipes commerciales nombreuses, compétentes, et bien articulées aux différents métiers logistiques. **Les métiers portuaires ont changé, au gré de l'ouverture des territoires, de la concentration des entreprises et de la sophistication des services : les services portuaires s'intègrent dans des chaînes logistiques très larges, obligeant les autorités portuaires, ici encore, à se projeter bien au-delà de leur circonscription d'action.**

1. Des services complets et intégrés

Les autorités portuaires proposent des services logistiques de plus en plus complets, bien au-delà de la simple manutention.

a) Une manutention moderne, cofinancée si besoin par le port

Dans le modèle du « port propriétaire », la manutention est confiée à des opérateurs intégrés, qui possèdent les outillages et signent avec l'autorité portuaire une convention d'occupation du domaine portuaire, laquelle fixe en particulier des objectifs de trafic. En réalité, ce modèle connaît bien des adaptations : **les autorités portuaires ont plutôt suivi ce qui est l'intérêt de**

leur activité, investissant elles-mêmes en tant que de besoin pour que leur manutention se modernise.

Dans la plupart des cas, l'autorité portuaire confie effectivement à plusieurs opérateurs l'équipement et la gestion de terminaux, dans le cadre de conventions qui fixent des obligations d'activité – assorties de sanctions.

La plupart des terminaux à conteneurs sont ainsi confiés à un ou plusieurs des neuf grands opérateurs qui se partagent la quasi-totalité du trafic maritime. Les grands ports peuvent mettre en concurrence les grands opérateurs, avec des exigences élevées d'activité : à Anvers par exemple, les obligations contractuelles d'activité peuvent être jusqu'à 50% plus élevées que celles qui existent au Havre – ces obligations relevant des relations contractuelles entre l'opérateur et le port, le groupe d'étude n'est pas en mesure de vérifier cette proportion, citée par plusieurs personnes auditionnées.

Le succès du port de **Rotterdam** pour les conteneurs tient beaucoup à l'intervention précoce de la logique d'entreprise pour développer l'activité. Dès 1967, des manutentionnaires présents à Rotterdam créent une entreprise dédiée à la manipulation des conteneurs : Europe Container Terminals (ECT). La société s'est développée de façon spectaculaire, en s'associant aux plus grands armateurs mondiaux et en aménageant des terminaux toujours plus modernes (ECT automatise ses quais dès 1993). Elle est aujourd'hui membre de Hutchison Port Holdings, premier investisseur portuaire mondial, présent dans 51 ports et qui gère quelque 75 millions d'EVP par an.

PANORAMA DES TERMINAUX D'ECT À ROTTERDAM

Aujourd'hui, ECT détient trois « complexes » de terminaux, qui traitent environ les deux-tiers des conteneurs qui transitent par Rotterdam :

– **ECT Delta terminal** (3,6 km de quais, accueil des navires jusqu'à 12 000 EVP, 36 portiques) qui inclut le *Delta Barge Feeder Terminal* (840 mètres de quais dédiés au transbordement). Les opérations de chargement/déchargement sont automatisées, de même que leur acheminement jusqu'à la plateforme. Chaque terminal est relié par le train (4 portiques ferroviaires) : une centaine de trains sont chargés/déchargés par semaine. Les terminaux sont également reliés à la voie d'eau (800 mètres de quais, 3 grues)

– **Euromax terminal** (1,5 km de quais, accueil des navires jusqu'à 15 000 EVP, 16 portiques), accessible directement depuis la mer, opérationnel depuis juin 2010, né d'une joint-venture avec des partenaires chinois (Cosco, « K » Line, Yang Ming et Hanjin Shipping) ; la manutention est robotisée (version plus moderne qu'au Delta terminal) ; capacité de 5 millions d'EVP ; le terminal sera prolongé sur Maasvlakte 2.

– **ECT City Terminal** (1,4 km de quais, accueil des navires jusqu'à 6 000 EVP, 9 portiques), situé à 20 km de la mer et proche de la ville, ce terminal « historique » d'ECT a été modernisé.

Ces trois ensembles fonctionnent 365 jours par an et 24 heures sur 24, offrant des services complets et compétitifs. La société ECT (2 200 salariés) est un acteur déterminant dans les relations entre les armateurs et les autorités portuaires.

Cependant, les villes-États allemandes n'ont pas hésité à s'impliquer avec succès dans la manutention portuaire. Aucun grand manutentionnaire mondial n'est présent en Allemagne. Et pour cause : les entreprises HHLA, société privée possédée à 68 % par la ville-État d'Hambourg, et Eurogate, société privée détenue indirectement à 50 % par la ville-État de Brême, ont la main mise sur le trafic de conteneurs en Allemagne. A lui seul, HHLA accapare plus des deux-tiers du trafic de conteneurs à Hambourg et exploite trois terminaux (Tollerort, Altenwerder et Buchardkai), le reste étant opéré par Eurogate, présent sur un seul terminal. Il convient de noter que le port de Hambourg agit à l'égard de HHLA comme s'il s'agissait d'une société privée à capitaux privées, sans traitement de faveur, alors que ces deux entités ont le même actionnaire. Initialement, la société HHLA était intégralement possédée par la ville-État, mais elle est cotée en bourse depuis le 4 novembre 2007 pour accélérer sa croissance.

LE TERMINAL D'ALTENWERDER DE HHLA À HAMBOURG

Ce terminal de conteneurs, créé en 2002 par HHLA, est considéré comme le **plus moderne du monde**. Grâce à des investissements d'infrastructures de l'ordre de 350 millions d'euros, et de 250 millions d'euros pour la superstructure, les quelque 100 hectares de ce terminal offrent une productivité remarquable, même si HHLA refuse de communiquer avec précision sur le trafic de ce terminal, compte tenu de la cotation de l'entreprise en bourse. Environ 700 salariés travaillent sur le site, par roulement d'équipes. Plusieurs armateurs utilisent ce terminal. S'inspirant de l'exemple de Rotterdam, l'activité de stockage des conteneurs proprement dite est entièrement automatisée, 7 jours sur 7, 24 heures sur 24, quasiment toute l'année. Un conteneur reste en moyenne 4 jours sur place. Toutes les 4 heures, un train est chargé sur l'une des 7 voies ferroviaires du terminal, tandis que 2 000 camions entrent et sortent chaque jour. En outre, un parc de véhicules électriques et complètement automatisés assurent certains transferts sur la zone. La nuit, les grues sont en activité dans la zone de stockage pour optimiser le rangement et préparer les livraisons du lendemain.

Toutefois, toutes les activités ne sont pas automatisées. Le déchargement d'un navire, qui peut contenir jusqu'à 9 500 conteneurs sur ce terminal, demeure l'apanage des portiqueurs, compte tenu de la précision exigée et des mouvements incontrôlables du bateau. De même, le chargement sur les trains est commandé par des agents.

Les responsables de HHLA rencontrés par votre groupe de travail considèrent **qu'il n'est plus possible d'augmenter l'automatisation du terminal**, la priorité étant désormais de développer les équipements écologiques.

b) Un transbordement massifié

Le transbordement (ou « *feeder* ») consiste à faire passer des marchandises, le plus souvent conteneurisées, d'un grand navire à de plus petits navires ; il requiert relativement peu d'espace, mais **un espace hautement équipé**, notamment pour les opérations d'aiguillage, et qui doit

tourner avec des cadences fiables. **Le transbordement est devenu décisif : tous les ports que nous avons visités ont adapté leurs installations portuaires pour développer cette activité.**

Un opérateur doit maintenant offrir à des lignes transocéaniques plusieurs départs par semaine à jour fixe, et tout arrêt portuaire entraîne des décisions logistiques dont le coût se chiffre rapidement en centaines de milliers d'euros ; le chargeur devient plus exigeant, demandant à l'opérateur une ponctualité exacte.

Rotterdam est le premier « *hub* » européen, celui où le transbordement est le plus important. Le port investit fortement dans cette activité très lucrative, en aménageant des terminaux consacrés au « *feeder* », en particulier le Delta Barge Feeder Terminal. La place portuaire est en relation avec 110 ports européens, ses lignes sont nombreuses et régulières : 40 transports hebdomadaires avec l'Espagne, 40 avec la Grande-Bretagne, 26 avec la Scandinavie, 16 avec les pays de la mer Baltique... Pour un opérateur d'une ligne transcontinentale, il devient moins cher de faire un seul arrêt à Rotterdam pour toute l'Europe et d'y transborder ses marchandises, plutôt que de faire plusieurs arrêts. **Entre 2006 et 2010, la part du transbordement est passée du quart au tiers du trafic global de conteneurs à Rotterdam : l'augmentation du trafic est quasiment le seul fait de la croissance du « *feeder* ».**

Côté Méditerranée, les ports espagnols investissent également sur cette fonction, avec grand succès pour Valence et Algésiras. Le port d'**Algésiras**, qui transborde déjà 55% des conteneurs arrivant sur son port, vient de mettre en service le premier terminal de la Méditerranée où les opérations de chargement et de déchargement des navires sont entièrement automatisées. L'automatisation est présentée comme un gage de régularité et de ponctualité. Enfin, **Tanger Med**, pour l'activité conteneurs, est d'abord un port de transbordement : **plus de quatre conteneurs sur cinq repartent sans être sortis de la zone franche**. L'ambition marocaine d'atteindre dans cinq ans un volume de 8 millions d'EVP démontre le dynamisme du marché, et les installations portuaires de Tanger Med sont proportionnées à cette ambition.

c) Des plateformes logistiques et multimodales « valorisantes »

A mesure que les flux se sont massifiés et que les délais d'acheminement se sont raccourcis, les ports ont modernisé aussi leur plateformes logistiques, qui sont devenues plus « intelligentes » et plus « valorisantes ». **Les plateformes d'aujourd'hui produisent de la valeur ajoutée**, en reconditionnant notamment certaines marchandises ; **mais elles sont aussi « intelligentes », en utilisant au mieux l'espace disponible et en y installant des dispositifs logistiques perfectionnés**, pour assurer que les marchandises passent le moins de temps possible sur la zone, et qu'elles en repartent par le mode le plus approprié à leur itinéraire. A cet égard, la

situation au port du Havre est perfectible, car de longues files d'attente de poids lourds se forment à l'entrée des terminaux à conteneurs.

Rotterdam est une fois encore exemplaire, avec son concept de *container transferium* lancé en 2006. Pour diminuer le trafic routier et le nombre de conteneurs stockés trop longtemps à quai, le *container transferium* est une **zone logistique multimodale que le port installe dans les terres, en l'occurrence à une cinquantaine de kilomètres des quais de la mer du Nord, et qui est alimentée par des barges directement chargées sur le port en eau profonde et qui est elle-même au carrefour d'une voie navigable, de routes et de chemins de fer** ; de vastes entrepôts accueillent les conteneurs y compris pour du stockage, avant qu'ils ne soient « dispatchés » par barges, trains ou camions. Cette solution a de nombreux avantages : décongestion des routes, diminution des temps d'attente, moindres émissions polluantes... mais elle est aussi plus chère, du fait de la double manutention. En 2009, un accord est signé avec la ville d'Alblasserdam : le port achète le terrain (6,5 ha) et finance les installations jusqu'au quai ; un opérateur équipe la plateforme et signe une convention, sur le modèle des conventions de terminal ; les grands opérateurs présents sur les terminaux (Maersk, ECT, Evergreen...) signent une lettre de soutien ; au total, cette première plateforme multimodale devrait, d'ici 2012, accueillir 200 000 EVP par an.

d) Les liens « en profondeur » avec les transporteurs vers l'hinterland

L'accès à l'hinterland étant déterminant, **les autorités portuaires investissent dans des plateformes logistiques à l'intérieur des terres et recherchent des alliances avec des « intégrateurs de fret »**, grandes entreprises de transports qui maîtrisent les différents segments de la chaîne logistique terrestre (et aérienne). Ces alliances passent par des services, aussi bien que par des investissements.

A **Rotterdam**, par exemple, ECT possède quatre terminaux à l'intérieur des terres : à Vento et à Moerdijk, (Pays-Bas), à Willebroek (Belgique) et à Duisbourg (Allemagne). En acheminant leurs marchandises par voie d'eau jusqu'à des terminaux routiers et ferroviaires, les navires géants porte-conteneurs peuvent ainsi, par Rotterdam, garantir un accès aux bassins de consommation dans des temps record.

Hambourg est la première gare fret d'Europe. Le port d'Hambourg est sans conteste le plus performant d'Europe pour la desserte ferroviaire. Sur 7,9 millions de conteneurs opérés par le port hanséatique, 2 millions ont été acheminés par voie ferrée. Chaque jour, 220 trains circulent dans sa circonscription, grâce à 72 entreprises ferroviaires. Les relations entre le port et la Deutsche Bahn, entreprise ferroviaire historique, sont étroites et anciennes. Avec DB Schenker par exemple, la place portuaire peut proposer un acheminement « d'usine à usine » : les opérateurs de terminaux peuvent dès

lors s'engager à ce que les marchandises, dans un délai garanti, soient acheminées jusqu'à leurs destinataires, y compris par train. Les autorités portuaires se sont également dotées d'une direction consacrée au transport ferroviaire, la Hafenbahn, chargée de l'organisation des relations avec les entreprises ferroviaires, des questions techniques et commerciales. Le port d'Hambourg dispose également d'un système informatique moderne lui permettant de gérer finement la circulation des trains, contrairement à la France. Votre groupe de travail a constaté avec surprise que le fret ferroviaire était prépondérant au-delà des trajets de 150 kilomètres car selon les responsables de HPA, ce mode de transport est « *le plus fiable et le moins cher* ». Cette préférence pour le rail a de quoi surprendre puisque ce mode de transport est régulièrement décrié en France pour son manque de fiabilité et de compétitivité par rapport au camion.

Au **Benelux**, les relations sont « intégrées » avec les grands intégrateurs de fret routiers plutôt que ferroviaires, avec le même résultat : l'opérateur de terminal peut compter sur une solution « d'évacuation » rapide et prévisible, condition devenue indispensable dans une économie de flux tendus.

Ce mouvement gagne notre territoire national également, comme on le voit avec le rachat de transporteurs par des intégrateurs de fret européens, et par leurs projets d'investissements dans des plateformes logistiques en France.

2. Des stratégies commerciales conquérantes

Sans conduire d'enquête particulière sur les stratégies commerciales des ports concurrents, notre mission a été frappée par l'ampleur des moyens commerciaux qu'ils mettent en œuvre.

La concurrence est particulièrement vive sur le marché des conteneurs, qui est le plus dynamique, le plus mobile, et qui est assorti aussi d'un fort potentiel de valorisation locale.

A **Rotterdam**, les services commerciaux de l'autorité portuaire comptent 300 salariés, ce qui est bien plus, même proportionnellement, que dans les ports de l'Hexagone.

Le port d'**Hambourg** assure sa promotion à travers l'association HHM (*Port of Hamburg Marketing*) depuis 25 ans. Comprenant 270 membres, dont des manutentionnaires, des armateurs, des entreprises ferroviaires, ou encore des entreprises de transports logistiques, elle a développé des contacts en Europe (Allemagne naturellement, mais aussi Suisse, Autriche, Hongrie, République Tchèque, Pologne) et à l'international (Russie, Inde, Hong-Kong, Chine, Vietnam et Corée).

Le port de Zeebrugge a connu ainsi une ascension rapide du fait d'un prix d'appel sur les conteneurs, accompagné d'une bonne intégration

logistique ; en quelques années, l'activité s'est considérablement développée, ce qui n'a pas empêché son voisin Anvers de progresser aussi. A l'inverse, le port d'Amsterdam a investi plusieurs centaines de millions dans un terminal à conteneurs ; l'opération a échoué, et le terminal a dû changer d'affectation.

Tout en considérant que les expériences étrangères ne sauraient être transposées telles quelles dans nos grands ports maritimes, votre groupe de travail tire les enseignements suivants de ses déplacements dans des ports étrangers :

– Les ports concurrents se sont réorganisés en profondeur : les autorités portuaires ont adopté une gouvernance entrepreneuriale, placée sous le contrôle des pouvoirs locaux plutôt que nationaux – même lorsque, comme en Espagne, l'État est propriétaire des ports ;

– au nord comme au sud, l'heure est aux investissements à grande échelle et à l'aménagement du territoire au service d'une économie maritime forte. Les grands ports européens sont en compétition pour devenir les « *hubs* » des plus grandes compagnies d'armateurs – dans cette compétition, les ports concurrents peuvent compter sur des politiques d'aménagement du territoire qui les placent en pivots d'un développement territorial où le maritime est d'autant plus valorisé qu'il correspond au vœu d'un développement durable des opinions publiques européennes ;

– les ports concurrents offrent des services complets et intégrés, du transbordement à la desserte rapide vers l'arrière-pays, avec des équipes commerciales particulièrement importantes – et sans commune mesure avec celles de nos grands ports maritimes.

III. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL POUR RELANCER LES PORTS FRANÇAIS

A. ÉLABORER UNE STRATÉGIE NATIONALE AMBITIEUSE, DONNANT LA PRIORITÉ AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RÉUNIES DANS DES STRUCTURES COHÉRENTES POUR CHAQUE FAÇADE MARITIME

1. Modifier immédiatement et au cas par cas le statut des grands ports maritimes pour donner la priorité aux collectivités territoriales concernées par le développement portuaire

a) La philosophie du groupe de travail

Votre groupe de travail prend acte des difficultés récurrentes de l'État pour relancer l'activité des grands ports maritimes, et du manque d'implication des collectivités territoriales. L'État est paradoxalement omnipotent et absent des ports. Compte tenu des expériences des ports du nord de l'Europe, et de l'autonomie des ports en Espagne, votre groupe de travail propose une réforme d'envergure et immédiate de la gouvernance de tous les grands ports maritimes. Le rapport Gressier de 2007 n'avait pas examiné en profondeur la question de la gouvernance des ports, considérant avec raison que le cœur de la modernisation portuaire devait porter sur l'unicité du commandement de la chaîne de manutention. Deux pistes avaient été évoquées dans ce rapport : celle du maintien du statut d'EPIC d'État, et celle de sa transformation en société anonyme sur le modèle d'Aéroport de Paris. Toutefois, entre ces deux scénarios, il existe des solutions intermédiaires afin de renforcer l'implication des collectivités territoriales et se mettre ainsi au diapason de la dynamique européenne, tout en réservant à l'État les missions régaliennes et de protection du domaine maritime et fluvial.

Votre groupe de travail refuse le *statu quo* en matière de gouvernance des grands ports maritimes. Le directeur général, fonctionnaire d'État, même s'il est nommé par décret après avis conforme du conseil de surveillance, demeure tributaire, pour la progression de sa carrière administrative, de la tutelle du ministère. Il n'entreprendra donc pas de s'en abstraire, même si des dispositions le lui permettent, tant les habitudes sont fortes. La loi du 4 juillet 2008 n'oblige nullement à nommer des fonctionnaires pour diriger des ports – mais le poids des traditions s'est maintenu, et les ports paraissent, comme par le passé, gérés comme des infrastructures plutôt que comme des outils commerciaux. Néanmoins, votre groupe de travail n'a pas souhaité que les collectivités territoriales prennent des participations dans les ports et en deviennent propriétaires, car le coût d'une telle mesure serait prohibitif.

Il faut donc changer la gouvernance des ports par une réforme à deux étages, qui donne la priorité aux collectivités territoriales.

Premier étage : le mouvement de décentralisation des ports amorcée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui ne concernait que les ports d'intérêt général, doit se poursuivre et s'étendre aux grands ports maritimes. Une proposition de loi pourrait être élaborée pour mettre fin au statut d'établissement public de l'État accordé aux grands ports maritimes. La nouvelle autorité portuaire pourrait être un établissement portuaire local ou un syndicat mixte, selon le choix des collectivités territoriales, qui pourrait différer pour chacun des sept ports¹. Cette autorité portuaire serait constituée d'un conseil de surveillance dont les membres représenteraient l'ensemble des collectivités territoriales et les acteurs économiques du **bassin pertinent** du port : région, département, structures intercommunales et autre collectivité intéressée. Le directeur des ports serait nommé par le conseil de surveillance pour réaliser le plan stratégique et serait responsable devant lui. Le conseil approuverait le projet stratégique préparé par le directeur et en contrôlerait l'application. Les grands ports maritimes doivent être transférés à cette entité dans des conditions analogues à celles retenues pour les ports d'intérêt national. Une **compensation financière** serait nécessaire pour constater le montant définitif du droit à compensation. En l'occurrence, un arrêté ministériel a été pris en 2007, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), pour fixer la moyenne actualisée des dépenses de l'État sur trois ans pour le volet fonctionnement, et de dix ans pour le volet investissement. Cette compensation serait versée par le ministère de l'intérieur et son évolution suivrait celle de la dotation générale de décentralisation. En outre, l'État resterait investi du **pouvoir de police portuaire**, de contrôle de certaines professions portuaires, de police des eaux, de la navigation maritime et de la signalisation. En définitive, la nouvelle autorité portuaire aurait la responsabilité de définir la **stratégie de développement** du port ; elle serait maître d'ouvrage des infrastructures nouvelles et des extensions du port, et fixerait les règles de financement (à travers la tarification et les apports financiers extérieurs). Une convention devrait ensuite être signée par le Préfet de région et la nouvelle autorité pour déterminer les modalités concrètes du changement de statut du grand port maritime.

Second étage : créer des conseils de coordination portuaire élargis, qui englobent les grands ports maritimes décentralisés, les ports fluviaux pertinents mais aussi les ports secondaires. Les conseils de coordination actuels ne comprennent pas les ports secondaires, ce qui est regrettable. Le périmètre de ces conseils élargis serait l'espace cohérent et pertinent sur le plan maritime et fluvial : il ne se limiterait donc pas aux façades maritimes pour ne pas pénaliser des régions comme la Bretagne. Les conseils de coordination interportuaire, créés par la loi de 2008, ouvrent la voie à une réforme plus profonde de la gouvernance. La France a l'immense avantage comparatif d'être présent sur quatre façades : cet atout doit être

¹ Pour mémoire, les ports secondaires ont été transférés en 2007 soit à des régions, soit à des départements, soit à des communes, voire des syndicats mixtes régionaux.

exploité. L'idée de créer des conseils de coordination interportuaire pour chaque façade est bienvenue, pour créer des solidarités de fait entre ports avant de mettre en commun certaines de leurs compétences, comme cela s'est fait dans la construction européenne¹. Votre rapporteur constate que les élus locaux, de manière générale, sont impliqués dans les réunions du conseil de coordination interportuaire de la Seine. Ceci prouve que l'on impliquera les collectivités territoriales dans le développement portuaire que si les structures de gouvernance changent radicalement et leur offrent une vraie place. Mais les conseils de coordination actuels souffrent de trois maux : ils ne sont pas systématiquement créés, ils excluent les ports secondaires et ils sont centrés uniquement sur des façades maritimes. La **mission** de ces conseils élargis serait double : **fixer** les grandes orientations stratégiques portuaires, et **coordonner** les investissements entre les ports. Pour ce faire, il est nécessaire que la **gouvernance** de ces conseils soit la plus large possible, en incluant toute les régions concernées. Bien évidemment, les ports ne doivent pas s'interdire d'entretenir des relations spécifiques même s'ils n'appartiennent pas aux mêmes conseils de coordination portuaire élargis².

L'État ne sera pas absent des structures de gouvernance des grands ports maritimes décentralisés et des conseils de coordination interportuaire élargis. Il continuera d'être présent, comme co-financeur et co-décideur dans ces nouvelles structures, mais il ne sera pas majoritaire et perdra son pouvoir de blocage. Votre rapporteur est conscient qu'il s'agit d'une modification en profondeur de la gouvernance des ports, mais elle est essentielle pour relancer vigoureusement leur croissance.

Cette réforme de la gouvernance s'accompagnerait d'une modification du mode d'intervention des collectivités territoriales. Aujourd'hui, les collectivités territoriales ne peuvent participer aux investissements portuaires que sous forme de subventions publiques, sans jamais récupérer les fruits des sommes investies, ce qui n'est pas de nature à les inciter à prendre part au développement du port. Il serait souhaitable qu'elles participent au financement des investissements portuaires, au travers des sociétés de développement local, pour récupérer ensuite une partie de leurs contributions (voir *infra*).

¹ Ces coopérations, prévues par la loi du 4 juillet 2008, permettent de lutter contre les inerties et « l'esprit de chapelle », pour reprendre l'expression d'un directeur de port, qui bloquent le développement de certaines places portuaires.

² Ainsi, les ports de l'Atlantique doivent travailler en étroite collaboration avec le port du Havre, véritable « hub » qui permet le transbordement des conteneurs. On peut également citer l'initiative des ports de la Rochelle et de Marseille, qui souhaitent créer une plateforme logistique au centre de la France, par exemple autour de Vierzon, connectée au bassin parisien.

b) Le conseil de coordination de la Seine doit être élargi

A terme, les ports de la façade Manche doivent regrouper le Havre, Rouen, Paris, et les ports secondaires normands comme Dieppe, Caen et Cherbourg, et peut-être même Strasbourg.

Dans l'immédiat, le conseil de coordination interportuaire de la Seine doit redoubler ses efforts pour que le Grand Paris dispose rapidement d'une porte d'entrée performante sur la mer. Sur certains segments, il est nécessaire de mettre en commun l'expertise des deux voire trois ports concernés, les problématiques variant selon qu'il s'agit des conteneurs, des granulats, des déchets, de la filière automobile... Par ailleurs, il convient de travailler sur une marque regroupant les ports normands et le port parisien, présentant un système intégré sur le plan administratif, commercial et surtout douanier. Pour les investisseurs chinois, le port du Havre ne représente pas un enjeu fondamental en tant que tel, alors que Paris et l'image de la Tour Eiffel suscitent un réel intérêt. Quant à l'aspect douanier, le système AP + a été étendu au port fluvial de Paris, ce qui est un point essentiel pour les investisseurs asiatiques¹.

En outre, les ports du Havre, de Rouen et de Paris doivent se positionner rapidement sur les zones attenantes au futur canal Seine-Nord Europe (voir annexe V). Les ports de Rouen, le Havre et Paris se sont engagés fin mai, à la demande de VNF, à participer au financement de ces plates-formes, à condition de pouvoir influencer le choix des entreprises qui vont s'y installer et que ces installations contribuent à augmenter leurs trafics.

c) Les autres conseils de coordination élargis à mettre en place

Il n'existe pas de conseil de coordination interportuaire sur la façade méditerranéenne, ce qui est fort regrettable. En effet, il convient de créer des synergies entre le port de Marseille, le port fluvial de Lyon et les ports secondaires du Languedoc-Roussillon, cette liste n'étant pas limitative. Il faut éviter que des investissements soient redondants entre le grand port maritime de Marseille et les ports secondaires.

Il existe également un conseil de coordination interportuaire pour la façade atlantique, réunissant les ports de Bordeaux, La Rochelle et Nantes. Contrairement à son homologue de la Seine, cette structure devra composer avec des ports de plus petite taille et plutôt indépendants.

La façade de la Mer du Nord doit regrouper les ports de Dunkerque, Boulogne et Calais, qui présentent un dynamisme remarquable. Les ports de Dunkerque et de Calais réunis ont un tonnage total

¹ L'outil informatique AP+ Cargo Community System (CCS) est un guichet unique électronique qui optimise, automatise et sécurise les commandes des acteurs des acteurs privés et publics de la communauté portuaire, grâce notamment à une interface avec le système informatique douanier.

supérieur à celui du Havre. Ces ports ont également un intérêt majeur à utiliser le canal Seine-Nord Europe.

2. Encourager les investissements portuaires

Votre groupe de travail tire les conséquences de l'insuffisante implication de l'État comme « actionnaire avisé » dans les ports avant 2008. Compte tenu de la situation des finances publiques et du poids des traditions pour les tutelles administratives, il est douteux qu'il remplisse davantage sa mission aujourd'hui, malgré les engagements du Gouvernement. Il faut cependant engager un cercle vertueux pour le développement portuaire. Le « *sous-équipement portuaire est un problème français* » qui doit rapidement trouver une solution, d'autant que le manque d'investissement portuaire suscite des inquiétudes fortes chez les syndicats.

C'est pourquoi votre groupe de travail souhaite que les régions puissent apporter leurs garanties financières pour les investissements majeurs des ports, afin de libérer l'initiative privée. Ces investissements seraient remboursés sur 20 voire 30 ans par les exploitants de terminaux, sur le modèle d'une concession publique. Un tel mécanisme a été mis en place avec succès pour les ponts de Tancarville et de Normandie, qui ont été réalisés par la Chambre de commerce et d'industrie de Seine-Maritime, avec la garantie financière de l'ensemble des collectivités territoriales concernées. L'opérateur privé construit et exploite à ses risques et périls une infrastructure pour une période et pour des tarifs négociés avec l'autorité concédante, qui devient propriétaire de l'infrastructure à l'issue de la période de concession. L'avantage des garanties financières pour les concessions publiques est qu'elles ne rentrent pas dans les critères de Maastricht.

Une autre piste à explorer serait la société de développement locale. Cette structure est une société d'économie mixte spécifique. Elle incite les collectivités territoriales à participer à un projet clairement identifié. Si le projet échoue, cette participation financière sera assimilée à une subvention publique, comme c'est le cas aujourd'hui. Mais si le projet réussit, chaque participant récupère une partie de ses investissements d'origine au prorata de sa participation initiale.

Dans tous les cas de figure, il est nécessaire que chaque projet de développement soit accompagné d'un bilan socio-économique objectif. Les collectivités territoriales n'accepteront de s'impliquer financièrement que si le projet portuaire est susceptible d'augmenter le trafic et de créer des emplois, avec un impact écologique raisonnable. Un tel bilan faciliterait l'accueil de nouvelles installations industrielles, tout en faisant mieux prendre en compte

les « coûts externalisés » des délocalisations (en particulier, chômage et pollution)¹.

3. Élaborer une stratégie nationale de coordination portuaire, cohérente avec le SNIT, présentée au Parlement et actualisée

Votre groupe de travail déplore l'absence de stratégie portuaire nationale digne de ce nom. En Allemagne, le Gouvernement fédéral a élaboré en 2008 une stratégie portuaire nationale pour les ports maritimes et les ports fluviaux. En France, les quelques engagements du Grenelle de l'environnement ne saurait tenir lieu de stratégie. La stratégie nationale doit viser des objectifs de trafic, autant que des infrastructures, lesquelles doivent être coordonnées avec le SNIT.

Les projets stratégiques élaborés par les ports ont manqué d'ambition car ils ont du traiter en priorité la question de la cession des outillages et du transfert des personnels. De nouveaux projets stratégiques sont en cours d'élaboration. Ils doivent contenir des objectifs ambitieux tant en termes de trafic global, de trafic de conteneurs que de report modal.

B. DONNER À L'ÉTAT UN RÔLE DE COORDONATEUR ET DE FACILITATEUR

Votre groupe de suivi a été surpris devant le constat unanime des lourdeurs administratives auxquelles sont confrontés les grands ports maritimes. Un bon connaisseur des services administratifs a estimé que « *l'État ne doit pas empêcher les crayons de fonctionner* » et que certains comportements de ces services sont « *intolérables* » car ils bloquent le développement des ports français. Les syndicats eux-mêmes constatent avec regret que « *les ports sont asphyxiés par les zones vertes* » et qu'il faut de « *l'oxygène réglementaire* ». Les législations environnementales s'empilent continûment, entravant sérieusement l'émergence et le succès de projets de développement. Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) sont également la source de nombreuses difficultés pour les directeurs des ports car de nombreux projets industriels sont retardés comme à Nantes ou à Rouen. Certes, la logique du PPRT est louable, car il s'agit de maîtriser l'urbanisation autour des sites industriels à hauts risques (appelés également SEVESO seuil haut). Mais la délimitation des zones dans lesquelles la

¹ Cf. le rapport d'information du Sénat n° 403 (2010-2011) de M. Alain Chatillon, fait au nom de la mission commune d'information sur la désindustrialisation des territoires, déposé le 5 avril 2011, qui propose « d'ouvrir une réflexion sur l'instauration d'une taxe environnementale et sociétale sur les importations, qui prendrait également en compte les conditions sociales de production. » (p. 187).

réalisation d'aménagements, d'extensions ou de constructions nouvelles sont interdites, ou subordonnées au respect de prescriptions techniques, apparaissent parfois disproportionnées.

L'idée force du groupe de travail est que « l'État-bloqueur » doit se transformer en « État-facilitateur » au service du développement économique et de la croissance des ports. Son attention s'est concentrée sur quatre thématiques : la législation environnementale (avec Natura 2000), les services douaniers et la réglementation de la navigation en zone fluvio-maritime.

1. Simplifier le cadre réglementaire dans le domaine environnemental pour que les ports retrouvent la maîtrise de leur développement foncier

La protection de l'environnement est au cœur des préoccupations de nos concitoyens, mais elle doit se concilier avec le développement économique des ports : les ports doivent avoir une maîtrise stratégique de leur domaine foncier. Le développement des ports nécessite l'acquisition et l'aménagement de terrains. Or, une lecture trop restrictive de la directive Natura 2000 par les services de l'État constitue aujourd'hui un frein au développement des ports français. Le port d'Anvers réserve des zones pour des motifs écologiques tant qu'il n'en a pas besoin pour des raisons économiques. Il faut une politique d'aménagement du territoire « à la hollandaise », qui réserve des terrains à moyen terme et prépare leur conversion à l'activité industrielle. La réactivité du port est très importante : quand un industriel a un projet, il faut pouvoir lui proposer de la place disponible rapidement. L'État français a longtemps été le mauvais élève de l'Union européenne pour appliquer Natura 2000. Par souci de simplicité, il a classé de nombreuses zones portuaires en zones Natura 2000 afin de se mettre rapidement en conformité avec les obligations de Bruxelles. Ce choix évitait ainsi de longues et aléatoires discussions avec les collectivités territoriales.

LE RÉSEAU NATURA 2000

Le but principal de la **directive 92/43 « Habitats-faune-flore »** est de favoriser le maintien de la **biodiversité**, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales. Elle contribue à l'objectif général d'un développement durable des activités, grâce à la constitution d'un réseau européen Natura 2000.

Elle a été transposée au niveau national dès 2001, et impose aux États membres de répondre à des obligations en termes de suffisance du réseau de sites, de mise en place des outils de gestion et de régime d'évaluation des incidences. Le réseau Natura 2000 au niveau national est stabilisé et la France a également répondu à ces obligations en terme de gestion et a mis en œuvre du régime d'évaluation des incidences prévu à l'article 6.3 et 6.4.

Néanmoins, la transposition de la directive Habitats a donné lieu à un important contentieux et pré-contentieux communautaire qui a abouti par **deux fois à la condamnation de la France par la Cour de Justice de l'Union Européen (CJUE)**. En 1999, notre pays a été condamné notamment en raison de l'insuffisance de ses désignations dans les **grands estuaires** et pour l'absence de prise en compte des **chenaux de navigation**. En 2010, la France a été condamnée en manquement pour avoir mal transposé le régime d'évaluation des incidences.

Conformément aux directives 92/43 « Habitats-faune-flore » et 79/409 « Oiseaux », et à la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes, la désignation des sites Natura 2000 doit obéir à de **stricts critères scientifiques**. Les exigences économiques, sociales, culturelles ainsi que les particularités régionales et locales sont prises en compte dans la gestion des sites Natura 2000, lors de la définition des mesures de conservation des habitats et des espèces, dans le cadre des documents d'objectifs.

Il est donc possible d'aménager la vocation des territoires relevant de la compétence des ports selon leurs besoins, mais **cette planification ne peut pas remettre en cause une zone située en site Natura 2000** car le classement d'une zone en site Natura 2000 est indépendant de la planification territoriale qui peut être faite. La planification des activités portuaires est donc possible à l'intérieur d'un site Natura 2000 à condition qu'elle soit compatible avec les objectifs de conservation des habitats et des espèces qui ont justifié la désignation du site. Seuls des critères scientifiques peuvent justifier une modification du périmètre d'un site Natura 2000. Le ministère doit valider cette modification, et l'État doit la transmettre à la Commission européenne en justifiant du point de vue scientifique les raisons de ces modifications. Dans tout les cas, la cohérence globale du réseau doit être maintenue.

Le système de classement Natura 2000 apparaît perfectible. Ses classements sont l'apanage de l'administration française et de la Commission européenne, sans que les élus de terrain et nationaux aient leur mot à dire. Il sanctuarise certaines zones pour des motifs de biodiversité, sans jamais dédier certaines zones au développement économique. Surtout, on constate une accumulation des espèces animales et végétales protégées sans que l'on ne se pose jamais la question d'étudier les conséquences de cet empilement de mesures de classement.

Votre rapporteur considère que le développement des ports nécessite de pouvoir maîtriser des espaces importants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des circonscriptions portuaires. Ces espaces se situent tant dans l'enceinte portuaire elle-même, pour la réalisation de quai et terre-plein et autres installations portuaires, que dans des zones plus éloignées, pour le stockage de marchandises, la création de zones logistiques ou encore la construction d'axes d'acheminement routier ou ferroviaire. Les exemples étrangers montrent que la maîtrise du foncier est l'une des clefs de la réussite d'un port. Votre rapporteur considère que, dès lors que les espaces dans le domaine portuaire sont propriétés de l'État, celui-ci doit passer une convention avec la structure de gestion mise en place en lui laissant toute latitude en matière d'utilisation des sols, dès lors que les investissements sont directement liés à l'activité portuaire. L'entité ne pourra bien sûr céder la propriété mise à sa disposition.

C'est pourquoi le groupe de travail demande un assouplissement de l'application de la directive Natura 2000 dans les ports pour ne pas entraver leur développement économique, à travers la création d'un schéma d'aménagement stratégique des ports, de même niveau que les autres documents d'urbanisme. Ce schéma distinguerait les zones protégées pour des motifs écologiques, des zones dédiées à l'activité économique, et des zones mixtes, dont l'usage serait réversible et varierait en fonction des besoins des ports. Il s'agit, *mutadis mutandis*, de s'inspirer des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine (SRDA), créés par l'article 85 de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, qui sont de même niveau que les autres documents de planification.

Votre groupe de suivi salue la démarche suivie par le port de Dunkerque, qui a élaboré un schéma directeur du patrimoine naturel, assorti d'un plan d'aménagement et de développement durable. Ce port possède une surface disponible considérable, avec une emprise totale de 7 000 hectares terrestres et 38 000 hectares maritimes et une réserve foncière de 3 000 hectares. Ce schéma a reçu, début 2011, l'aval du Conseil national de protection de la nature. Ce document répond à la recommandation du SNIT d'élaborer, dans chaque port, un plan de gestion des espaces naturels à l'horizon 2013, et aux prescriptions de la loi du 4 juillet 2008, qui confère aux grands ports maritimes « la gestion et la préservation des espaces naturels ». Ce schéma a été précédé d'inventaires naturalistes : dès 2008, la faune et la flore ont été répertoriés et cartographiés par un organisme externe, avec la collaboration d'associations locales ; des zones d'intérêt écologique ont été identifiées et hiérarchisées, en vue d'une planification du développement durable. La zone portuaire n'a pas de zones classées dans son périmètre, mais elle est située à proximité, notamment de trois zones Natura 2000 : le schéma vise à accompagner le développement portuaire, en maintenant la biodiversité du site. En superposant les informations liées aux aménagements et aux milieux naturels, le schéma établit des écobilans avec l'objectif d'équilibrer la biodiversité du port : **la baisse des surfaces dédiées aux milieux naturels est**

compensée par une augmentation de leur niveau d'intérêt écologique - obtenue par une série d'aménagement et de protection. Cette notion de « compensation » constitue un élément-clef de la gestion d'une zone Natura 2000, notamment pour permettre le maintien ou l'implantation d'une activité économique.

En outre, votre groupe de travail souhaite que les services de l'État soient associés en amont à l'élaboration des évaluations environnementales. En Belgique, les études environnementales sont portées par l'État, qui mobilise ses services pour instruire les dossiers, ce qui aide considérablement à la prise de décision : dès lors que les services d'État ont pris sur eux de piloter les études environnementales, les décisions sont plus fiables. En France, c'est aux ports de réaliser ces études, ce qui ralentit l'action et rend incertaine la réussite d'un projet. Il faudrait qu'une instance associant l'État, prenne en charge, à long terme, la préparation à l'aménagement des zones portuaires au sens large, y compris les espaces nécessaires aux relations avec l'hinterland. Pour les autoroutes terrestres, c'est bien l'État qui établit l'avant-projet sommaire, qui démontre l'intérêt de l'infrastructure et ses principes de réalisation ; les ports doivent en passer par une procédure inverse : c'est à eux de démontrer la pertinence de leur projet, et l'impossibilité pour eux de développer leur activité en dehors des zones dont ils disposent déjà.

Enfin, votre groupe de travail estime qu'il faut davantage sanctionner les recours abusifs. Le droit au recours est un principe général du droit français, et il est reconnu dans la Convention européenne des droits de l'Homme et par le droit de l'Union européenne. Mais il n'existe pas de moyen efficace en droit administratif français pour se protéger des recours malveillants ou dilatoires. Le juge administratif déclare abusifs uniquement les recours qui n'ont pas pour objet de se prononcer sur la légalité d'une décision administrative. Autrement dit, la définition même du recours abusif rend rarissime son application et inopérante toute augmentation du montant de l'amende. Il est regrettable qu'aucune statistique n'existe sur ce sujet. Pire, on observe depuis peu l'émergence de comportements inadmissibles : certains représentants d'association n'hésitent pas à abandonner tout recours devant les tribunaux en échange de transactions financières très généreuses. Les ports, comme toutes les personnes publiques en France, subissent à des degrés divers les conséquences de l'explosion du contentieux des associations environnementales. Ce type de comportement, relevant de la sphère pénale, doit être sanctionné.

2. Poursuivre et mieux faire connaître la modernisation des services douaniers

Votre groupe de travail constate que les réformes des services douaniers depuis 2007 permettent de renforcer la compétitivité de nos places portuaires mais que ces efforts sont malheureusement ignorés des acteurs économiques. Or l'organisation des services douaniers, ou la perception qu'en ont les entreprises, peut constituer un atout décisif pour un port. Ainsi, compte tenu du comportement protectionniste des douanes italiennes, une grande enseigne de la distribution française a récemment décidé de desservir ses magasins italiens à partir du port de Marseille plutôt que par des ports italiens. C'est pourquoi votre groupe de travail fait les propositions suivantes.

Tout d'abord, les services douaniers doivent davantage communiquer sur les réformes déjà engagées. Il est dommageable que la TVA à l'import passe pour moins favorable en France, alors que son régime est devenu plus avantageux. Le port de Dunkerque, après en avoir fait le constat, est intervenu directement en recrutant une personne pour expliquer la réforme douanière auprès des entreprises du Nord Pas-de-Calais, son hinterland naturel. Il faut poursuivre dans ce sens, en informant notamment les entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises, par des campagnes de courriels ciblées.

Ensuite, la culture de service doit être encore développée aux douanes. Votre groupe de travail se fait l'écho de griefs persistants à l'encontre d'agents qui, forts de procédures plus « bloquantes » que chez nos voisins, passent pour exercer un pouvoir encore discrétionnaire. Un bon connaisseur des ports internationaux fait aussi cette comparaison : lorsque la douane belge constate une erreur dans une déclaration, elle notifie l'erreur à l'utilisateur, en lui indiquant le redressement dû, sans autre formalité ; mais les douanes françaises mentionnent également les pénalités encourues, jusqu'à la prison : le simple énoncé de ce quantum donne à la notification douanière une apparence plus contentieuse et plus sévère. Le droit est le même, mais pas son application par les douanes – et ces petites différences contribuent à la réputation de nos services publics.

Par ailleurs, le contrôle des marchandises doit être à « double détente » pour ne plus bloquer inutilement les marchandises qui respectent la réglementation. La France privilégie les contrôles en amont, lors de l'entrée sur le territoire du produit, plutôt qu'en aval, dans les magasins, à travers les services de la DGCCRF. Certaines marchandises sont donc bloquées en attendant les résultats de prélèvement et ne peuvent être distribuées. Il serait possible d'assouplir le contrôle douanier, pour qu'il ne bloque pas les produits en douane, à condition d'un agrément des opérateurs et d'une traçabilité exacte des produits. C'est dans ce sens que les douanes, depuis 2008, proposent aux entreprises un statut d'opérateur économique

agrée. La France pourrait également intervenir auprès de la Commission européenne, pour une harmonisation des pratiques de contrôles.

Dans le même sens, des progrès peuvent être faits, pour plus de fluidité, en développant le contrôle douanier « en cours d'acheminement ». Depuis 2007, une procédure « fluviomaritime » permet, à l'arrivée ou au départ d'un port maritime, d'acheminer des conteneurs sous une procédure simplifiée de transit, en dispense de garantie avec des possibilités de dédouanement anticipé ainsi qu'un régime favorable pour le stockage sous douane. Des dispositions similaires sont en vigueur par exemple à Rotterdam, avec un grand succès.

Enfin, à moyen terme, il est important d'aider les places portuaires, notamment à travers la douane, à s'équiper de scanners de sécurité. En effet, la sécurité est devenue un argument commercial décisif depuis les attaques terroriste du 11 septembre 2001 et la catastrophe nucléaire de Fukushima. Les entreprises clientes veulent s'assurer que les conteneurs ne contiennent aucune arme de destruction et ne soit pas radioactifs. Or, les ports français demeurent encore loin du standard des grandes places portuaires, Rotterdam et Anvers faisant figure de pionniers dans ce domaine.

Quant au développement des zones logistiques autour des ports et du canal Seine-Nord Europe, la création de zones franches douanières pourrait constituer un signal très positif pour attirer des entreprises spécialisées dans l'exportation (voir *infra*).

3. La réglementation de la navigation en zone fluviomaritime doit être assouplie

Votre groupe de travail considère que la direction des affaires maritimes, le port du Havre et le Ministère doivent rapidement trouver une solution pour adapter la réglementation imposée aux barges fluviales pour accéder à Port 2000. La conception de Port 2000 a, pour des raisons d'arbitrage financier, fait l'impasse sur la création d'une écluse fluviale. Ce choix a aujourd'hui des conséquences néfastes sur le développement du transport fluvial sur la Seine, car les barges ne peuvent pas, eu égard à la réglementation en vigueur, directement charger ou débarquer des conteneurs sur les nouveaux terminaux en effectuant le nécessaire trajet en zone maritime au sortir du Port historique pour rejoindre Port 2000 ou en passant par l'estuaire de la Seine.

Les entreprises de transport fluvial ont engagé depuis quelques années une discussion nourrie avec la direction des affaires maritimes pour surmonter cette difficulté. L'attitude de l'administration est mal vécue par les opérateurs portuaires du port du Havre, déjà pénalisés par la conception défailante de Port 2000 en matière de desserte fluviale. Le rapport de notre collègue Roland Blum remarquait avec raison que les distinctions opérées par

l'administration entre le caractère exclusif, habituel ou accessoire de la navigation dans la zone fluvio-maritime est difficilement compréhensible : la sécurité ne dépend pas de la fréquence des sorties en mer¹.

Le Ministère a édicté deux règlements en 2007 qui ne satisfont pas les demandes des entreprises fluviales². Ces arrêtés autorisent l'accès de Port 2000 pour les automoteurs fluviaux sous certaines conditions. Mais cette réglementation présente plusieurs inconvénients. Tout d'abord, les convois poussés industriels, qui représentent la plus grande partie du trafic fluvial sur la Seine, sont exclus. En outre, les automoteurs doivent être modifiés de façon assez importante pour obtenir une autorisation des affaires maritimes et un pilotage est nécessaire, ce qui entraîne un coût important. Enfin, l'accès du port n'est possible qu'entre 45 et 70 % du temps compte tenu des règles strictes en matière de conditions météorologiques (houle, vent et visibilité). En définitive, ces inconvénients expliquent que depuis 2007, un seul bateau a obtenu l'autorisation des affaires maritimes et qu'une seule escale commerciale ait eu lieu à ce jour.

Trois solutions existent en théorie pour desservir Port 2000 par bateaux à destination de la Seine.

La **première solution** consiste à utiliser des **bateaux maritimes classiques** (qui se caractérisent par un tirant d'eau d'au moins 5 à 6 mètres) et un fort tirant d'air entre Port 2000 et Rouen. L'inconvénient de cette solution est double :

– en amont de Rouen, les conteneurs doivent être débarqués, car la Seine n'offre pas suffisamment de tirant d'eau et de tirant d'air entre Rouen et Gennevilliers ;

– le coût d'exploitation de ce bateau est très élevé par rapport à un bateau fluvial. On estime notamment que le coût en personnel est quatre fois supérieur pour un bateau maritime, sans compter les équipements maritimes imposés par la réglementation et l'obligation de recourir à du pilotage, et du lamanage, et de payer des droits de port notamment.

La **deuxième solution** est de recourir uniquement à des **navettes fluviomaritimes** pour le trajet entre Port 2000 et Gennevilliers, grâce à un faible tirant d'eau et un tirant d'air peu important leur permettant de passer sous les ponts. Toutefois, ce type de bateau n'existe pas sur le marché français, et son coût d'exploitation demeure très élevé car il est également soumis à la réglementation maritime.

La **troisième solution** consiste à naviguer avec des **bateaux de type « division 229 »** : il s'agit de bateaux, proches visuellement de navires maritimes (franc-bord élevé) et pouvant être opérés avec des équipages

¹ Cf. le rapport de Roland Blum, *op. cit.*, p. 68.

² Cf. l'arrêté du 10 janvier 2007 relatif à la navigation de bateaux fluviaux en mer pour la desserte de Port 2000 et l'arrêté du 30 août 2007 relatif à la navigation de bateaux fluviaux « porte-conteneurs » en mer pour la desserte de Port 2000 par l'estuaire de la Seine.

fluviaux. L'immense avantage de ce bateau est d'être autorisé à aller en mer dans un rayon de 5 kilomètres autour du port de départ ou de destination alors que son armement est fluvial, et non pas maritime. Mais ce type de bateau n'existe pas non plus sur le marché national. Les armateurs, et notamment CFT et Marfret, attendent de valider l'intérêt d'un tel investissement.

En effet, les entreprises attendent avec vigilance de savoir si le port du Havre choisira de construire finalement une écluse fluviale ou une chatière. Ce dernier projet consiste en une digue à l'ouest de Port 2000, il est moins cher que l'écluse fluviale (80 millions d'euros contre 200 selon certains observateurs) et sa construction provoquerait moins de gêne pour la circulation ferroviaire et routière sur le port. Les transporteurs fluviaux rechignent à investir lourdement dans des bateaux maritimes, de type « *division 229* » ou des navettes fluviomaritimes si le port se décide finalement dans quelques années à construire l'écluse fluviale, car ces types de bateaux sont difficiles à revendre, en raison du faible débouché des bateaux du type « *division 229* », en dehors des réglementations d'estuaire.

Il convient de rappeler que le droit royal belge semble moins restrictif que la réglementation française, puisque les bateaux d'estuaire sont autorisés à aller en pleine mer entre Anvers et Zeebrugge, soit une distance de 50 kilomètres. Certaines garanties sont toutefois demandées en termes de sécurité, notamment pour le franc bord et la forme du bateau. La réglementation française étant apparemment plus sévère que l'arrêté royal belge (présence d'un double fond intégral obligatoire, hauteur du double fond, passage de tuyauteries dans le double fond, hauteur de houle de conception), les bateaux d'estuaire belges ne peuvent pas opérer sur Port 2000 par la route Sud. Il semblerait que des entreprises fluviales belges envisagent d'attaquer la France pour entorse à la libre circulation des marchandises.

4. Encourager le développement des entreprises de manutention et des zones logistiques par la création de zones franches douanières

Il convient d'encourager les entreprises de manutention à investir sur les places portuaires françaises. Par le passé, les ports français ont manqué d'investissements privés, compte tenu du manque de fiabilité et de compétitivité des ports hexagonaux, et de la petite taille des entreprises de manutention, souvent artisanales. Suite à la réforme portuaire de 2008, elles ont lourdement investi en achetant les matériels de manutention au port, qu'elles avaient l'habitude avant la réforme de louer à bon prix. Des mesures fiscales doivent être adoptées pour stimuler le développement des entreprises existantes et attirer de nouveaux entrepreneurs.

En outre, pour attirer des zones logistiques, la création de zones franches douanières serait un signal fort à l'attention du monde

économique. Comme le constatait une personne auditionnée par votre groupe de travail : « *La logistique est une cause nationale au Benelux* ». Or, il n'existe en France continentale qu'une seule zone franche douanière au port du Verdon, près de Bordeaux. On compte également une zone franche industrielle d'exportation jouxtant le port guyanais de Dégrad-des-Cannes, et une vingtaine d'entrepôts francs sur le territoire national. L'objectif des zones franches douanières dans les ports est de faciliter les procédures de commerce aux opérateurs en réduisant les formalités de douane. En conséquence, les opérateurs installés dans une zone franche et souhaitant être livrés en marchandises communautaires en suspension de TVA devront demander une autorisation d'entrepôt national d'exportation. Outre les facilités douanières, les possibilités d'allègements fiscaux pour l'implantation ou l'extension d'entreprises industrielles et logistiques dans les zones portuaires sont perçues par les acteurs portuaires comme un très fort argument de commercialisation.

Compte tenu de la mise en service du Canal Seine-Nord Europe en 2017 et du déplacement vers le nord de Paris du centre de gravité des réseaux de transports, il convient également de repenser l'implantation des zones logistiques en Île-de-France. Le projet de plate-forme à Achères constitue une bonne porte d'entrée pour la région francilienne. La création de zones de plates-formes logistiques autour du Canal Seine-Nord doit être poursuivie, en veillant à ce que les ports français défendent leurs intérêts. Une motion a d'ailleurs été adoptée lors de la dernière réunion du Conseil de coordination interportuaire de la Seine pour obliger les ports du Havre, Rouen et Paris à investir dans les entreprises attenantes au canal Seine-Nord Europe et à participer à leur gestion. Il faut en effet éviter que des entreprises s'installent dans les zones logistiques sans entretenir de lien avec le canal, ainsi que l'emprise du port d'Anvers.

5. Propositions et remarques diverses

Votre groupe de travail déplore le manque de coordination des politiques publiques relatives à la mer. En théorie, les questions maritimes sont traitées au sein du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. Mais certaines problématiques échappent à la compétence du Ministère de l'écologie, comme la pêche. C'est pourquoi il est nécessaire de mieux coordonner l'action de l'État dans le domaine maritime. En outre, le mot même de « mer » a disparu de l'intitulé ministériel, alors que le monde maritime est élevé, à juste titre, au rang de priorité par le Gouvernement à travers l'organisation du Grenelle de la Mer.

Votre groupe de travail souhaiterait également l'instauration d'un « Médiateur des ports » pour servir d'interface entre l'administration, les entreprises et le Parlement. Il préviendrait et réglerait les différends entre organismes avant d'en arriver à la phase contentieuse. Un

tel médiateur existe pour le crédit, suite au plan de relance, et un autre médiateur est spécialisé pour les relations interentreprises industrielles et de la sous-traitance. Compte tenu des nombreuses récriminations des acteurs portuaires contre le comportement parfois tatillon de l'administration d'État, il serait utile de désigner comme Médiateur des ports une personnalité qualifiée, connaissant parfaitement le monde portuaire, si possible issue du monde de l'entreprise, mais indépendante aujourd'hui de tout intérêt commercial, pour éviter tout conflit d'intérêt.

C. ASSURER LA DESSERTE DE L'HINTERLAND PAR LE FER, LE FLEUVE ET LA ROUTE

1. Coordonner l'action de l'État, de Réseau ferré de France (RFF) et Voies navigables de France (VNF) dans les ports

a) Les engagements du Grenelle de l'environnement doivent être respectés

La relance des modes alternatifs pour le transport de marchandises découle des engagements du Grenelle de l'environnement. La loi dite Grenelle I a fixé comme objectif le doublement de la part de marché du fret non routier pour les acheminements à destination et en provenance des ports d'ici 2015¹. L'interprétation du Gouvernement est que cet objectif ne vise que les grands ports maritimes, à l'exception du trafic roulier, le trafic de transbordement et les trafics faisant l'objet de transformations locales sur la zone du port. **« La bataille de la mer se joue à terre » : l'aménagement de l'hinterland (ou arrière-pays) est la condition sine qua non du renouveau des ports français.**

A cette occasion, votre groupe de suivi ne peut que déplorer le retard pris par le Gouvernement dans la rédaction du rapport demandé par le Parlement sur l'état du réseau fluvial. En effet, un rapport devait être remis aux parlementaires, au plus tard six mois après l'adoption de la loi Grenelle I, portant notamment sur la nécessité de la régénération du réseau fluvial magistral à vocation de transport de marchandises.

La massification de la desserte ferroviaire et fluviale est à la fois un enjeu économique et écologique pour les ports français. Tous les grands ports européens ont été conduits à développer ces modes de transport alternatifs pour faire face à l'afflux de marchandises. En effet, un convoi fluvial peut traiter 352 conteneurs entre Le Havre et Paris, contre 80 pour un train et 2 pour un poids lourds. Le mode fluvial est le premier mode alternatif sur le marché du pré/ post acheminement des conteneurs en France, avec 5 à

¹ Cf. l'article 11 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

10 % en France, contre 30 à 35 % au Benelux. Les trafics fluviaux générés par les ports de Dunkerque, Rouen, Le Havre et Marseille dépassent 15 millions de tonnes en 2010, soit le trafic prévu sur le seul canal Seine-Nord Europe en 2020. Les ports du Havre et de Marseille se trouvent à une distance rapprochée de leur hinterland naturel (Paris et Lyon), alors que le fret ferroviaire n'est pertinent en France qu'à partir de 400 voire 500 kilomètres. Mais cette distance n'est pas gravée dans le marbre et elle peut rapidement évoluer en fonction des performances du transport ferroviaire. A Hambourg, comme on l'a vu plus haut, le train est prépondérant au-delà de 150 kilomètres, car il est jugé moins cher et plus fiable que le camion. En outre, pour atteindre la mégapole européenne, qui part de Londres pour aller jusqu'au sud de l'Italie en passant par le Benelux, l'Allemagne et la Suisse, le développement du fret ferroviaire et plus secondairement du fret fluvial est indispensable. Il existe des marges de progression considérables pour le transport alternatif à la route. Le transport de fret ferroviaire est passé de 75 milliards de tonnes-kilomètres au milieu des années 1970 à 26,5 milliards en 2009, avec des infrastructures ferroviaires globalement stables. Quant au trafic de conteneurs sur la Seine, qui s'élève à 200 000 environ conteneurs par an selon les données de VNF, il pourrait passer à 500 000 conteneurs sans difficulté, en conservant les infrastructures actuelles.

b) RFF et VNF doivent être présents dans les structures de gouvernance des ports pour éviter des incohérences dans la conception des infrastructures de transport

Votre groupe de suivi demeure profondément marqué par l'absence d'intégration multimodale efficiente dans la politique d'investissement de l'État. La conception même de Port 2000 n'a pas intégré la desserte fluviale, ce qui constitue une aberration pour un port spécialisé dans le trafic de conteneurs. C'est pourquoi une entreprise spécialisée, la SAITH, assure le transfert des conteneurs débarqués sur les quais de Port 2000 vers les quais de chargement des barges situés au terminal de l'Europe. Mais cette manipulation supplémentaire a un coût. Alors que le coût de chargement d'une barge aux terminaux historiques du Havre atteint 16 euros par conteneur, il atteint 52 euros pour les chargements sur Port 2000. En outre, cette rupture de charge rallonge considérablement le temps de trajet. Le dispositif de subvention mis en place par le Gouvernement pour favoriser le report modal, appelé « *aide à la pince* », varie entre 12 et 18 euros par conteneur et permet en règle générale d'absorber une bonne partie du surcoût. Mais le dispositif français demeure moins incitatif qu'en Belgique, où l'aide au transport combiné (système NARCON) est deux fois plus élevée, selon les responsables du port de Dunkerque. Dans une moindre mesure, l'aménagement des quais à Fos 2XL n'apparaît pas non plus optimal pour massifier le transport ferroviaire et fluvial.

En outre, votre groupe de travail de travail a été stupéfait par le manque de coordination des services de l'État dans la conception ou la rénovation de certaines infrastructures de transport. A titre d'exemple, la rénovation actuelle du pont Jeanne d'Arc à Rouen, d'une durée de dix-huit mois, n'avait pas prévu le passage des péniches avec trois étages de conteneurs. Les entreprises fluviales sont donc contraintes de stocker leurs boîtes sur deux étages, et voient donc leur productivité lourdement pénalisée, du fait d'une mauvaise coordination des services de l'État.

C'est pourquoi il convient d'assurer la présence systématique et active de RFF et VNF dans les conseils de surveillance des ports afin de favoriser le transport ferroviaire et fluvial. RFF et VNF sont des opérateurs de l'État qui jouent un rôle essentiel pour assurer le pré et post-acheminement des marchandises dans les ports. Mais ils font l'objet d'un traitement différencié et peu justifié dans chaque port. RFF n'est présent que dans quatre conseils de surveillance, à Dunkerque, Le Havre, Bordeaux et Marseille. Il est présent dans les conseils de développement à Rouen, Nantes-Saint-Nazaire et la Rochelle, et de manière surprenante, à Bordeaux (RFF se retrouve donc doublement présent dans le port aquitain). Quant à VNF, il n'est présent que dans un seul conseil de surveillance, celui de Rouen. Il est présent au conseil de développement des grands ports maritimes de Dunkerque, Le Havre et Marseille, et il est membre du conseil de coordination interportuaire de la Seine. Cette différence de traitement n'a pas de justification. La prochaine mise en service du Canal Seine-Nord aura un impact fort sur le port de Dunkerque ; la réalisation du Grand Paris Express implique une meilleure utilisation de la Seine par le port du Havre, tandis que le Rhône doit être davantage exploité par le port de Marseille. Toutes ces raisons plaident pour la présence de VNF dans les conseils de surveillance des ports de Dunkerque, du Havre et Marseille.

2. RFF doit veiller à privilégier les sillons pour le fret ferroviaire, y compris pendant les travaux de régénération

a) La gestion des sillons

Votre rapporteur considère, à titre personnel, que la gestion des sillons ne sera durablement améliorée que lorsque la direction des circulations ferroviaires (DCF), actuellement intégrée au sein de la SNCF, sera rattachée à Réseau ferré de France sous forme de filiale. En outre, la gestion des « *facilités essentielles* », comme la gestion des gares et des centres de maintenance légère, doit être unifiée dans une filiale rattachée à RFF. Ce n'est qu'ainsi que le système ferroviaire gagnera en efficacité et en transparence. Votre rapporteur souscrit donc pleinement aux recommandations de la proposition de résolution sur la refonte du premier paquet ferroviaire,

adoptée par votre commission de l'économie en mai dernier, à l'initiative de votre collègue Francis Grignon.

Votre rapporteur insiste également sur la nécessité de doter les horairistes d'un logiciel informatique unique et moderne pour gérer parfaitement les sillons, de mettre en place un réseau orienté fret (voir annexe IV), d'instaurer des phases horaires réservées aux trains de fret (notamment en début d'après-midi, où les trains de voyageurs sont moins nombreux), d'introduire le cadencement de leurs circulations, et de créer de zones d'évitement pour ne pas bloquer le passage des trains prioritaires sur les lignes ferroviaires.

Dans l'immédiat, il est indispensable que RFF garantisse des sillons pour les entreprises ferroviaires opérant avec les grands ports maritimes pendant les travaux sur les voies. RFF dépense chaque année 2 milliards d'euros pour régénérer son réseau, contre 1 milliard il y a peu. L'effort de régénération est sans précédent afin de stopper le vieillissement du réseau ferroviaire d'ici 2015. De lourds travaux sont prévus sur l'axe Paris-Rouen-Le Havre dans les années à venir, ce qui inquiète les autorités du port de Rouen. C'est pourquoi RFF s'efforce de préserver le délestage vers Amiens afin de ne pas répéter la funeste situation de 2009, où des travaux avaient eu lieu sur l'axe principal et l'axe alternatif. Enfin, s'agissant de la gestion et l'entretien du réseau ferroviaire à l'intérieur de la circonscription ferroviaire, le port de Dunkerque a confié cette mission à Eurotunnel, et le port de Marseille à un groupement qui comprend VFLI, filiale de la SNCF.

b) La création d'opérateurs ferroviaires de fret

L'engagement national pour le fret ferroviaire, présenté par le Gouvernement le 16 septembre 2009, prévoyait la création à partir de 2010 d'au moins un opérateur ferroviaire de proximité (OFP) dans chacun des grands ports maritimes, mais cet engagement n'est pas tenu. Ces structures permettent de rassembler différents acteurs privés et publics à l'intérieur d'une circonscription portuaire pour massifier et rationaliser les flux de marchandises. Deux OFP seulement ont été créés dans les ports. Le premier a été créé le 10 octobre 2010 à la Rochelle en partenariat avec Euro Cargo Rail, filiale de la Deutsche Bahn, suite au retrait de la SNCF. Le second vient d'être créé au Havre en mai dernier, et il existe un second projet sur cette place portuaire. Mais, certains ports, comme Rouen, ont abandonné cette idée, car il semblerait que le marché n'ait pas atteint une taille critique pour être rentable. C'est pourquoi il pourrait être utile que certains grands ports maritimes s'unissent pour créer un opérateur ferroviaire de proximité en commun.

c) Les corridors de fret

Votre groupe de travail souhaite également que RFF mette rapidement en place les trois corridors de fret européens imposés par le règlement européen du 22 septembre 2010. En effet, seule une massification du transport de fret à l'échelle européenne permet de rendre compétitif ce type de transport. Concrètement, ce règlement crée neuf « corridors de fret » régis par une gouvernance européenne, afin de clarifier et accélérer les initiatives passées¹. Ces corridors doivent être mis en service au plus tard le 10 novembre 2013. Le règlement s'impose directement aux États membres sans qu'une transposition en droit national soit nécessaire. Il établit les règles de sélection, de mise en place et d'organisation de ces corridors et définit un mode de gouvernance

La France est concernée par trois des neuf corridors de fret :

- le corridor n° 2 reliera Rotterdam/Anvers/Luxemburg/Metz/Dijon-Lyon/Bâle ;
- le corridor n° 4 desservira Sines-Lisboa/Leixões/ Madrid-Medina del Campo/Bilbao/San Sebastian-Irun-Bordeaux-Paris/Le Havre/Metz ;
- le corridor n° 6 passera par Almería-Valencia/Madrid-Zaragoza/Barcelona-Marseille-Lyon-Turin-Milan-Verona-Padua/Venice-Trieste/ Koper-Ljubljana-Budapest-Zahony.

3. Le transport fluvial doit être encouragé

Il est nécessaire que VNF modifie l'organisation du travail de ses agents pour permettre la navigation 24 heures sur 24 sur le canal Seine-Nord Europe et sur la Seine. Le transport par péniche est extrêmement lent, et la rentabilité de ce transport doit être améliorée. Des négociations sociales sont actuellement menées par VNF sur ce sujet.

Les ports doivent également inciter les opérateurs de terminaux à intégrer les coûts du transport fluvial grâce à un prix unique pour les chargeurs. Cette mutualisation des charges terminales imposées aux trafics maritimes² est courante dans les ports du nord de l'Europe, qui ne distinguent pas selon le mode de transport choisi par l'armateur. En France, ces tarifs dépendent des relations commerciales entre l'armateur, l'opérateur de terminal et le chargeur. C'est pourquoi il est indispensable que les grands ports

¹ En effet, différentes initiatives européennes ont donné lieu dans le passé à une multiplication de corridors qui divergeaient par leur objet, leur tracé, leurs parties prenantes et leurs responsabilités. Les trois corridors de fret sont tous inscrits à la fois dans le réseau RNE (Rail Net Europe) et dans le réseau ERTMS (European Rail Management system, système de contrôle de commande normalisé au niveau européen), sauf le corridor n°4 qui n'était pas dans le réseau ERTMS.

² On parle également de THC ou Terminal Handling Charges.

maritimes, de manière coordonnée, dans le cadre des négociations des nouvelles conventions de terminaux¹, incitent les opérateurs de terminaux à fixer un tarif unique pour les chargeurs, quel que soit le mode d'acheminement des marchandises retenu. Au Havre, c'est le transport fluvial qui est la principale victime de la conception imparfaite de Port 2000, avec des coûts de manutention deux fois plus élevés que sur les terminaux « historiques »². Une étude socio-économique réalisée par le port du Havre montre qu'une mutualisation des tarifs permettrait d'augmenter le trafic fluvial de 17 %. Cette mutualisation des tarifs est d'autant plus pressante que certains observateurs craignent que les taux de manutention fluviale augmentent sensiblement dans les mois à venir, les opérateurs de terminaux souhaitant compenser les sommes investies dans l'achat des portiques et des grues, qui leur étaient auparavant louées à des prix très avantageux par les ports.

4. Promouvoir le développement des ports secondaires et des ports fluviaux

Le renouveau des GPM passe aussi par le regain des ports secondaires et des ports fluviaux. Les grands ports peuvent éclater les grosses cargaisons débarquées sur les ports de moindre importance, ce que l'on appelle le « *feeder* » ou transbordement. En outre, les ports secondaires peuvent se positionner sur des marchés de niche, et mettre en avant des avantages comparatifs liés à leur spécialité. C'est cette dernière stratégie qui est utilisée par les ports de la région Languedoc-Roussillon, qui comprennent les ports de Sète, Port la-Nouvelle, l'Ardoise et Port-Vendres.

a) Les ports secondaires doivent être développés

Les entreprises de manutention portuaire opérant dans les ports décentralisés voient d'un mauvais œil l'obligation qui leur est faite de contribuer au financement des mesures liées à la pénibilité pour le personnel des entreprises de manutention. Elles rappellent qu'elles ne bénéficient pas des souplesses introduites par la loi du 4 juillet 2008, qui ne concerne que les GPM. Ceci dit, force est de constater que cette participation financière découle directement de l'appartenance des entreprises de manutention française à leur syndicat de branche professionnelle, l'UNIM, qui regroupe 95 % des entreprises du secteur.

¹ Les conventions de terminaux sont un nouvel outil juridique à disposition des ports, qui se révèle beaucoup plus souple que les conventions d'exploitation de terminaux.

² Les coûts de manutention d'un conteneur à charger ou à décharger sur une barge fluviale sont de 25 euros sur un terminal historique havrais (Europe, Atlantique, Bougainville, Osaka, Asie), contre 56 euros pour un conteneur débarqué sur Port 2000. La différence résulte de la manipulation intermédiaire de la SAITH, qui assure le transfert par voie ferroviaire.

Certaines collectivités s'impliquent résolument dans le développement des ports secondaires. Ainsi, la région Languedoc-Roussillon souhaite créer les conditions optimales d'un report modal du transport routier de marchandises vers le maritime et le fluvial, en investissant massivement dans le développement des ports de Sète, Port-la Nouvelle et Port-Vendres. La région est en effet convaincue que ces modes alternatifs vont permettre un nouveau développement économique ouvert sur la Méditerranée, porte d'entrée des échanges internationaux et européens, et générer des emplois sur l'ensemble du territoire. C'est pourquoi elle accompagne les projets visant à développer les activités des ports maritimes en finançant, par exemple, l'aménagement d'un nouveau terminal à conteneurs sur le Port de Sète à hauteur de 50 millions d'euros ainsi que la construction d'un portique à conteneurs pour 6,5 millions d'euros, en partenariat avec l'ensemble des acteurs économiques et sociaux.

Par ailleurs, les autorités du port de Sète demandent à ne plus être soumises à l'impôt sur les sociétés, comme c'est le cas pour les autres ports en France. En effet, selon ces autorités, l'ensemble des ports de pêche et de commerce de France, gérés par des ports autonomes, les grands ports maritimes et les chambres de commerce et d'industrie, bénéficient de l'exonération de cet impôt, en vertu de décisions ministérielles de 1942 et 1943. La dérogation à l'impôt sur les sociétés est applicable pour toute entreprise se substituant aux collectivités territoriales pour l'exploitation des activités portuaires. Par conséquent, le port de Sète, dont l'exploitation est gérée en régie par l'Établissement public régional Port Sud de France à caractère industriel et commercial, qui dépend de la région Languedoc Roussillon, estime que le principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt est violé. Un rescrit a été déposé auprès de la direction de la Législation fiscale par le port de Sète. Cette demande étant restée sans réponse, l'établissement Port Sud de France a déposé une demande de réclamation contentieuse auprès des services locaux en 2010 pour récupérer l'impôt acquitté depuis deux ans, soit plus de 900 millions d'euros.

b) Les ports fluviaux constituent des bases arrière indispensables aux grands ports

Votre groupe de travail souhaite que les ports fluviaux soient également modernisés, tant dans leur volet gouvernance que dans l'organisation de la manutention portuaire. Certes, le port fluvial de Lyon est aujourd'hui relativement efficace et satisfait ses utilisateurs. Mais il doit évoluer pour concurrencer les grands ports fluviaux allemands comme Duisbourg. Si le port fluvial de Paris est le complément indispensable des ports normands, le port de Lyon doit le devenir pour le port phocéén (voir *supra*).

D. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES GRANDS PORTS MARITIMES

1. Créer une équipe de promotion commerciale axée sur l'international et mieux anticiper les investissements futurs

Le point faible des ports français, c'est l'absence de logique commerciale et de culture d'entreprise. Il faut insuffler un état d'esprit entrepreneurial dans les services des grands ports maritimes. Il existe des résistances en interne, une certaine inquiétude face aux changements imposés par la réforme portuaire. Schématiquement, les ingénieurs qui travaillent dans les ports sont davantage séduits par le développement d'infrastructures que par la promotion commerciale de la place portuaire. Les grands ports maritimes ont été recentrés sur leurs missions régaliennes, mais aussi sur la promotion de la place portuaire. Dès lors, une politique de formation continue des équipes est nécessaire, ainsi qu'une politique d'embauche de cadres commerciaux de très haut niveau. La priorité des ports français doit être la promotion de la marque des ports français à l'étranger, et surtout en Asie. Il pourrait être utile de s'inspirer de l'exemple du port d'Hambourg, qui assure sa promotion avec succès à travers l'association HHM (*Port of Hamburg Marketing*) depuis 25 ans.

Surtout, les ports français doivent renforcer leur capacité d'anticipation. Certes, les ports français disposent de suffisamment d'espaces pour faire face à une hausse substantielle du trafic dans les années à venir, eu égard à leur sous-utilisation actuelle des quais. Mais il convient dès aujourd'hui de réfléchir aux besoins d'investissements dans les dix à quinze années à venir. Compte tenu de la durée nécessaire pour mener à bien des grands projets d'infrastructures, il faut lancer les études dès maintenant si l'on souhaite une mise en service de terminaux entre 2020 et 2025. À Anvers par exemple, les autorités portuaires disposent en permanence de 100 mètres de terminaux d'avance pour répondre rapidement à un client, ce qui n'est pas le cas en France. En outre, les autorités portuaires d'Hambourg ont montré qu'elles attachaient une grande importance à la vision stratégique des grands armateurs et des manutentionnaires internationaux. En effet, le port hanséatique a organisé un appel à projet international pour recueillir des idées sur l'utilisation d'un terminal de 130 hectares. Même si aucune décision définitive n'est prise, ce quai devrait, entre autres, comprendre un entrepôt voire une usine d'éoliennes.

A cette occasion, votre rapporteur déplore le retard dans l'élaboration d'un rapport demandé au Gouvernement dans la cadre de la loi sur le Grand Paris, qui devait aborder la question des nouvelles installations portuaires en aval de la Seine. En effet, l'article 2 de la loi relative au Grand Paris¹ prévoit la mise en place d'un réseau ferroviaire à haut

¹ Cf. la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

niveau de performance prioritairement affecté au fret entre le grand port maritime du Havre et celui de Rouen, qui constituent la façade maritime du Grand Paris, et le port de Paris. La loi prévoit également qu'au plus tard douze mois après la promulgation de la loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en place de ce réseau. Suite à un amendement de votre rapporteur en première lecture au Sénat, ce rapport doit aussi présenter les possibilités de construire de nouvelles installations portuaires le long de la Seine pour améliorer la desserte du Grand Paris. Or, ce délai est aujourd'hui expiré, car le rapport aurait dû être transmis au Parlement avant le 3 juin 2011. Le Gouvernement explique ce retard par la nomination par le Premier Ministre, le 19 mai dernier, de M. Antoine Rufenacht, en tant que Commissaire général pour le développement de la Vallée de la Seine. Dans la lettre de mission qu'il a adressée le 24 mai dernier, le Premier ministre fixe pour premier objectif au Commissaire général de « *concevoir les modalités d'un développement économique, durable et intégré, sur la grande échelle de la Vallée de la Seine* ». Le Commissaire général au développement de la Vallée de la Seine doit formuler des premières propositions le 30 septembre prochain. C'est pourquoi le Ministère souhaite concilier le rapport prévu à l'article 2 de la loi relative au Grand Paris avec la mission confiée à M. Rufenacht. Un projet de lettre de mission au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD, anciennement appelé Conseil général des ponts et chaussées) est en cours de transmission au cabinet du ministre chargé des transports, afin de proposer que cette structure réalise le rapport prévu par l'article 2 de la loi relative au Grand Paris. Un rapport d'étape pourrait être réalisé pour le 1^{er} septembre prochain afin que les premières recommandations soient intégrées dans les propositions du Commissaire général pour le développement de la Vallée de la Seine. **Votre rapporteur veillera avec vigilance à ce que ce rapport soit élaboré et transmis au Parlement dans les meilleurs délais.**

Par ailleurs, les ports français doivent rapidement se positionner pour tirer parti du futur canal Seine-Nord Europe. De fait, 4 plateformes multimodales (à Cambrai-Marquion, Péronne-Haute-Picardie, Nesles, et Noyonnais) sont prévues, soit 360 hectares de zones d'activités, de même que 5 quais céréaliers, et 2 quais industriels dits « de transbordement ». Par courrier en date du 4 mai 2011, le Gouvernement a invité les trois ports de l'axe Seine à signer le 19 mai 2011 un protocole de gouvernance des plateformes multimodales du Canal Seine-Nord Europe. Le conseil de coordination interportuaire de la Seine œuvre dans le même sens. Il est nécessaire d'accélérer les investissements de ces trois ports sur ces plates-formes multimodales.

Enfin, les grands ports maritimes doivent améliorer leur communication à l'attention du grand public et des riverains. Des campagnes de communication pourraient permettre de placer le développement des ports au rang de priorité pour nos concitoyens, compte tenu des emplois qui en découlent. Plus globalement, il est nécessaire de

mieux informer les riverains des projets portuaires. A Nantes-Saint-Nazaire, l'arrêté pour un nouveau dragage ayant été pris en avril 2008, la question s'est posée de savoir si les sédiments de dragages étaient pollués. Des études ont été faites, concluant au caractère non pollué de ces sédiments. Mais le comité de suivi, réuni par le Préfet, ne s'est réuni pour la première fois qu'en avril 2011, pour diffuser ces résultats. Ainsi, l'inaction, pendant trois ans, a favorisé un climat de méfiance, alors même que les autorités portuaires remplissaient parfaitement leurs obligations.

2. Encourager le recours aux procédures dérogatoires

Certains projets portuaires, ou présentés par RFF pour desservir les ports, doivent pouvoir bénéficier, essentiellement à titre dissuasif, de procédures dérogatoires. Ainsi, il pourrait être utile de recourir à la procédure des projets d'intérêt général (PIG) pour accélérer la réalisation de projets de l'État ou de collectivités territoriales en établissant leur document d'urbanisme. Les projets concernés sont notamment les « *opérations d'aménagement ou d'équipements* ». Tout projet qui remplit l'ensemble des conditions posés par l'article R. 121-3 du code de l'urbanisme peut être qualifié de PIG par arrêté préfectoral en vue de sa prise en compte par les documents d'urbanisme. Si une commune refuse de réviser ou modifier son plan local d'urbanisme ou ne répond pas dans un délai d'un mois, le préfet peut engager et approuver, après avis du conseil municipal et enquête publique, la révision ou la modification du PLU. Un tel mécanisme a récemment été retenu pour les opérations et projets inscrits dans les contrats de développement territorial prévus par la loi sur le Grand Paris.

3. Garantir une saine et loyale concurrence dans les ports en créant notamment un « *HHLA à la française* »

Il existe un risque que les grands manutentionnaires sous-utilisent les terminaux alloués par les grands ports maritimes, en dépit des objectifs de trafic posés dans les conventions d'exploitation de terminaux (CET) et des pénalités prévues. L'exemple de Dunkerque montre que le risque n'est pas théorique. En 2001, le port avait confié son terminal conteneurs à une filiale de Maersk, et l'activité y avait alors stagné, comme si l'opérateur avait « gelé » le terminal, sans intention de l'utiliser véritablement. Le port a pu reprendre difficilement la main et a réussi à changer d'opérateur. Cette inquiétude s'est aussi fait jour à Anvers, où les autorités portuaires ont craint que les groupes PSA et Hutchison, les deux plus grands manutentionnaires du monde, délaissent le port flamand au gré des évolutions du marché international. En effet, les conventions ne prévoient pas une gamme

proportionnée de sanctions, et bien souvent, les ports ne souhaitent pas ouvrir un conflit avec un manutentionnaire de rang mondial, de peur de ternir l'image du port.

C'est pourquoi votre groupe de suivi souhaite que les ports renforcent la concurrence lors de l'élaboration des nouvelles conventions de terminaux. Concrètement, les ports doivent mettre en place une « *surveillance stratégique* » sur les terminaux, grâce à un arsenal de « *mesures graduées* », c'est-à-dire des dispositions précises, proportionnées et progressives pour sanctionner un manque de trafic. Les conventions doivent être suivies avec vigilance. Ces dispositions ne doivent pas être perçues comme un acte de défiance des autorités portuaires françaises à l'égard des manutentionnaires, mais plutôt comme des mesures de saine gestion des occupations du domaine public et d'utilisation des infrastructures publiques.

En outre, les directoires pourraient s'inspirer des mesures mises en œuvre au port de Rouen. De fait, ce port a mis en place des outils juridiques intéressants pour promouvoir la concurrence entre entreprises :

– des **zones banales** ont été instituées sur une partie des terminaux. Renouvelée tous les ans, ces zones jouxtent les quais faisant l'objet d'une convention d'exploitation de terminal (CET). De fait, l'opérateur qui exploite ces zones bénéficie également du CET. Mais la « *contestabilité* » de cette zone, c'est-à-dire la simple possibilité de changer l'exploitant, est un moyen efficace pour le port d'obliger l'entreprise concernée à accroître ses performances ;

– un terminal est **ouvert à tous les armateurs**, ce qui permet aux petits armateurs d'accoster.

Enfin, il est nécessaire que soit créé à terme un « HHLA à la française », en particulier dans les ports d'outre-mer. Les ports français doivent en effet poursuivre une double stratégie de développement : d'une part, attirer les grands manutentionnaires mondiaux à l'instar des ports d'Anvers et de Rotterdam ; d'autre part, instituer des sociétés privées de manutentionnaires à capitaux publics comme à Hambourg et Brême. Cette société privée serait constituée de capitaux exclusivement ou majoritairement publics, étant précisé que les collectivités territoriales dépendantes de l'activité du port ont vocation à prendre des participations dans cette unité. Dans un premier temps, le port serait seulement actionnaire minoritaire, afin d'éviter tout conflit d'intérêt. Les ports ont l'habitude de conclure des conventions de démarrage de lignes fluviales puis de se retirer du capital. Le port se désengagerait ensuite très vite du capital du manutentionnaire. Une telle société permettrait de stimuler la concurrence inter-portuaire car elle ne serait pas affiliée à un armateur en particulier, et à « *faire cesser une situation de monopole pour un trafic commercial donné* », comme le soulignait le rapport de votre rapporteur en 2008¹. Le ministère n'a pas souhaité utiliser

¹ Cf. le rapport sur le projet de loi portant réforme portuaire, de M. Charles Revet, Commission des affaires économiques du Sénat, 14 mai 2008, n° 331, 2007-2008, p. 32.

cette formule juridique, pourtant permise par la loi suite à un amendement du rapporteur du Sénat, car il a estimé qu'elle devait demeurer exceptionnelle et qu'elle risquait d'envoyer un signal négatif aux syndicats en remettant en cause le cœur de la réforme. En tout état de cause, votre groupe de suivi considère que la création d'une société privée de manutention portuaire, composée exclusivement ou majoritairement de capitaux publics (provenant essentiellement des collectivités territoriales) est indispensable dans les grands ports maritimes français pour développer la concurrence.

E. MODERNISER LE DIALOGUE SOCIAL DANS LE SECTEUR PORTUAIRE

1. Moderniser la gouvernance du secteur portuaire au niveau national

Votre groupe de travail soutient le souhait de l'UNIM de construire un nouveau mode de relation avec l'Union des ports de France. L'immixtion de l'État dans les négociations sociales sur le transfert des personnels à certains moments essentiels a été jugée dommageable selon les entreprises portuaires et les représentants syndicaux. Il convient dès maintenant de réfléchir à ce nouveau partage des rôles, compte tenu de l'instauration de la nouvelle convention collective. L'UNIM regrette également que les ports décentralisés ne soient pas réunis dans une instance représentative au niveau national, afin de faciliter le dialogue.

2. Développer et renforcer le service des ressources humaines dans les ports pour accompagner la réforme portuaire

Les GPM doivent disposer d'un service de ressources humaines performant. Le rapport public de la Cour des comptes de 2011 a pointé de nombreux dysfonctionnement dans la gestion du personnel au GPM de Marseille : gestion aléatoire des effectifs, envolée des heures supplémentaires, absence de dépôt de plainte systématiques pour les violences physiques commises par les agents des ports lors des mouvements sociaux... Ces dysfonctionnements s'expliquent par la très forte conflictualité sociale sur le port de Marseille, et ils doivent être rapidement réglés pour restaurer l'image du port.

Votre groupe de travail estime indispensable de poursuivre la réflexion sur la question des agents affectés à la maintenance. A l'issue de la table ronde organisée avec les syndicats, il est apparu que les salariés de la maintenance, pour des « *raisons d'équité de traitement entre les agents du port* » souhaitaient être affectés aux entreprises de manutention portuaire, comme les portiqueurs et les grutiers. Les entreprises de manutention

objectent que les salaires sont trop élevés et qu'ils doivent déjà faire face à de lourds amortissements après l'achat des outillages portuaires et le transfert des conducteurs d'engins. Or, les syndicats estiment qu'il existe aujourd'hui un risque réel de connaître de nouveaux mouvements sociaux dans les ports tant que la question de la maintenance n'aura pas été traitée de manière pérenne.

3. Encourager la mise en place d'accords d'intéressements ambitieux dans les entreprises de manutention portuaire et achever la réforme de 1992

Votre groupe de travail considère que les entreprises de manutention doivent accompagner la réforme, au même titre que les grands ports maritimes. Un accord a été trouvé entre les grands ports maritimes et les entreprises portuaires pour accompagner la réforme et faire face au sureffectif de personnels transférés. A moyen terme, les entreprises doivent promouvoir la polyvalence des dockers et des grutiers, tout en conservant la spécificité de chacun de ces métiers.

Votre groupe de travail incite également les partenaires sociaux à poursuivre la conclusion d'accords d'intéressement dans ces entreprises. Il est essentiel que les employés des entreprises de manutention portuaire comprennent que leur avenir professionnel est lié au devenir de leur place portuaire.

Par ailleurs, votre groupe de travail souhaite que la réforme de 1992 sur les dockers soit menée à son terme. Même si le maintien des bureaux centraux de main d'œuvre dans certaines places portuaires n'est pas dénué de quelques avantages, il est incompatible avec l'esprit de la réforme portuaire de 2008. Les entreprises de manutention portuaire doivent bénéficier de la maîtrise de l'ensemble de leurs personnels et de leurs instruments de production.

*

*

*

Au cours de sa réunion du mercredi 6 juillet 2011, votre commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté à l'unanimité le rapport de votre groupe de travail, auquel la contribution du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche (CRC-SPG) a été annexée.

ANNEXE I

PERFORMANCE DES PRINCIPAUX PORTS EUROPÉENS

I – VINGT PREMIERS PORTS EUROPÉENS EN VOLUME D'ACTIVITÉ (MILLIONS DE TONNES)

Classement par rang européen 2010	2008	2009	2010
1/ Rotterdam	421,1	386,9	429,9
2/ Anvers	189,4	157,8	178,1
3/ Hambourg	140,3	110,3	121,2
4/ Amsterdam	94,8	86,8	90,6
5/ Marseille	95,9	83,2	86
6/ Le Havre	80,5	73,7	70,2
7/ Brême	74,6	63	68,7
8/ Algeiras	69,5	64,1	65,6
9/ Valence	59,4	57,5	64
10/ Gênes	54,2	47,4	50,7
11/ Zeebruges	42	44,8	49,6
12/ Londres	52,9	45,4	48
13/ Dunkerque	57,6	45	42,9
14/ Barcelone	50,5	41,7	42,8
15/ Bilbao	37,9	31,6	33,6
16/ Nantes	33,6	29,7	31
17/ Dublin	29,5	26,4	28,1
18/ Gand	27	20,7	27,2
19/ Rouen	22,6	23,3	26,6
20/ Wilhelmshaven	40,3	25,2	26,3

Source : ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

II – VINGT PREMIERS PORTS EUROPÉENS POUR LE TRAFIC DE CONTENEURS (MILLIONS D'ÉQUIVALENTS VINGT PIEDS)

Classement par rang européen 2010	2008	2009	2010
1/ Rotterdam	10,78	9,74	11,14
2/ Anvers	8,66	7,31	8,46
3/ Hambourg	9,73	7	7,89
4/ Brème	5,52	4,56	4,88
5/ Valence	3,60	3,65	4,20
6/ Algeiras	3,32	3,04	2,81
7/ Zeebruges	2,21	2,32	2,5
8/ Le Havre	2,48	2,24	2,35
9/ Barcelone	2,56	1,79	1,94
10/ Gênes	1,76	1,53	1,75
11/ La Spezia	1,24	1,04	1,28
12/ Las Palmas	1,43	1,08	1,19
13/ Marseille	0,85	0,87	0,95
14/ Dublin	0,67	0,54	0,55
15/ Bilbao	0,55	0,44	0,53
16/ Lisbonne	0,55	0,50	0,51
17/ Le Pirée	0,43	0,66	0,51
18/ Londres	1,16	0,84	0,49
19/ Leixoes	0,45	0,45	0,48
20/ Wilhelmshaven	0	0,36	0,39

Source : ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

PORTS EUROPEENS COMPETITEURS

trafic total en millions de tonnes

	1993	1997	1998	1999	2000	2001	2003	2004	2005	2007	2008	2009	2010
ROTTERDAM	282,20	310,10	314,80	303,40	323,35	315,50	328,10	352,70	370,23	406,81	420,30	386,9	429,97
ANVERS	101,80	111,90	119,80	115,70	130,53	130,05	142,87	152,30	160,05	182,89	189,39	157,8	178,17
HAMBOURG	65,10	76,70	75,80	81,00	85,10	92,40	106,30	114,48	125,70	140,00	140,40	110,4	121,19
BREMERHAVEN	28,20	34,00	34,50	36,04	44,97	46,13	48,90	52,30	54,19	69,00	74,60	63,04	68,69
ZEEBRUGGE	31,40	32,40	33,30	35,44	35,47	32,08	30,60	31,80	34,59	42,07	42,02	44,9	49,60
ALGECIRAS				45,20	47,60	49,04	56,17	61,30	63,54	74,50	74,70	64,16	65,65
BARCELONE	17,70	24,90	24,70	27,88	29,56	31,47	34,77	39,30	43,95	51,39	51,80	41,8	42,88
VALENCE							34,96	37,50	40,86	53,59	59,60	57,5	63,74
BILBAO	30,00	22,40	28,00	26,03	27,52	26,66	28,30	33,34	33,80	40,00	39,30	31,6	33,66
Rappel Ports Français	304,40	317,56	330,24	326,50	339,30	334,27	357,40	363,00	370,60	383,30	383,40	355,2	358,90

Source : Rapport d'activité « La manutention portuaire en 2010 » - UNIM.

TRAFIC CONTENEURS
PORTS Français - COMPETITEURS ETRANGERS
(en TEU)

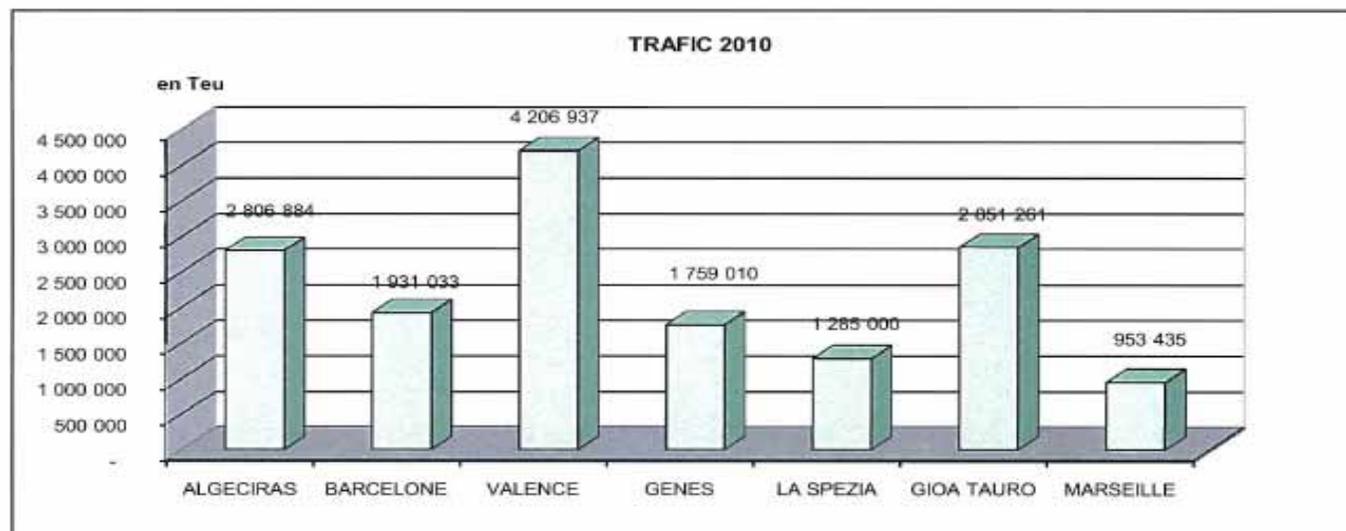
Ports	1993	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
LE HAVRE	894 691	1 020 040	1 319 278	1 464 901	1 720 459	1 977 000	2 132 000	2 118 500	2 130 000	2 638 000	2 450 000	2 240 000	2 358 077
MARSEILLE	434 546	547 667	660 232	722 445	808 915	832 983	916 277	905 687	941 398	1 001 957	847 651	876 757	953 435
ROTTERDAM	4 161 160	4 971 449	6 000 000	6 300 000	6 500 000	7 100 000	8 280 786	9 288 000	9 890 000	10 790 604	10 784 000	9 743 000	11 145 000
HAMBOURG	2 486 130	3 054 320	3 337 000	4 248 000	5 400 000	6 138 000	7 003 000	8 088 000	8 862 000	9 890 000	9 737 000	7 007 704	7 900 000
ANVERS	1 876 304	2 653 909	3 265 750	4 082 334	4 777 000	5 445 437	6 063 746	6 488 000	7 018 000	8 176 614	8 662 890	7 309 640	8 468 475
BREME	1 362 504	1 543 405	1 812 441	2 736 741	2 999 708	3 190 000	3 469 104	3 743 970	4 444 389	4 892 239	5 500 709	4 564 554	4 871 297
LA SPEZIA	779 948	866 200	731 882	910 000	975 000	1 000 000	1 040 438	1 024 400	1 137 000	1 187 040	1 246 139	1 046 063	1 285 000
ZEEBRUGGE	490 037	553 172	776 357	965 345	959 000	1 012 674	1 196 755	1 400 000	1 540 000	2 020 723	2 209 715	2 328 200	2 500 000
ALGECIRAS	807 000	1 307 000	1 826 000	2 000 000	2 229 000	2 515 908	2 937 000	3 180 000	3 244 641	3 410 000	3 300 000	3 042 759	2 806 884
BARCELONE	501 000	767 000	1 095 000	1 400 000	1 461 000	1 652 366	1 916 493	2 071 000	2 318 239	2 610 099	2 569 549	1 800 160	1 931 033
VALENCE	385 000	708 000	1 005 000	1 300 000	1 821 000	1 991 546	2 145 236	2 410 000	2 512 139	3 042 665	3 600 000	3 653 890	4 206 937

Source : Rapport d'activité « La manutention portuaire en 2010 » - UNIM.

TRAFIC CONTENEURS - LES CONCURRENCES MERIDIONALES

en TEU

Ports	TRAFIC 2002	TRAFIC 2004	TRAFIC 2005	TRAFIC 2006	TRAFIC 2007	TRAFIC 2008	TRAFIC 2009	TRAFIC 2010	Variation
ALGECIRAS	2 229 000	2 937 000	3 180 000	3 244 641	3 410 000	3 300 000	3 042 759	2 806 884	-7,8%
BARCELONE	1 461 000	1 916 493	2 071 000	2 318 239	2 610 099	2 569 549	1 800 160	1 931 033	7,3%
VALENCE	1 821 000	2 145 236	2 410 000	2 612 139	3 042 665	3 600 000	3 653 890	4 206 937	15,1%
GENES	1 531 110	1 628 594	1 625 000	1 657 000	1 855 026	1 765 000	1 533 627	1 759 010	14,7%
LA SPEZIA	975 000	1 040 438	1 024 400	1 137 000	1 187 040	1 246 139	1 046 063	1 285 000	22,8%
GIOA TAURO	2 954 571	3 261 000	3 161 000	2 938 176	3 382 000	3 468 000	2 857 440	2 851 261	-0,2%
MARSEILLE	808 915	916 277	905 687	941 398	1 001 957	847 651	876 757	953 435	8,7%



Source : Rapport d'activité « La manutention portuaire en 2010 » - UNIM.

ANNEXE II

LES PRINCIPAUX PROJETS DES GRANDS PORTS MARITIMES

La liste ci-dessous n'est pas exhaustive mais recense les principaux projets des grands ports maritimes dont le calendrier prévisionnel est connu. Ces informations proviennent du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (mai 2011).

Terminal méthanier du Grand port maritime de Dunkerque

Date de mise en service prévisionnelle : 2015.

La réalisation de ce terminal a été annoncée le 3 mai 2011 à l'occasion d'un déplacement du Président de la République à Dunkerque. Le grand port maritime de Dunkerque, EDF et GRT Gaz portent ensemble ce dossier et sa canalisation de raccordement au réseau de distribution. Le projet est estimé à 1,3 milliard d'euros.

Situé dans l'avant-port Ouest de Dunkerque, le terminal méthanier sera construit sur l'enracinement de la digue d'entrée au port. Le principe d'une plateforme remblayée de 50 hectares par réutilisation de sables de dragages issus du creusement de la darse (3 millions de m³ de vases et 5 millions de m³ de sable seront extraits) pour l'accueil des navires méthaniers, protégée des houles millénales par 1 715 mètres de digues intérieures et 2 260 mètres de digues extérieures, a été retenu après débat public.

Les travaux de construction du terminal, à la charge d'EDF, sont estimés à 700 M€. Les travaux de construction du « pipe » sous maîtrise d'ouvrage de GRT Gaz sont estimés à 470M€. Il reste un solde à couvrir de 130 M€.

L'État a prévu de financer les travaux du port à hauteur de 25 M€ dans le cadre du contrat de projet État-Région dont 1,5 M€ au titre des études et 23,5 M€ au titre des travaux. Est étudiée une dotation État complémentaire de 9,87 M€ dans le cadre du plan de relance portuaire.

EDF a prévu de financer certains travaux du port directement liés à l'activité même de l'industriel à hauteur de 25 M€. Le financement résiduel à la charge du grand port maritime de Dunkerque s'élève à 80 M€.

Toutes les autorisations administratives ont été obtenues.

Réalisation de terminaux à conteneurs et à pondéreux du Grand port maritime de Dunkerque

Date de mise en service prévisionnelle : horizon 2018.

Le projet stratégique du port de Dunkerque prévoit la construction d'un nouveau bassin, le bassin de la Baltique, permettant d'aménager un nouveau terminal de vrac sec en eau profonde.

Ce projet, en cours de mise au point entre Arcelor Mittal et le Port de Dunkerque, consiste à aménager un hub d'éclatement permettant de recevoir les plus grands navires vraquiers de plus de 200 000 tonnes, pour l'accueil de matières premières sidérurgiques.

Le projet consiste en la création d'un terminal à pondéreux comportant un quai en eau profonde et un quai pour barges et caboteurs, les outillages de déchargement, de stockage, de reprise et d'expédition par quatre modes (bande transporteuse, voie maritime, voie d'eau, voie ferrée). Le terminal serait pour partie réalisé par des investisseurs privés (notamment Arcelor Mittal).

L'éclatement de la marchandise et l'approvisionnement de l'usine sidérurgique de Dunkerque et des autres sites du Nord-Ouest de l'Europe (Est de la France, Belgique, Allemagne) pourraient alors se faire respectivement par bande transporteuse ou par voie ferrée pour le site de Dunkerque, et par voie maritime, fluviale ou par voie ferrée pour les autres sites, à partir d'un stock commun aux différentes usines du groupe et d'autres usines sidérurgiques ou centrales thermiques.

L'accès des navires au futur terminal nécessite l'aménagement :

– d'une première phase du bassin de la Baltique, de largeur réduite permettant la création de quais sur la rive sud du bassin et de quais dans le chenal d'accès ;

– d'un cercle d'évitage permettant la manœuvre des navires à l'extrémité nord du bassin du Pacifique.

Les études préliminaires, y compris l'étude socio-économique, sont lancées. La création du projet et de ses accès maritimes sera soumise à débat public qui devrait se dérouler début 2012 après le pré-cadrage de l'autorité environnementale et la saisine de la Commission nationale du débat public. Le projet nécessite la révision du SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux).

Les investissements d'infrastructures sont évalués à plus de 650 M€ pour le projet final.

Port 2000 – 2e phase au Grand port maritime du Havre

Date de mise en service : 2011.

Port 2000 comptera à terme 12 postes à quai sur une longueur totale de plus de 4 km.

La première phase de Port 2000 consistait en la réalisation de quatre poste à quai, en service depuis avril 2006, pour un coût de 760 M€ dont 91,5 M€ de l'État.

La deuxième phase de Port 2000 consiste en la réalisation des 2 100 mètres de quai de la 2^e phase de Port 2000 (poste 5 à 10) se décompose de la manière suivante :

– 1 750 mètres de quai réalisés dans le prolongement Ouest des infrastructures existantes et présentant un tirant d'eau de 17 mètres après une rapide transition entre 15 et 17 m de tirant d'eau pour le poste 6 ;

– 350 mètres situés à l'Est du quai existant dont les 150 mètres proches du Terminal de France offrent un tirant d'eau de 15 m et les 200 mètres suivants un tirant d'eau de 5,50 m du fait de la réservation, dans un premier temps, de cet espace au trafic de barges fluviales.

Cette phase est d'un coût global de 315 M€. La participation de l'État s'élève à 62M€, au titre du CPER 2007-2013.

Les derniers postes à quai (postes 9 et 10) de la deuxième phase ont été livrés début juillet 2010.

La troisième phase (postes 11 et 12) permettra au premier port à conteneurs de France (2,2 millions de d'EVP manutentionnés en 2009) de porter sa longueur de quai à 4,2 kilomètres.

Cette dernière phase est estimé à 180 M€, aucune clé de financement n'a été fixée. Elle est dépendante de l'évolution des trafics conteneurs au port du Havre.

Projet de chantier multimodal du Grand port maritime du Havre

Date de mise en service prévisionnelle : Mi 2014 pour la 1^{ère} phase.

Ce projet a vocation à s'étendre sur un site d'une superficie totale de près de 103 hectares, dont 14 hectares remblayés par des déblais issus de la berge et du dragage au droit du futur quai fluvial et des travaux de construction du terminal et de 54 hectares construits et comportant les installations suivantes :

- une voirie d'accès ;
- une plate-forme de transfert de conteneurs ;
- des voies ferrées ;
- des voies de circulation ;

- des aires de stationnement et des bâtiments, notamment pour le dépôt temporaire des conteneurs.

Selon les hypothèses de trafic prises en compte, ce projet permettra, après un brouettage des conteneurs sur ce site, de les traiter par mode fluvial, ferroviaire ou routier. Le trafic en mi-2014 (fin de première phase du chantier) est estimé à 125 000 UTI (unités de transport utile).

Son coût prévisionnel est de l'ordre de 139,5 M€, avec une participation de l'État de 50,5 M€ (20 M€ de plan de relance portuaire + 17,5 M€ de redéploiement CPER et 13 M€ pris sur l'engagement national pour le fret ferroviaire, du port pour 42 M€, du Conseil Régional de Haute Normandie pour 10 M€.

Prolongement du canal au gabarit fluvial au Grand port maritime du Havre

Date de mise en service prévisionnelle : initialement prévu mi-2013, la mise en service sera inévitablement décalée compte tenu des études complémentaires suite au débat public.

Ce projet consiste en la création d'un canal fluvial, permettant de fluidifier les circulations assurées par les modes routiers et ferroviaires dans la zone portuaire du Havre. Ce projet est inscrit au contrat de Projets État-Région 2007-2013 pour un montant de 200 M€ (96 M€ du port du Havre, 20 € du Conseil Régional Haute Normandie, 34 M€ du Conseil Général de Seine Maritime et 50 Me d'autres financeurs). Il n'y a pas de financement État sur ce projet.

A la suite au débat public qui s'est achevé le 7 février 2010, le GPMH a décidé de poursuivre le projet et ses études, sur la base de deux grandes options d'aménagement permettant d'en étoffer les objectifs.

Amélioration des accès maritimes et des infrastructures associées du grand port maritime de Rouen

Date prévisionnelle d'achèvement des travaux : 2014-2015.

Afin de pouvoir accueillir des navires de plus grande taille, les « handymax » (jusqu'à 60 000 tpl) et les Panamax (jusqu'à 80 000 tpl) dont le tirant d'eau est supérieur aux caractéristiques actuelles du chenal de Rouen (10,30 m pour l'export, 10,70 m pour l'import, en fonction des marées), le grand port maritime de Rouen doit impérativement améliorer la capacité de ses accès maritimes.

Ce projet comporte deux aspects :

– **l'arasement des points hauts du chenal de navigation par dragage :** l'arasement portera sur les points hauts gênants, ce qui correspond à environ 17 % de la surface du lit mineur. En moyenne, l'arasement sera de l'ordre de 40 cm ; en quelques points, le creusement pourra approcher 1 m ;

– **l'aménagement des infrastructures portuaires (quais et appontements)**, avec la réalisation d'un nouveau poste de sécurité et de l'aménagement de la zone d'évitage de Hautot-sur-Seine. L'agrandissement de la zone d'évitage nécessite une modification et un recul de berge sur une emprise d'environ 6 hectares.

L'enjeu pour le GPMR est d'affirmer sa vocation de grand port de vrac (solides et liquides) et de premier port européen pour les céréales.

Ce projet de 185M€ est inscrit au CPER 2007-2013 (GPMR : 53 M€ ; État : 51 M€ ; Région : 35 M€ ; Département : 31 M€ ; FEDER : 15 M€).

Terminal de transport combiné de Mourepiane au Grand port maritime de Marseille

Date de mise en service prévisionnelle : fin 2014, début 2015.

Ce terminal localisé à Marseille Est vise à permettre la massification des flux de transport combiné maritime et continental. Il devrait accueillir les installations de transport combiné continental nécessaires à la métropole marseillaise et assurer son raccordement au réseau ferré national tout en permettant, par la libération d'espaces du terminal du Canet, à Euroméditerranée la poursuite des opérations de requalification urbaine menées par Euromed.

Coût du projet en 1^{ère} phase : 60 M€ dont 20 M€ de part État (14,3 € ENFF + 4 M€ de relance portuaire + 1,7 M€ de crédits CPER de transports combiné).

Fos 2XL au Grand port maritime de Marseille

Date de mise en service prévisionnelle : second semestre 2011.

Le projet Fos 2XL consiste en la création de deux nouveaux terminaux spécialisés dans l'accueil des navires porte-conteneurs maritimes et fluviaux dans la darse 2 des bassins Ouest du grand port maritime de Marseille. Il représente un linéaire de quai de 1,4 km. Le montant total des travaux d'infrastructures dont le grand port maritime de Marseille est maître d'ouvrage est de 206,4 M€ auquel il convient d'ajouter environ 200 M€ d'investissements privés. Les crédits versés au titre de cette opération par l'État se sont élevés au total à 23,626 M€.

Fos 3XL et 4XL au Grand port maritime de Marseille

Date de mise en service prévisionnelle : au-delà de 2015.

Fos 3 XL consiste en la construction d'un terminal permettant d'offrir à terme au Pôle Conteneurs de Fos une capacité supplémentaire de traitement d'environ 800 000 E.V.P. Ce projet comprend :

- la construction de 800 mètres de quai utile ;
- le dragage de la darse au voisinage du quai et sur la largeur nécessaire pour l'évolution des navires ;
- l'aménagement d'environ 40 hectares de terre-pleins ;
- la construction d'un faisceau ferroviaire de 750 m de longueur, raccordé sur le faisceau d'échange existant ;
- la réalisation d'une voie routière d'accès au terminal ;

Quant à Fos 4XL, il apportera une capacité supplémentaire d'au moins 1 million d'EVP au port de Marseille Fos.

Le coût global de l'investissement dépasse les 240 M€ avec une participation prévue de 20 M€ de l'État dans le cadre du plan de relance portuaire.

En 2011, le GPM doit lancer les premières études sur ces opérations sachant qu'aucun opérateur n'a répondu à l'appel à projets sur Fos 3 XL et que Hutchison Port Holdings a été retenu pour l'exploitation du terminal Fos 4 XL.

Liaison fluviale du Grand port maritime de Marseille

Date de mise en service prévisionnelle : avant fin 2013.

Le projet consiste à réaliser une liaison fluviale à grand gabarit pour relier les terminaux conteneurs de Fos et le canal du Rhône à Fos et réduire le trajet de 9 km.

Ce projet est inscrit au CPER 2007/2013, pour un montant de 35 M€ dont 6 M€ pour la part de l'État.

Aménagement de nouveaux terminaux conteneurs et rouliers au Grand port maritime de Nantes-Saint Nazaire

Date de mis en service prévisionnelle : 2015.

Le projet d'extension sur le site de Donges-est a été abandonné au profit d'un projet d'extension plus en aval, correspondant aux trafics attendus, notamment des navires porte-conteneurs, nécessitant des tirants d'eau et un tirant d'air sous le pont de St Nazaire plus importants.

En effet, le développement du trafic conteneurisé, réalisé avec des navires de plus grand tonnage et de plus grande longueur nécessite d'améliorer à court terme les conditions techniques d'accueil des grands navires porte-conteneurs (longueur de 300 à 350 m).

L'opération globale comprend :

– l'allongement de 350 mètres du poste n° 4 du terminal à marchandises diverses et à conteneurs (TMDC) ;

- le déplacement du poste roulier n° 4 ;
- la redéfinition des parcs à conteneurs et des dessertes terrestres.

L'allongement du poste 4 du terminal conteneur existant permettra d'offrir un linéaire total de 600 m rectilignes, capable de recevoir simultanément deux grands navires.

La construction du nouveau linéaire de quai de 350 mètres est évaluée à 40 M€. Elle représente une tranche fonctionnelle de l'opération globale estimée à 70 M€. Les parts État et Région versées au titre du CPER sur cette opération sont de 7 M€ chacune, inchangées par rapport au CPER 2007-2013 initial ; l'État a également prévu de verser 6 M€ dans le cadre du plan de relance portuaire.

D'un montant total de 40 M€, le financement de cette opération pourrait s'établir comme suit : 7 M€ (part État), 7 M€ (part de la région), 7 M€ (part du conseil général), 19 M€ (part du port).

Le calendrier prévisionnel de réalisation de l'opération est prévu comme suit :

- finalisation des études et plan de financement à l'été 2011 ;
- instruction réglementaire entre juillet 2011 à juin 2012 ;
- réalisation de l'allongement de 350 mètres du poste n° 4 entre septembre 2012 à décembre 2014.

La première tranche d'investissement, d'un montant de 2 M€, portera sur la réalisation des études (techniques, économiques, environnementales) nécessaires à l'engagement de l'opération.

ANNEXE III

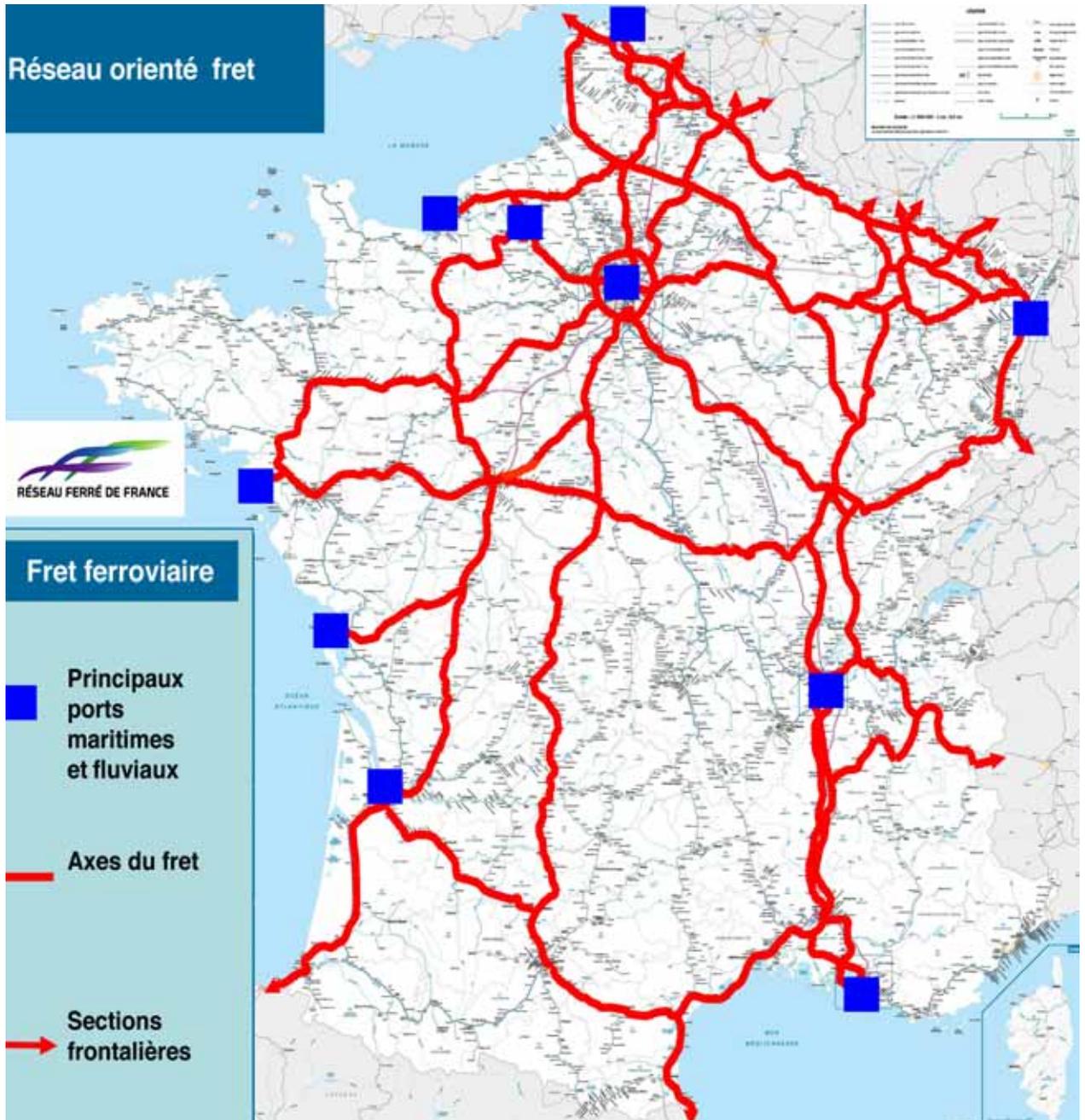
PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES PORTS VISITÉS À L'ÉTRANGER

	Rotterdam	Hambourg	Algesiras	Tanger
Performance	<p>a/ 430 Mt (4^{ème} port mondial)</p> <p>b/ 11,15 MEVP (10^{ème} rang mondial)</p> <p>Premier port européen, en trafic total et en conteneurs</p>	<p>a) 121 Mt</p> <p>b) 7,9 MEVP (3^{ème} rang européen, derrière Rotterdam et Anvers)</p>	<p>a/ 70 Mt (9^{ème} rang européen)</p> <p>b/ 2,8 MEVP (8^{ème} rang européen)</p> <p>2^{ème} port méditerranéen (derrière Marseille)</p> <p>3^{ème} port méditerranéen pour les conteneurs (Valence et Gioia Tauro)</p>	<p>a) 23 MT</p> <p>b/ 1,6 MEVP (capacité 5 MEVP, objectif 8 MEVP en 2016)</p> <p>3^{ème} port de conteneurs pour l'Afrique en 2010 (derrière Durban et Port Said)</p>
Gouvernance	<p>Depuis 2004, passage de la régie municipale à une Société publique de droit privé, détenue par la Ville (70 %) et par l'État (30 %)</p>	<p>Établissement de droit public, Hamburg Port Authority (HPA) est détenu à 100 % par la Ville-État d'Hambourg</p>	<p>Établissement public, gestion privée, propriété de l'État qui reste minoritaire dans le CA (le président nommé par l'Andalousie)</p>	<p>Société anonyme de droit privée, contrôlée par l'État et dotée de puissantes prérogatives de puissance publique</p>
Manutention	<p>Très nombreux opérateurs de terminaux, mais deux principaux pour les terminaux à conteneurs :</p> <p>ECT, entreprise privée qui gère trois ensembles de terminaux (Delta / Euromax / City), 75 % des conteneurs traités</p> <p>APM-Maerks, capacité 5 MEVP</p>	<p>On compte de très nombreux opérateurs de terminaux.</p> <p>Mais il existe deux opérateurs de terminaux pour les conteneurs :</p> <p>- Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA), propriété à 68 % de la ville-État d'Hambourg, entrée en bourse en novembre 2007, représente 72 % du marché ;</p>	<p>Deux terminaux à conteneurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - APM (Maersk) - TTI (Hanjin Shipping), 1^{er} terminal semi-automatique de Méditerranée <p>=> concessions, objectifs ambitieux de trafic</p>	<p>Deux terminaux à conteneurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - APM (Maersk) - Eurogate, associé à MSC et CMA-CGM

	Rotterdam	Hambourg	Algesiras	Tanger
		- Eurogate, premier manutentionnaire européen, est détenu à 50 % par BLG Logistics groups, dont les capitaux sont 100 % publics (ville-État de Brême)		
Objectifs et Investissements	<p>Objectif 800 Mt en 2020</p> <p>Objectif 20 MEVP en 2020</p> <p>Maasvlakte 2 lancé en 2008, premiers quais livrés en 2013, plein régime en 2030</p> <p>3 Md€, 2000 ha supplémentaires, objectif doublement de la capacité portuaire</p>	<p>Objectif 16 millions d'EVP à l'horizon 2020</p> <p>Objectif d'un milliard d'euros d'investissement d'ici 2016</p> <p>150 millions d'euros d'investissement par an</p> <p>Projet d'élargissement de l'Elbe</p>	<p>Objectif 7 MEVP en 2016 et devenir le premier port méditerranéen pour les conteneurs</p> <p><i>Isla verde exterior</i> : Extension du port, 4 terminaux, 122 ha</p> <p>800 millions d'€ dont 55 % argent public</p>	<p>Objectif : 5 millions en 2016</p> <p>Tanger Med 1, lancé en 2003, opérationnel en 2007, capacité de 3MEVP</p> <p>Tanger Med 2, lancé en 2007, opérationnel 2014, d'une capacité de 5 MEVP</p> <p>Investissement 3 Md€</p>
Intermodalité	<p>Route : 60 % => 35 % en 2035</p> <p>Rail : 9 % => 20 % en 2035</p> <p>Voies navigables : 31 % => 45 % en 2035</p>	<p>Route : 40,3%</p> <p>Fer : 33,1 %</p> <p>Transbordement : 16,5 %</p> <p>Voies navigables : 10 %</p>	n.c.	85 % des conteneurs sont transbordés ; la quasi-totalité de ceux qui restent passent par la route
Autres remarques	<p>Fort investissement dans le <i>feeder</i> et le <i>container transfer</i></p> <p>Fort investissement écologique : objectif, d'ici 2025, de réduire les émissions carbone de moitié/ 1990</p>	<p>L'État fédéral ne joue aucun rôle dans le domaine portuaire</p> <p>Toutefois, il finance une partie des investissements, et a élaboré en 2008 une stratégie portuaire nationale pour les ports maritimes et fluviaux (Masterplan)</p>	Fort investissement sur les conteneurs	« zone spéciale de développement », incluant pôle industriel (Renault) et zones franches, forte capacité de développement

ANNEXE IV

LE RÉSEAU ORIENTÉ FRET DE RFF



Lors de la table ronde sur le fret ferroviaire, organisée par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement lundi 30 mai 2011, Réseau ferré de France a présenté cette carte pour mettre en évidence son réseau orienté fret (ROF).

Cette partie du réseau bénéficie d'un traitement prioritaire pour développer l'activité fret, avec un triple objectif :

- amélioration des capacités ;
- amélioration de la qualité des sillons ;
- et inscription du ROF dans les projets européens de corridors de fret.

ANNEXE V

CARTE DU CANAL SEINE-NORD EUROPE



Source : VNF.

ANNEXE VI

EXAMEN DU RAPPORT D'INFORMATION EN COMMISSION, MERCREDI 6 JUILLET 2011

Au cours de sa réunion du mercredi 6 juillet 2011, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire **entend la présentation du rapport d'information de M. Charles Revet, sur la réforme portuaire.**

M. Jean-Paul Emorine, président. – Avant que M. Revet nous présente son rapport, je veux rappeler combien notre commission se soucie du développement de nos ports maritimes : ce sujet est très important, nous avons adopté une loi portant réforme portuaire en juillet 2008, mais nous devons déplorer que, malgré la loi, la situation n'évolue pas comme nous le souhaiterions, en particulier parce que l'État ne sait pas toujours se réformer comme nous le lui demandons.

M. Charles Revet, rapporteur. – Vous parlez d'or, Monsieur le Président, deux exemples pour l'illustrer. Dans la loi sur le Grand Paris, nous avons demandé qu'une étude nous soit rendue, dans un délai d'un an, sur le développement de l'axe Seine ; le délai est passé, j'ai interrogé les services du ministère : on a d'abord éludé, avant de me faire répondre que l'étude allait être... seulement commanditée ! *Idem* pour le schéma régional de développement de l'aquaculture marine : nous l'avons demandé dans la loi de modernisation agricole et de la pêche, nous l'attendons encore, alors que le délai légal est consommé.

M. Jean-Paul Emorine, président. – Nous sommes donc tout à fait dans notre rôle, et nous devons assumer pleinement notre mission de contrôle : car les rapports d'information forcent l'administration à agir quand elle ne le fait pas comme nous le lui demandons dans la loi.

M. Charles Revet, rapporteur. – Je tiens tout d'abord à remercier vivement l'ensemble des membres du groupe de travail, Mme Odette Herviaux, MM. Louis Nègre, René Vestri, Jean-Claude Merceron, Robert Navarro, et Gérard Le Cam, pour leur implication et l'excellent esprit de collaboration qui a conduit nos travaux.

Notre groupe de travail s'était fixé trois objectifs : examiner l'application de la loi de 2008, un texte que je connais bien pour en avoir été le rapporteur ; étudier la situation de certains grands compétiteurs de nos ports, au Nord comme au Sud de l'Europe ; proposer des mesures utiles à la relance de nos ports maritimes, à la lumière des enseignements tirés des ports étrangers.

Pour ce faire, nous avons compulsé les décrets d'application de la loi, et auditionné des représentants du ministère, des armateurs, des manutentionnaires, ainsi que les syndicats. Nous nous sommes déplacés à Marseille, à Sète, au Havre, à Nantes/Saint-Nazaire, à Dunkerque, à Rouen – nous nous sommes également rendus à Hambourg, à Rotterdam, à Tanger et à Algesiras.

Pourquoi parler de déclin des ports français ?

Le port de Marseille, premier port de France, premier port de la Méditerranée, n'occupe plus que le cinquième rang des ports d'Europe pour son trafic global et il ne figure qu'à la 13ème place européenne pour le trafic de conteneurs. Le port du Havre, premier port français pour les conteneurs, n'arrive qu'en 8ème place européenne sur ce segment d'activité, loin derrière les grands ports d'Europe du Nord puisque, par le nombre de conteneurs, il ne fait que le quart d'Anvers ou d'Hambourg, et le cinquième de Rotterdam. En activité totale, le port de Rotterdam, champion européen avec 430 millions de tonnes, fait presque le double de l'ensemble de nos sept grands ports maritimes : c'est dire combien nos ports passent pour secondaires à l'échelle du continent ! Et c'est dans ce contexte que le port d'Anvers serait devenu « le premier port français » pour le nombre de conteneurs à destination de l'Hexagone...

Ce déclin est inacceptable car la France dispose d'atouts remarquables. Elle possède la plus grande zone économique maritime au monde avec les États-Unis, quatre façades maritimes exceptionnelles, le plus long linéaire côtier d'Europe, des accès nautiques aisés, une position géographique et donc stratégique des ports de Marseille et du Havre sans équivalent à l'étranger.

La loi du 4 juillet 2008 avait précisément pour but de relancer les ports à travers deux grands objectifs.

Premier objectif : unifier la chaîne de commandement pour la manutention et mettre fin à la séparation entre la manutention dite verticale, assurée par les portiqueurs et les grutiers pour charger et décharger les navires, et qui étaient des salariés des établissements publics portuaires, et la manutention dite horizontale, assurée par les dockers, qui sont des salariés des entreprises de manutention. Pour unifier la chaîne de commandement, il fallait vendre tous les outillages portuaires aux entreprises de manutention et transférer les quelque 1000 salariés du public vers les entreprises de manutention.

Deuxième objectif : moderniser la gouvernance des ports, en créant notamment un directoire, un conseil de surveillance et un conseil de développement.

La loi de 2008 était ciblée, attendue, moderne et pragmatique. Ciblée, car elle ne visait que les sept ports autonomes, devenus grands ports maritimes, et pas les ports décentralisés, ni les ports fluviaux. Attendue, parce

que le secteur n'avait pas connu de réforme depuis 1992 concernant les dockers. Moderne, puisqu'elle unifiait justement la chaîne de commandement de la manutention. Et pragmatique, en donnant la priorité à la négociation avec les entreprises pour la vente des outillages et avec les syndicats pour le transfert des personnels.

Quel bilan tirer de l'application de la loi ?

Schématiquement, le Gouvernement a pris rapidement les décrets d'application de la loi, ce qui n'est pas courant ! Il a modifié avec célérité la gouvernance des ports. Il a également organisé avec diligence la vente des outillages, près de 80 grues, portiques et autres machines, mais il a fallu négocier des prix raisonnables avec les entreprises confrontées à une grave crise économique, sans brader les prix, grâce au contrôle d'une commission spéciale.

Les difficultés se sont concentrées sur les négociations relatives au transfert du personnel. Un accord cadre avait été conclu en octobre 2008, et il devait être décliné port par port pour régler les conventions de détachement de chaque salarié. Mais les négociations ont été très tendues, à cause des doutes sur la participation financière de l'État au dispositif et de la réforme des retraites qui s'est déroulée en parallèle. Le syndicat majoritaire, la CGT, a exigé que les négociations soient globales, et qu'elles portent sur la nouvelle convention collective unifiée, sur les accords de pénibilité et sur les accords locaux de détachement. Finalement, tous ces accords et la convention collective ont été signés le même jour, le 15 avril 2011. Les transferts des personnels ont été effectifs au plus tard le 11 juin 2011, conformément au délai fixé par la loi, soit deux ans après la signature du projet stratégique de chaque port.

La loi votée il y a trois ans n'est donc effective que depuis un mois seulement. Il faudra des mois voire des années pour en ressentir tous les bienfaits. Mais doit-on pour autant considérer que cette loi, aussi importante soit-elle, suffira à relancer nos ports ?

Non, car les causes du déclin des ports français que nous avons identifiées en 2008 restent malheureusement d'actualité. L'ensemble des membres du groupe de travail a la conviction qu'il n'existe pas une seule raison au déclin de nos ports, mais au moins quatre.

Première raison : la faiblesse de l'État stratège. Le groupe de travail fait cinq reproches à l'État : il n'a pas mis en œuvre de politique ambitieuse d'investissements portuaires ; il s'est désengagé de ses obligations financières pour l'entretien des accès maritimes des ports ; il n'a pas allégé sa tutelle depuis 2008 ; il n'a toujours pas défini sa politique de dividendes et surtout, il a failli dans l'organisation des dessertes des ports pour irriguer efficacement leur hinterland.

Deuxième raison : Le manque de fiabilité des ports.

Ce problème est bien connu et ne doit pas être occulté. Mais il faut également le nuancer. Les grèves ont essentiellement concerné les portiqueurs et les grutiers, dont la situation n'avait pas été prise en compte par la réforme de 1992 et qui allaient donc être « transférés » vers le privé, conformément à la loi de 2008, laquelle respectait l'esprit d'une directive européenne. Ensuite, depuis 1994, les dockers du Havre n'ont jamais fait grève pour des revendications locales. A Marseille en revanche, où la réforme de 1992 n'a pas trouvé sa pleine application, la loi de 2008 a été suivie de conflits sociaux importants, avec des grèves à répétition entraînant le blocage du port. Ces conflits ont eu des conséquences économiques graves et ils ont durablement entamé la confiance des armateurs et des investisseurs dans la place de Marseille. De fait, les investisseurs ne s'engagent que s'ils peuvent compter sur le fonctionnement régulier et pérenne du port, les armateurs choisissent leur port d'attache seulement s'ils peuvent compter sur un temps d'escale rapide et sur quatre facteurs qui font la qualité du port : sa régularité, sa fiabilité, son efficacité et sa compétitivité. Ceci étant, je me dois de signaler que les syndicats que nous avons rencontrés paraissent dans un état d'esprit ouvert, responsable et constructif, et qu'ils souhaitent vivement être davantage associés à la vie de l'entité portuaire.

Troisième raison : un manque d'ancrage sur les territoires. La nouvelle gouvernance était censée donner plus d'autonomie de décision. Manifestement, il n'en est rien dans la réalité et aucun projet important ne peut être engagé sans l'aval de l'État. Le statut des ports a changé mais leur fonctionnement reste très sensiblement ce qu'il était avant la réforme. Le président du directoire, nommé par décret, dépend directement de l'État. En témoigne la prudence affichée par les projets stratégiques qui ont été adoptés et qui contrastent avec le volontarisme affiché par les responsables des ports étrangers du Nord et du Sud de l'Europe dans leurs investissements programmés ou déjà engagés. Dans les dix prochaines années, Anvers compte passer de 8 à 15 millions d'équivalent vingt-pieds (EVP), l'unité pour les conteneurs, quand Marseille et Le Havre visent chacun l'objectif de 5 millions : à ce rythme, Anvers continuera en 2020 à traiter plus de conteneurs que l'ensemble de nos sept grands ports maritimes !

Quatrième et dernière raison : la concurrence est faussée sur les places portuaires. Cette situation est méconnue, mais l'Autorité de la concurrence a récemment condamné des entreprises de manutention portuaire et des autorités portuaires pour entorse à la libre concurrence. Du reste, la Commission européenne vient d'ouvrir une enquête sur de possibles ententes illicites entre armateurs européens, dans sept pays de l'Union.

Comme vous le voyez, les causes du déclin des ports sont nombreuses. Les forces d'inertie existent à tous les niveaux et il revient au pouvoir politique de prendre les mesures volontaristes pour relancer les ports.

C'est pourquoi le groupe de travail s'est rendu à l'étranger pour prendre le pouls de la compétition internationale. Nous en avons tiré trois grands enseignements.

Premier enseignement : les autorités portuaires ont adopté une gouvernance entrepreneuriale, placée sous le contrôle des pouvoirs locaux plutôt que nationaux, même lorsque, comme en Espagne, l'État est propriétaire des ports. En 2004, la ville de Rotterdam qui gérait le port en régie a créé une société de droit privé à laquelle elle a confié la gestion du port. A Hambourg, l'établissement portuaire est public et il est rattaché à la ville État de Hambourg sans que le Gouvernement fédéral ait son mot à dire.

Deuxième enseignement : l'heure est aux investissements à grande échelle et à l'aménagement du territoire au service d'une économie maritime forte. A Rotterdam les investissements s'élèvent à trois milliards d'euros pour le projet *Maasvlakte 2*, une extension portuaire de 20 km² sur la mer, avec des terminaux à conteneurs ultramodernes mais aussi une zone industrielle « propre ». Tanger Med a également mobilisé trois milliards d'euros pour son développement en créant de toutes pièces une plateforme portuaire ouverte en 2007 et qui rivalise déjà en capacité avec Le Havre, notre champion national. Les projets portuaires d'Hambourg s'élèvent à un milliard d'euros d'ici 2016. Les grands ports européens sont en compétition pour devenir les « *hubs* » des plus grandes compagnies d'armateurs. Et dans cette compétition, les ports concurrents sont aidés par des politiques publiques volontaristes au service d'une économie maritime forte. Les ports concurrents investissent bien au-delà de leur circonscription portuaire, en particulier dans la logistique, et ils peuvent compter sur un aménagement du territoire cohérent avec leur développement. Au Nord comme au Sud, les ports sont considérés comme des pivots du développement économique, pourvoyeurs d'emplois, mais également comme les outils principaux d'un développement économique désormais plus respectueux de l'environnement.

Troisième enseignement : les ports concurrents offrent des services complets et intégrés, du transbordement à la desserte rapide vers l'arrière-pays, avec des équipes commerciales particulièrement importantes. Il existe schématiquement deux modèles en Europe pour la manutention. Soit les ports ont joué la carte de la concurrence pour attirer les grands manutentionnaires mondiaux comme Rotterdam a su le faire avec la société ECT, qui traite aujourd'hui 7 millions de conteneurs par an. Soit les autorités publiques ont créé des sociétés privées à capitaux publics pour assurer la manutention des conteneurs. Ce deuxième choix a été mis en œuvre par la ville d'Hambourg à travers la société HHLA qui manipule plus des deux tiers des conteneurs dans le port hanséatique. Les ports étrangers ont également automatisé la manutention des conteneurs, développé de puissantes plateformes logistiques et multimodales et ils mènent des stratégies commerciales conquérantes sans commune mesure avec celles mises en œuvre en France.

J'en viens maintenant aux quinze propositions du groupe de travail, qui s'articulent autour de quatre grands axes.

Le premier axe consiste à élaborer une stratégie nationale pour nos ports, qui donne la priorité aux collectivités territoriales.

Ma première proposition consiste à modifier la gouvernance des ports par une réforme à deux étages, qui donne la priorité aux collectivités territoriales.

Premier étage : le mouvement de décentralisation des ports amorcé par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui ne concernait que les ports d'intérêt national, doit se poursuivre et s'étendre aux grands ports maritimes. La nouvelle autorité portuaire pourrait être un établissement portuaire local ou un syndicat mixte, selon le choix des collectivités territoriales, qui pourrait différer pour chacun des sept ports. Cette autorité serait constituée d'un conseil de surveillance dont les membres représenteraient l'ensemble des collectivités territoriales et les acteurs économiques du bassin pertinent du port : région, département, structures intercommunales et autres collectivités intéressées. Le directeur du port serait nommé par le conseil de surveillance pour réaliser le plan stratégique et serait donc responsable devant lui.

Comme pour les ports d'intérêt national, le transfert des grands ports se ferait dans les conditions suivantes : la compensation financière de l'État serait calculée sur la moyenne des trois dernières années pour le volet fonctionnement, et des dix dernières années pour le volet investissement et elle serait indexée sur la dotation globale de décentralisation ; l'État conserverait la mission de police portuaire (sécurité et sûreté) mais aussi celle de coordination entre les ports ; la nouvelle entité portuaire gestionnaire aurait pleine compétence sur la stratégie de développement, sur la maîtrise d'ouvrage des travaux et sur le financement.

Quant au second étage du changement de gouvernance, il consiste à créer des conseils de coordination portuaire élargis et aux pouvoirs renforcés, qui engloberaient les grands ports maritimes décentralisés, les ports fluviaux pertinents mais aussi les ports secondaires, ce qui est une nouveauté par rapport au droit en vigueur. La mission de ces conseils élargis serait double : fixer les grandes orientations stratégiques portuaires, et coordonner les investissements entre les ports. Pour ce faire, il est nécessaire que la gouvernance de ces conseils soit la plus large possible, en incluant toute les régions et les collectivités concernées.

L'État aurait sa place dans les grands ports décentralisés et dans les conseils de coordination élargis, mais il n'aurait plus la majorité des voix.

Deuxième proposition : il faut encourager les investissements portuaires en créant des sociétés de développement local pour que les collectivités territoriales tirent un avantage financier de leur participation aux projets des ports. Aujourd'hui, ces participations sont pour ainsi dire à fonds perdu à travers les subventions publiques, ce qui ne les incite pas à s'intéresser au développement des ports.

Troisième proposition : il convient d'élaborer une stratégie nationale de coordination portuaire cohérente avec le schéma national des infrastructures de transport (SNIT). L'Allemagne a fixé en 2008 une « feuille

de route » et des objectifs clairs à ses ports et nous devons suivre cet exemple pour nos ports.

Le deuxième axe vise à donner à l'État un rôle de coordonnateur et de facilitateur.

Notre quatrième proposition consiste à donner aux ports la maîtrise de leur politique foncière à travers un schéma d'aménagement stratégique. Le développement économique des ports doit avoir la même priorité que la protection de la biodiversité. Or, aujourd'hui le classement Natura 2000 bloque le développement des ports. Au nom de l'environnement, on empêche le développement des ports qui sont pourtant des pièces maîtresses pour le développement durable de notre économie tout entière. Il faut simplifier nos procédures et engager chaque bassin portuaire à élaborer son schéma d'aménagement en classant mieux les zones réservées à l'activité économique, et celles dédiées à la protection de la nature.

Cinquième proposition : le recours aux procédures dérogatoires doit être encouragé pour réaliser les projets des ports, de Réseau Ferré de France (RFF) et Voies navigables de France (VNF). Je pense notamment à la procédure des projets d'intérêt général qui a été retenue dans le cadre de la loi sur le Grand Paris.

Sixième proposition : il faut modifier la réglementation des affaires maritimes pour permettre la desserte de Port 2000 au Havre par des barges fluviales. Nos règles sont trop complexes, plus sévères qu'en Belgique et elles pénalisent notre transport fluvial. Le capitaine d'une même barge doit changer selon qu'elle navigue en zone fluviale ou maritime : c'est une source de retard, de coûts supplémentaires, il faut harmoniser !

Septième proposition : les efforts de modernisation et de communication des services douaniers doivent se poursuivre. D'importants efforts ont été réalisés depuis 2007, notamment en matière de régime de la TVA à l'import. La douane a introduit un nouveau régime, plus avantageux même que celui de nos voisins pour la trésorerie des entreprises, mais il est méconnu des entreprises.

Huitième proposition : le développement des entreprises de manutention et des zones logistiques doit être encouragé, notamment par la création de zones franches douanières. Il n'en existe qu'une à Bordeaux, alors que l'instauration de telles zones est très positive pour l'attractivité de nos ports. Je rappelle que les grands ports maritimes représentent aujourd'hui 225 000 emplois directs, indirects et induits, et que si on réussissait à doubler le nombre de conteneurs traités en France, on créerait environ 30 000 emplois.

Le troisième axe de réflexion du groupe de travail consiste à garantir une desserte de qualité de l'arrière-pays des ports par le fer, le fleuve et la route. C'est un des gros points faibles de nos ports, alors que « la bataille de la mer se joue à terre », selon un adage bien connu.

D'où notre neuvième proposition : les opérateurs de transport ferroviaire, fluvial et routier doivent avoir systématiquement une place dans les conseils de surveillance des ports, afin de favoriser le transport ferroviaire et fluvial et mieux coordonner les investissements. Il faut à tout prix éviter de répéter « l'erreur historique » de Port 2000, qui a été conçu en oubliant que soit traité en parallèle le transport fluvial et ferroviaire. Lorsque la première tranche de Port 2000 a été inaugurée par M. Dominique Perben, aucun train et aucune barge ne pouvait y accéder directement !

M. Gérard César. – Incroyable !

M. Charles Revet, rapporteur. – La dixième proposition concerne le fret ferroviaire, qui a besoin d'une réforme radicale de la gestion des sillons, de la création d'opérateurs ferroviaires de proximité systématique dans chaque port et de la mise en place rapide des corridors de fret imposés par un règlement européen de septembre 2010.

La onzième proposition vise à encourager le transport fluvial, en permettant la navigation en permanence sur le réseau magistral et notamment la Seine, et en imposant un tarif unique pour les manutentionnaires portuaires, quel que soit le mode d'acheminement retenu pour les marchandises. Cette mutualisation des prix est en vigueur dans le nord de l'Europe et rencontre un grand succès.

Douzième proposition : il faut encourager le développement des ports secondaires et des ports fluviaux par une harmonisation fiscale et une réforme de la gouvernance et de la manutention. Ces ports sont indispensables pour relayer le développement des locomotives que sont les grands ports maritimes.

Le quatrième et dernier axe de nos réflexions concerne l'amélioration du fonctionnement des ports.

La treizième proposition consiste à créer dans chaque port une équipe de promotion commerciale axée sur l'international et à mieux anticiper les investissements futurs.

Avant-dernière proposition : il faut garantir une saine et loyale concurrence dans les ports, notamment ultra-marins, en créant notamment un « HHLA à la française », c'est-à-dire une entreprise privée à capitaux publics spécialisée dans la manutention des conteneurs et qui ne soit pas affiliée à un armateur en particulier.

Enfin, dernière proposition : le dialogue social dans le secteur portuaire, tant dans la branche que dans les ports, doit être modernisé. C'est une volonté commune de tous les acteurs portuaires, il faut les entendre !

Notre groupe de travail s'est consacré à la réforme portuaire, mais nous sommes bien conscients que l'activité maritime est plus large, et qu'on ne saurait parler de la mer sans évoquer la pêche. Et la situation nous y inquiète tout autant : la France dispose de la deuxième zone maritime mondiale, mais nous importons 85 % des poissons et crustacés que nous

consommons. La mer est un vivier essentiel pour l'alimentation de demain : l'importance de notre zone maritime nous donne une responsabilité éminente pour l'avenir !

M. Jean-Paul Emorine, président. – Merci pour cet excellent rapport, qui démontre combien il reste à faire pour relancer l'activité de nos ports maritimes.

Mme Odette Herviaux. – Je m'associe aux remerciements et aux félicitations : cette mission de contrôle est nécessaire et nous y avons travaillé, beaucoup, dans d'excellentes conditions, grâce à un consensus qui vaut aussi bien pour le diagnostic que sur les principales recommandations.

La réforme de 2008 fait application de normes européennes, elle vise à ce que nos ports s'organisent mieux, pour être plus performants. Ce que nous avons constaté à l'étranger, c'est que les ports concurrents sont très compétitifs et qu'ils se projettent dans l'avenir, avec des objectifs bien plus ambitieux que les nôtres.

Le volet social nous est apparu un peu comme l'arbre qui cache la forêt : les grèves ont certes affaibli nos ports, mais elles sont loin d'être leur seule faiblesse ! Ce qui explique qu'il nous faut maintenant « ramer » deux fois plus, pour reconquérir les marchés perdus, mais aussi rattraper le retard de nos ports vis-à-vis de leurs concurrents.

Nous avons également constaté que la rente pétrolière peut être un facteur, sinon d'immobilisme, du moins de lenteur. Le port de Marseille, par exemple, est rentable, grâce aux hydrocarbures ; mais cette rente n'est pas éternelle et, surtout, elle masque la nécessité d'investir dans le trafic de conteneurs, alors que nous y avons les meilleurs atouts et que ce secteur est devenu le principal levier du développement portuaire.

Je crois, encore, que le renforcement des acteurs locaux dans la gestion portuaire sera une étape essentielle dans le développement portuaire. Depuis le transfert des ports secondaires, je constate, dans ma région, que les ports sont inclus dans une stratégie régionale, qu'ils renforcent leurs complémentarités, ce qui paraissait impossible il y a encore quelques années. Nous l'avons également constaté à Sète.

M. Charles Revet, rapporteur. – Tout à fait !

Mme Odette Herviaux. – Autre point essentiel : les dessertes, le raccordement des ports aux grands réseaux d'infrastructures terrestres. Je vois encore l'ébahissement de notre collègue M. Louis Nègre, lorsque les responsables du port de Hambourg lui ont répondu qu'ils recouraient beaucoup au train parce que le ferroviaire était à la fois plus sûr et moins cher que les autres moyens de transports... tout l'inverse de chez nous, notre collègue croyait rêver !

Je pense également que nous devons tenir compte du caractère foncièrement marin de certains ensembles géographiques, de certaines régions, caractère qui se saurait coïncider avec les frontières figées des façades maritimes,

surtout quand, pour la Bretagne par exemple, le raisonnement par façades oppose ce qui est uni dans ce que j'appellerai « la maritimité » bretonne. De fait, en raisonnant par façades, par exemple pour la protection du littoral ou la gestion de l'eau, on oppose le Nord de la Bretagne, rattaché au préfet maritime de la Manche, et le Sud de la Bretagne, rattaché au préfet maritime de l'Atlantique : c'est parfaitement arbitraire !

Enfin, je crois salutaire qu'on puisse demain confier nos ports à des responsables formés aux techniques de l'entreprise et du commercial, plutôt qu'à la seule haute administration, aussi compétente soit-elle.

M. Jean-Claude Merceron. – Je remercie également notre rapporteur pour l'excellent climat qui a présidé à nos travaux. Je partage la consternation de voir nos ports relégués au trentième rang mondial, alors que nous sommes géographiquement, dans une position stratégique des plus enviables. La loi de 2008 a dû attendre trois années pour être effective, c'est trop long, mais surtout, elle ne suffira pas à combler l'écart avec les autres grands ports européens.

Au cours des visites que nous avons effectuées, je suis passé du découragement à l'espoir : d'abord impressionné par le retard de nos ports, j'ai été rassuré ensuite de voir que tous nos interlocuteurs portuaires étaient conscients du caractère indispensable de la réforme et d'une évolution forte de la gouvernance portuaire, pour la relance des ports maritimes.

L'administration doit revenir à sa mission première qui est d'accompagner plutôt que de freiner les évolutions de la société. Les ports doivent repenser leur organisation, en particulier pour définir leur stratégie foncière : il est essentiel qu'ils maîtrisent leur foncier, pour développer leur activité. Il faut également moderniser le dialogue social, pour renforcer la confiance entre ceux qui travaillent, qui font la vie du port : les ports doivent mieux communiquer sur leurs objectifs stratégiques, ils doivent travailler avec les entreprises pour renforcer leur compétitivité, leur gouvernance doit être ancrée au territoire, ce qui plaide pour une véritable décentralisation de l'autorité portuaire. Enfin, il est impératif de raccorder les ports aux réseaux ferrés, fluviaux et routiers, il faut améliorer leur desserte : le combat de la mer se gagne effectivement à terre !

J'espère de tout cœur que ce rapport d'information ne sera pas lettre morte : il est urgent qu'il se traduise dans les faits !

M. Gérard Le Cam. – Je remercie à mon tour notre rapporteur, qui a très bien su valoriser notre volonté commune d'enrayer le déclin des ports français. Cependant, le groupe CRC-SPG fera une contribution, pour préciser notre analyse. D'abord sur le fond : le développement de nos ports n'est pas une finalité en soi, mais un outil pour que notre économie globale respecte mieux notre environnement, les transports maritimes et l'intermodalité sont l'exemple même des transports « propres » qu'il faut encourager pour respecter nos objectifs du Grenelle. Nous sommes également favorables à ce que les collectivités locales jouent un rôle plus important, surtout qu'actuellement, elles n'y investissent qu'à fonds perdus puisqu'elles ne touchent aucun dividende. Cependant, ce

renforcement des collectivités locales ne va pas sans nous inquiéter, d'abord sur le plan budgétaire. L'État compenserait le transfert, par une dotation calculée sur la moyenne des dix dernières années pour l'investissement : sachant qu'il n'a pas assez investi dans les ports, on peut en déduire que la compensation sera loin de suffire. De même, on apprend que la participation de l'État aux dépenses inscrites au SNIT ne dépasserait pas 30 % : ce n'est pas rassurant pour la desserte des ports, surtout quand on sait que RFF, du fait de son endettement, freine les investissements plutôt qu'il ne les accélère. Nous sommes circonspects également sur le volet administratif : une chose est de critiquer les lourdeurs administratives et d'appeler à une action plus rapide de l'État, une autre est de prévoir les effectifs suffisants pour y parvenir, on le constate par exemple avec la DGCCRF, qui manque de moyens pour effectuer les contrôles qu'on attend d'elle.

Sur le plan social, la situation nous est apparue apaisée, c'est une bonne chose et nous espérons que cela durera et que les salariés seront mieux associés au développement portuaire. Nos ports disposent d'atouts formidables, en particulier l'espace : nous l'avons constaté en particulier à Dunkerque, qui peut se développer rapidement sur des friches disponibles : il faut saisir cette occasion formidable !

Les ports sont des outils uniques pour le développement durable, il faut en tenir compte pour accompagner leur extension, pour leur donner les moyens d'aménager leur foncier. Nous devons simplifier nos procédures d'urbanisme, pour que les ports ne soient pas accablés d'obligations dès qu'ils envisagent un aménagement. Nous pourrions prendre exemple sur nos communes, où nous n'avons pas besoin de modifier le PLU pour chaque opération.

Aussi, sans en partager toutes les recommandations, nous voterons ce rapport, parce que nous en partageons l'optimisme. Cependant, maintenant que nous avons écrit au Père Noël, il va falloir trouver de quoi acheter les cadeaux !

M. Michel Bécot. – Ce rapport est intéressant et important. Nous devons libérer les ports de la tutelle administrative, en y associant les collectivités locales et les chambres consulaires. Faut-il les privatiser ? Je ne le crois pas. Mais nous devons prendre toute la mesure de la situation actuelle. Port 2000 est enfin inauguré, mais sans être raccordé aux infrastructures de transport terrestre. Il n'y a que l'État pour faire une chose aussi extravagante ! Les ports ont besoin de services commerciaux chevronnés : l'État, assurément, ne sait pas faire.

Je suis surpris d'apprendre que les syndicats ne sont pas davantage associés au développement des ports et des entreprises portuaires. Les salariés sont la richesse des entreprises, il n'y a que l'État, une fois encore, pour négliger une telle réalité !

M. Gérard César. – Comme à son habitude et comme, par exemple, pour l'aquaculture, M. Charles Revet nous présente une excellente analyse, pertinente et sans concession. Son travail mérite mieux qu'un rapport d'information, et ne doit pas prendre la poussière, oublié sur une étagère : il faut le traduire dans la loi ! Savons-nous ce qu'en dit le Gouvernement ?

Une remarque sur le territoire pertinent pour le développement portuaire : il faut y associer plusieurs régions, mais également plusieurs chambres consulaires.

Je regrette, enfin, que votre groupe de travail n'ait pas eu le temps de visiter le port de Bordeaux. Vous y auriez apprécié, notamment, notre zone franche, cas unique en France, qui nous donne grande satisfaction en particulier pour l'emploi local. Nous déplorons, cependant, que l'essentiel des exportations de vins de Bordeaux passe par Le Havre plutôt que par le port de Bordeaux : c'est l'effet des entreprises de logistiques et des armateurs, qui ont leur propre politique, qui choisissent les grands ports en délaissant les ports secondaires !

M. Paul Raoult. – L'ancien étudiant en géographie que je suis, se souvient que dans les années 1960 déjà, les ports de Rotterdam et d'Anvers passaient pour des modèles à imiter mais que, déjà, l'action publique faisait tout le contraire ! De même, quand les Pays-Bas modernisaient leurs tramways, nous les supprimions pour laisser plus de place à la voiture, et voilà que nous devons faire le chemin inverse. Je n'oublie pas non plus que Rotterdam est presque intégralement conquis sur la mer : les Hollandais ont su faire bien mieux que nous, avec bien plus de handicaps géographiques. Mais c'est aussi qu'ils ont su faire converger leurs intérêts, fusionner leurs communes quand c'était nécessaire, au bénéfice des ports ! Nous avons fait des progrès, la fusion des chambres consulaires est un pas important, mais nous sommes encore loin de nos concurrents. Et le premier port du grand bassin économique du Nord-Pas-de-Calais, ce n'est pas Boulogne, Calais ou Dunkerque, mais c'est Anvers, en Belgique !

L'intérêt du canal Seine Nord Europe a été bien identifié dès les années 1950, on en parlait déjà à l'étudiant des années 1960. Car nos grands ports maritimes n'ont accès qu'à un hinterland limité, du fait de canaux trop étroits et de liaisons ferroviaires étriquées. Michel Delebarre, le maire de Dunkerque, était d'autant mieux prévenu de ces questions qu'il était sur les mêmes bancs que moi à l'université. Son action pour le port de Dunkerque est exemplaire, mais il n'a guère pu faire mieux que doubler le tonnage de la place portuaire, quand Anvers développait une formidable activité conteneurs. Mais si nous avons manqué le tournant de cette activité, c'est aussi que nous avons mis beaucoup d'argent dans le cap d'Antifer : voilà une opération qui a coûté cher, et qui n'a pas enrichi le territoire comme l'aurait fait le développement de grands ports à conteneurs tels que nous les appelons de nos vœux aujourd'hui.

Enfin, si je partage votre souhait de voir les collectivités locales prendre plus de place dans la gestion des ports, je ne suis pas certain qu'elles en aient les moyens. Attention, l'État doit continuer d'investir, ou nos ports ne rattraperont jamais leur retard ! Ou bien l'alternative, c'est de donner bien plus de pouvoirs aux collectivités locales, de les porter au niveau de responsabilité qu'elles ont en Allemagne ou au Benelux : elles auront alors réellement les moyens d'intervenir !

M. Jean-Paul Emorine, président. – Les partenariats public-privé sont une piste à explorer pour faciliter le financement des investissements portuaires.

Je rappelle également qu'une délégation de la commission de l'économie, à laquelle notre collègue Charles Revet avait participé, s'était rendue en 2007 sur le port de Hong-Kong et avait été très impressionnée par l'automatisation des terminaux à conteneurs.

M. Charles Revet, rapporteur. – Notre objectif n'est pas de concurrencer les grands ports asiatiques, mais de gagner en rapidité pour les investissements. Un ancien directeur du port du Havre, qui voyage régulièrement en Chine, m'a fait cette comparaison : pour deux projets portuaires similaires lancés en même temps, le chinois sera déjà inauguré, quand le français sera encore à la phase d'étude ! Quoiqu'il en soit, nous sommes favorables, j'exprime ici un vœu unanime, à aller plus loin qu'un rapport d'information : peut-on envisager le dépôt rapide d'une proposition de loi ?

M. Jean-Paul Emorine, président. – Dans un premier temps, nous pourrions demander l'inscription d'un débat en séance publique, dès octobre. Puis une proposition de loi, qui aurait d'autant plus de poids qu'elle serait signée par l'ensemble des membres du groupe de travail et dont la commission demanderait l'inscription en séance publique.

M. Charles Revet, rapporteur. – Nous nous tenons prêts ! L'unanimité nous donne effectivement plus de poids et je crois que les députés sont dans le même état d'esprit que nous, pour relancer nos ports. Une proposition de loi est préférable à un projet, qui en atténuerait très probablement la portée.

Je me félicite du consensus qui a présidé à l'élaboration de nos propositions. S'agissant des résultats financiers des ports, je rappelle que Marseille enregistre de bonnes performances mais c'est essentiellement grâce à la rente pétrolière. Et avec l'application des directives européennes, les ports sont obligés d'instaurer une séparation comptable entre leurs activités, ce qui empêchera les péréquations entre les secteurs rentables et ceux déficitaires. Sur le fret ferroviaire, il y a beaucoup à faire. Chaque fois que je viens du Havre par le train, je suis stupéfait du nombre de locomotives parfois neuves que je vois stationnées à Sotteville-les-Rouen ou à Vernouillet : elles sont à l'arrêt, plutôt qu'au service de Fret -SNCF ! Ne peut-on pas mieux gérer les sillons en concentrant les trains de fret sur des plages horaires ciblées et en créant des zones d'évitement pour permettre le passage des trains prioritaires ?

Comme le dit Jean-Claude Merceron, notre groupe de travail est passé du découragement à l'espoir en observant ce qui se fait dans les ports étrangers. Mais pour que nos attentes soient entendues, encore faut-il que l'on réforme la gouvernance des ports pour mieux les ancrer dans les territoires.

A l'instar de notre collègue Gérard Le Cam, je constate que le climat social s'est apaisé dans les ports. Les syndicats souhaitent avancer et être mieux associés au développement portuaire. Nos ports ont un fort potentiel de croissance, c'est évident. A Dunkerque, les réserves foncières sont si importantes, que l'activité portuaire pourrait passer rapidement à 200 millions de tonnes, nous a-t-on dit lors de notre visite. Bien évidemment, le groupe CRC-SPG, même s'il

vote notre rapport d'information, conserve toute liberté d'y annexer une contribution.

Je suis opposé à la privatisation complète des ports. Regardons ce qui se passe dans le monde : les armateurs, comme les manutentionnaires, sont de plus en plus puissants. Le port de Dunkerque en a fait l'amère expérience, lorsqu'il a cédé un terminal à un opérateur privé, ceci dès 1999 : l'opérateur avait des intérêts à Anvers, et tout s'est passé comme si son objectif à Dunkerque était d'y geler l'activité, pour ne pas faire de concurrence à Anvers ! Heureusement, le port a pu reprendre la main sur ce terminal. Il faut donc être capable de faire contrepoids, si besoin est, en créant des sociétés spécifiques. C'est ce qui se passe par exemple à Hambourg avec HHLA, qui fait jouer la concurrence entre armateurs.

Sur le financement des investissements portuaires, il ne faut pas trop attendre de l'État. Mais cela n'empêche pas d'agir ! Le pont de Normandie a été financé par la chambre de commerce et d'industrie du Havre, sans participation de l'État, mais avec les garanties financières des collectivités territoriales concernées, dont le conseil général de Seine-Maritime que j'avais alors l'honneur de présider. Ceci, sans qu'il en coûte un centime au contribuable local ! Autrement dit, la simple garantie financière des collectivités financières est une voie à approfondir.

Pour finir, je forme le vœu que ce rapport contribue à changer le regard que notre pays porte sur la mer !

ANNEXE VII

CONTRIBUTION DU GROUPE CRC-SPG

Le groupe de travail sénatorial pour relancer les ports français est animé d'une volonté commune de voir nos ports enrayer leur déclin et aborder avec optimisme les enjeux de transport et d'environnement qui se posent désormais dans le cadre mondialisé.

A quoi doit servir le transport maritime et ses prolongements terrestres ou fluviaux ?

A notre avis, l'objectif premier d'un développement de nos grands ports maritimes n'est pas de concurrencer tel ou tel autre port du nord de l'Europe, de la Méditerranée ou de l'Asie. Il est avant tout de permettre d'acheminer les denrées nécessaires au fonctionnement et au développement de la zone France (voir au-delà) dans un rapport de coût, de distance et de respect environnemental optimal. Ce n'est pas le cas aujourd'hui dans la mesure où nos importations sont essentiellement débarquées dans les ports du nord de l'Europe. Le rééquilibrage indispensable de l'activité portuaire, souhaité par l'Union Européenne, devrait donc permettre de s'inscrire de manière positive dans les prescriptions du grenelle de la mer et du grenelle de l'environnement.

Où en sommes-nous après les réformes portuaires de 1992 et de 2008 ?

Il y a moins d'un an, nous faisons le bilan de la réforme portuaire : voici les principales observations de notre groupe, observations qui demeurent d'actualité dans le cadre des réflexions du groupe de travail.

« Les objectifs formulés par la réforme portuaire étaient liés à sa capacité à générer l'essor des ports français. Pourtant, le secrétaire d'État Bussereau a reconnu le 27 avril 2010 une baisse générale des trafics de -15 % et -20 % dans les ports français.

Sur le fond, cette absence de résultats positifs était prévisible. Il s'agissait en effet de compléter dans la droite ligne de la loi de 1992, la privatisation de l'outillage public au sein des ports. Selon l'institut supérieur d'économie maritime de Nantes saint Nazaire, cette réforme s'affiche en effet, comme une nouvelle étape dans la vision française du secteur portuaire, « vision dans laquelle L'État veut laisser la part belle aux opérateurs privés ».

Aujourd'hui, les résultats sont loin d'être ceux annoncés. Les effectifs des dockers ont été divisés par deux et les gains en termes de tonnage ont été ridiculement faibles.

Ce qui manque à nos ports fondamentalement, c'est un investissement public conséquent, à l'image de ce qui se pratique en Europe du Nord et notamment à Anvers. Ainsi quand les pouvoirs publics investissent 600 millions à Anvers, la France donne 174 millions.

Trois éléments de bilan de cette réforme semblent particulièrement importants.

1. La gouvernance des ports

La loi a permis d'appliquer aux ports un modèle de gouvernance issu du privé en transformant le conseil d'administration en conseil de surveillance et directoire.

Cette nouvelle gouvernance a déséquilibré la représentation entre l'État, les collectivités, et les représentants du personnel du GPM. Nous le regrettons.

Au final, le rôle des GPM est réduit aux activités régaliennes et aux fonctions d'aménageur du domaine portuaire indépendamment de toute notion industrielle.

2. La privatisation de l'outillage « le commandement unique »

Malgré la qualité de l'accord cadre signé en octobre 2008 qui prévoit le refus de tout licenciement et le cousu main pour « permettre une application intelligente de la loi en fonction des spécificités de chaque place portuaire », il est difficile d'estimer aujourd'hui la bonne foi du gouvernement dans les déclinaisons locales de cet accord et notamment le respect de ce « cousu main » qui donne en réalité un droit de véto à l'État.

D'autre part, il est intéressant de constater que les opérateurs se sont très souvent positionnés sur les terminaux qu'ils exploitaient déjà antérieurement. De plus, il existe de forts risques de création de monopoles privés comme à Bordeaux où l'ensemble du site et des outillages a été regroupé dans un lot unique. Sur cette question, il est intéressant de prendre en compte la décision de la commission européenne du 8 avril 2009. En effet, la Commission a estimé que le « mécanisme de transfert des activités de manutention portuaire vers les opérateurs privés ainsi que le dispositif fiscal applicable aux équipements transférés pourraient contenir des aides d'État incompatibles avec le marché commun ».

3. Le renforcement de l'intermodalité au sein des GPM

En effet, le Sénat avait réaffirmé, la nécessité de renforcer la desserte ferroviaire et fluviale des GPM ? Qu'en est-il ?

Malgré les effets d'annonce, l'activité de fret, notamment en lien avec les ports est laminée.

Nous sommes également au regret de constater que la route conserve, par une législation favorable, un avantage concurrentiel sur le rail et le maritime. »

Les propositions du groupe de travail :

– L'absence d'investissement lourd de l'État en direction des ports conduit à diverses propositions :

En matière de gouvernance des ports, le rapport préconise de cantonner le rôle de l'État au pouvoir de police et de laisser la gestion des ports d'une part au secteur privé et d'autre part aux collectivités locales (régions, métropoles, communautés...).

Quelles compensations financières peuvent attendre les collectivités locales qui souhaitent s'investir ? Celles-ci seront-elles à la hauteur (très basse !) des investissements de l'État ces dernières années ?

A quel niveau les garanties financières des collectivités locales qui s'investiront seront-elles autorisées par la loi ?

Autant d'inquiétudes que de questions. A souligner cependant, l'idée positive pour les collectivités de ne plus subventionner à fonds perdus mais de pouvoir participer aux bénéfices en contrepartie de leurs investissements.

Nous ne renonçons pas cependant de voir l'État jouer un rôle financier déterminant dans le domaine du développement portuaire (plusieurs milliards d'euros sont nécessaires) et dans le développement des infrastructures de l'hinterland (voies ferrées, fluviales, routières).

A ce titre, le financement du schéma national des infrastructures et des transports (SNIT) par l'État laisse aussi planer beaucoup d'incertitudes quant au niveau de participation de l'État. La situation financière d'endettement de R.F.F. ne rassure pas non plus.

A propos du développement des ports, des lourdeurs administratives et des contraintes environnementales, l'exemple de Dunkerque mérite d'être encouragé, développé et élargi.

Un projet global de développement des ports doit effectivement être envisagé afin que chaque nouvel investissement ne nécessite pas trois ou quatre années de nouvelles consultations.

A ce titre, je voudrais souligner l'énorme gain environnemental qu'apportent les ports, celui-ci n'est pas pris en compte dans la réflexion globale de leur développement.

– Au sujet des contrôles douaniers, si nous pouvons partager une meilleure communication sur les réformes engagées et une culture de service

accrue, la proposition du glissement des contrôles en aval à travers les services de la D.G.C.C.R.F. nécessiterait de stopper la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) et de créer de nouveaux emplois.

Le volet humain et social, semble apaisé à l'issue de la réforme portuaire. Les accords d'intéressement conclus au sein des entreprises portuaires seront déterminants pour assurer à la fois la paix sociale et la fiabilité de nos ports. Les dizaines de milliers d'emplois potentiels que porte le développement à venir de l'ensemble des ports français est une véritable opportunité qu'il ne faut pas laisser passer.

Conclusion :

Nous ne partageons pas toutes les propositions du rapport, cependant nombre de celles-ci sont en mesure de faire naître un réel espoir de développement des transports propres. Le financement de ces mesures sera déterminant pour assurer leur succès. Nous voterons cependant ce rapport au regard de ses intentions positives et volontaristes que nous partageons.

ANNEXE VIII

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

I. AUDITIONS À PARIS

Mercredi 23 mars 2011

– *Groupe Bolloré* : **M. Philippe Guenel**, responsable des opérations portuaires européennes ;

– *Armateurs de France* : **M. Christian Garin**, président.

Mercredi 1^{er} juin 2011

– *Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement* : **M. Patrick Bourven**, sous-directeur des ports et du transport fluvial, et **M. Eric Banel**, conseiller technique.

Jeudi 16 juin 2011

– *Voies navigables de France* : **M. Marc Papinutti**, directeur général ;

– *Ministère des finances* : **M. Jean-Michel Thillier**, sous-directeur du commerce international.

Mardi 21 juin 2011

– *Groupe Auchan* : **M. Léandre Boulez**, directeur général import-export ;

– *Conseil de coordination interportuaire de la Seine* : **M. Claude Gressier**, président ;

– *Port autonome de Paris* : **M. Hervé Martel**, directeur général.

Jeudi 23 juin 2011

– *Réseau ferré de France* : **M. Hervé de Tréglodé**, directeur commercial ;

– *Conseil supérieur de la marine marchande* : **M. Michel Quimbert**, président.

– Table-ronde avec des représentants syndicaux : **M. Laurent Buvry**, président du syndicat CFE-CGE du *port de Nantes Saint-Nazaire* ; **M. Alain Dormenval**, CFE-CGC ; **M. Franck Gonsse**, secrétaire national de la *Coordination nationale des travailleurs portuaires et assimilés (CNTPA)* ; **M. Dominique Boyer**, délégué CFDT du *port de Rouen* ; **M. Jozef Wortel**, délégué général de *Manutention portuaire au Havre*.

Mardi 28 juin 2011

– *Union nationale des industries de manutention dans les ports français (UNIM)* : **M. Christian Paschetta**, président, et **M. Xavier Galbrun**, délégué général ;

– *Fédération nationale des ports et docks CGT* : **M. Tony Hautbois**, secrétaire général de la Fédération nationale des ports et docks CGT, et **M. Yves Tual**, secrétaire général CGT des personnels du port autonome Nantes/Saint-Nazaire.

Jeudi 30 juin 2011

– **M. Thierry Tuot**, conseiller d'État, membre des conseils de surveillance des grands ports du Havre et de Rouen.

Contribution écrite de M. **Bruno Kauffmann**, directeur commercial du groupe CFT.

II – DÉPLACEMENTS DANS DES PORTS

Mardi 12 avril 2011 - Déplacement au port de Marseille/ Fos

– **M. Jean-Claude Terrier**, président du directoire, directeur général ;

– **Mme Chantal Helman**, directrice de l'administration et des finances, membre du directoire ;

– **M. Renaud Spazzi**, directeur de l'aménagement, membre du directoire ;

– **M. Dirk Becquart**, directeur du développement, membre du directoire ;

– **Mme Claire Merlin**, directrice des affaires juridiques ;

– **M. Amaury de Maupeou**, commandant du port.

Mercredi 13 avril 2011 - Déplacement au port de Sète

- **M. Fabrice Levassort**, directeur des transports et des communications ;
- **M. Pascal Pinet**, directeur de l'aménagement durable du territoire ;
- **Mme Brigitte Benedetto**, sous-direction des ports ;
- **Mme Marie Da Concecao**, adjoint administrateur ;
- **M. Marc Chevalier**, président de l'EPR, port de Sète-Sud de France.
- **M. Jacques Adgé**, maire de Poussan, en tant qu'élu local ;
- **M. Marc Chevalier** et **M. Jean-Loup Bertret** (directeur de l'EPR) ;
- **M. Noguét** (CGT), **M. Ligorì** (CFDT) et grutiers (**M. Sevilla** : CGT et **M. Coignat** : FO), présence de **M. Mattia** : CGT et **M. Pagès** : FO ;
- **MM. De Boutray, Cifai et Teste**, industriels ;
- **Mme Sylvie Cano**, présidente Union Maritime du Port de Sète ;
- **MM. Pascal Pinet, Fabrice Levassort, Mme Brigitte Benedetto, MM. Chevalier et Bertret, Conseil régional.**

Mercredi 4 mai 2011 - Déplacement au port de Hambourg

- **Mme Carola Veit**, présidente du Parlement de la ville-État de Hambourg ;
- **M. Kolja Harders**, chef du bureau du commerce extérieur au ministère de l'économie et du travail de la ville-État de Hambourg ;
- **Mme Hannah Rehders**, bureau du commerce extérieur, ministère de l'économie et du travail de la ville-État de Hambourg ;
- **M. Fritz Wilhelm Jensen**, *Marketing & communication, Hamburg Port Authority* ;
- **M. Ingo Fehrs**, *Hamburg Port Authority* ;
- **M. Harald Rotter**, directeur, *HHLA Intermodal GmbH* ;
- **M. Kirsten Piotrowski**, *HHLA Intermodal GmbH*.

Mercredi 11 mai 2011 - Déplacement au port de Rotterdam

- **M. Frans van der Keulen**, directeur des relations extérieures, port de Rotterdam ;

– **M. Victor Schoenmakers**, directeur des affaires européennes, port de Rotterdam, et président de l'Organisation Européenne des Ports Maritimes (ESPO) ;

– **M. Dolf J.A. van Rijswijk**, directeur exécutif de CMA-CGM Pays-Bas ;

– **M. Richard Rouquet**, attaché développement durable, Ambassade de France aux Pays-Bas.

Mercredi 18 mai 2011 - Déplacement au port de Tanger

– **M. Omar Chaib**, directeur de Medhub ;

– **M. Bachir Sentissi**, responsable développement commercial de Tanger Med Port Authority ;

– **Mme Malika Bourafray**, directrice du site Geodis de Tanger ;

– **M. Thierry Ivars**, attachée douanier - Ambassade de France ;

– **M. Omar Moro**, président de la Chambre de commerce, d'industrie et des services de Tanger.

Jeudi 19 mai 2011 - Déplacement au port d'Algesiras

– **M. Salvador de la Encina** : député de la province de Cadix, président de la commission parlementaire de l'équipement ;

– **M. Juan Miguel Lozano** : élu à la mairie d'Algesiras et responsable des relations avec l'Autorité Portuaire ;

– **M. Eduardo Villalba** : chef de cabinet du président du port ;

– **M. José Domingo Gil** : directeur administratif et financier du port ;

– **M. Alejandro López** : directeur d'exploitation du port ;

– **M. Ignacio Ibisate** : chef du département d'opérations maritimes du port ;

– **M. Gerardo Landaluce** : directeur commercial et du développement du port ;

– **M. Nicolás Martínez** : chef de la division de développement du port ;

– **M. Francisco Fernández** : technicien commercial et de marketing du port.

Mercredi 1^{er} juin 2011 - Déplacement au port du Havre

– **M. Laurent Castaing**, président du directoire du Grand port maritime (GPM) ;

- **M. Gille Fournier**, président du conseil de surveillance ;
- **M. Paul Scherrer**, directeur technique et projets ;
- **M. Olivier de La Laurencie**, directeur des opérations ;
- **M. Patrice Roisnel**, directeur financier ;
- **M. Renaud Queval**, directeur administratif ;
- **M. Xavier Maquet**, attaché de direction ;
- **M. Christian Leroux**, président de l'UMEP ;
- **M. Jean-Louis Le Yondre**, président du conseil de développement ;
- **Mme Véronique Lepine**, membre du conseil de développement ;
- **M. Christophe Régnier**, directeur SAITH ;
- **M. Thierry Coignet**, responsable d'exploitation SAITH ;
- **M. Jean Bekaert**, président de Terminaux de Normandie ;
- **M. Christian de Tinguy**, directeur général Terminaux de Normandie ;
- **M. Antoine Vercier**, commercial Terminaux de Normandie ;
- **M. Nicolas Beauche**, responsable export SDV.

Jeudi 9 juin 2011 Déplacement au port de Nantes/Saint-Nazaire

- **M. Jean-Pierre Chalus**, président du directoire du Grand port maritime (GPM) ;
- **M. Christophe Planty**, directeur des trafics, GPM ;
- **M. Jean-François Gendron**, président de la CCI ;
- **M. Olivier Rocaboy**, directeur de cabinet de la CCI ;
- **M. Pascal Vialard**, président du syndicat des entrepreneurs de manutention du port de Nantes-Saint-Nazaire.

Mardi 14 juin 2011- Déplacement au port de Dunkerque

- **Mme Martine Bonny**, présidente du directoire du Grand port maritime (GPM) ;
- **M. Jean-Frédéric Laurent**, directeur de la stratégie et du développement, GPM ;
- **M. Stéphane Raison**, directeur de l'aménagement et de l'environnement, GPM.

Mercredi 15 juin 2011 - Déplacement au port de Rouen

- **M. Philippe Deiss**, président du directoire du Grand port maritime de Rouen (GPMR) ;
- **M. Thierry Delamare**, chargé de mission, membre du directoire du GPMR ;
- **M. Dominique Bracq**, directeur des ressources humaines, GPMR ;
- **M. André Laude**, président du conseil de développement ;
- **M. Walter Schoch**, directeur général d’Euroports ;
- **M. Eric Dubès**, directeur général de la Société d’organisation de manutention et d’activités portuaires (SOMAP).