

# Les ports français face aux mutations du transport maritime

*Depuis des années, les ports français perdent des parts de marché au profit de leurs concurrents notamment dans le trafic porteur des conteneurs, et ce tant sur la façade atlantique qu'en Méditerranée.*

*Dans son rapport public thématique de juillet 2006, se fondant sur le contrôle des six ports autonomes maritimes métropolitains (Bordeaux, Dunkerque, Le Havre, Marseille, Nantes-Saint-Nazaire et Rouen) ainsi que du groupement d'intérêt économique « Dragages ports », la Cour a dressé le bilan des mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics pour adapter l'organisation institutionnelle (financière et industrielle) des ports maritimes à l'évolution de leur environnement économique, clarifier leur stratégie et améliorer leur desserte terrestre.*

*A cette occasion, elle a constaté l'absence de réforme structurelle institutionnelle et financière depuis plus de dix ans, en dépit de l'inadaptation reconnue des textes, le flou sur la stratégie et enfin l'insuffisance de l'insertion dans les réseaux de transports terrestres. La Cour avait insisté sur l'urgence de l'action.*

*Un ensemble de textes sont parus depuis la publication de la Cour qui répondent aux préconisations alors exprimées par la Cour.*

\*\*\*

## I - La gouvernance des ports

**La Cour préconisait que soit adopté un texte relatif aux missions, au statut et aux principes d'organisation des ports autonomes français remplaçant la loi du 29 juin 1965 devenue inadapté tant à l'évolution de l'économie qu'à la diversité qu'elle implique entre les ports.**

**Elle recommandait que ce texte soit élaboré en liaison avec les partenaires sociaux et les autorités régionales.**

**La Cour a obtenu satisfaction.**

Un processus important de réforme a effectivement été engagé à partir de 2007 pour aboutir à des résultats concrets fin 2008-début 2009.

Après que le Président de la République eut, dès juin 2007, marqué l'objectif de réformer enfin les ports français, le Premier ministre a dévoilé le 14 janvier 2008 à Marseille les grandes lignes et le calendrier de la réforme des ports autonomes marqué par une concertation nationale et locale commencée dès le 15 janvier 2008.

En avril 2008, un projet de loi a été déposé devant le Sénat et délibéré selon la procédure d'urgence. Le texte, finalement promulgué le 4 juillet 2008, laisse une large place à la négociation pour définir les modalités de sa mise en place.

Les textes d'application de la loi du 4 juillet sont intervenus avec une célérité remarquable puisque les décrets sont datés du 9 octobre 2008 pour les grands ports maritimes de Dunkerque, du Havre, de Nantes-Saint Nazaire, de La Rochelle, de Bordeaux et de Marseille et du 6 novembre 2008 pour celui de Rouen.

**En matière de gouvernance, la Cour préconisait**

**- de diversifier le régime actuellement uniforme des ports autonomes pour tenir compte du rôle clé du Havre et de Marseille**

**- d'adapter la composition des conseils d'administration afin de renforcer la présence des représentants de l'Etat pour ces deux ports et d'accroître la représentation des collectivités territoriales pour les autres ports.**

La Cour a obtenu partiellement satisfaction.

La gouvernance des ports a été revue dans le cadre de la réforme portuaire avec un renforcement du poids de l'Etat et des collectivités territoriales au sein des conseils. Les comités d'audit destinés à développer les fonctions de contrôle interne ont été rendus obligatoires par l'article R.102-11 dans chaque grand port maritime.

La gouvernance des ports autonomes, devenus grands ports maritimes, est également modernisée dans le sens des recommandations de la Cour par la mise en place :

- d'un conseil de surveillance – où la représentation de l'Etat et des collectivités territoriales est accrue – et d'un directoire, afin de séparer clairement les missions de contrôle et la gestion courante de l'établissement ;
- d'un conseil de développement permettant de mieux associer les différents acteurs locaux concernés par le fonctionnement du port (acteurs économiques, collectivités, représentants des salariés, personnalités qualifiées dont les associations de défense de l'environnement ...).

En revanche, le Gouvernement a souhaité conserver un statut identique pour les sept ports maritimes métropolitains qu'il n'a pas décentralisés.

## II - Les choix stratégiques

**S'agissant de la stratégie, la Cour recommandait :**

**- de définir une stratégie d'intervention, de tutelle et de financement variable selon la nature des ports, leur situation, leurs objectifs et la complémentarité qu'ils peuvent mettre en œuvre dans certains domaines ;**

**- de mettre à profit la démarche de contractualisation engagée depuis trois ans pour définir les priorités de l'Etat dans le domaine portuaire ;**

**- de départager ce qui est de la compétence de l'Etat – sûreté, dragages et politique d'approvisionnement -, ce qui est de la compétence des ports eux-mêmes et ce qui peut être confié à la responsabilité du secteur privé**

La Cour a obtenu satisfaction en ce qui concerne l'élaboration des documents prévus.

L'article L. 103-1 du code des ports maritimes introduit par la loi du 4 juillet 2008 précise clairement les missions des ports.

Chaque grand port maritime devait établir, dans les trois mois suivant sa création, un projet stratégique définissant les grandes orientations de l'établissement pour les années à venir sur la base duquel un contrat pluriannuel devait être conclu avec l'Etat, et, le cas échéant, avec les collectivités territoriales.

Ces projets stratégiques ont été réalisés (le dernier a été adopté à Nantes Saint-Nazaire le 12 juin 2009). Ils doivent permettre de définir les projets d'investissements les plus pertinents ainsi que leurs modalités de financement. Un contrat-type établi par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer doit ensuite être envoyé aux établissements avec une perspective de retour pour le premier trimestre 2010.

La Cour avait par ailleurs remarqué qu'aucune étude n'avait été faite pour évaluer la valeur ajoutée, les emplois et l'intérêt socio-économique d'une politique volontariste de développement portuaire par rapport à la situation actuelle.

Une étude méthodologique au niveau national a depuis lors été conduite par la DGITM<sup>44</sup> en 2007. Parallèlement plusieurs ports ont procédé à des évaluations locales de l'impact du développement portuaire sur l'économie (Rouen, Marseille, Dunkerque).

**La Cour préconisait d'inciter les ports autonomes de dimension comparable à coordonner leur politique de développement au sein de groupements d'intérêt économique ou public par façade.**

Elle a obtenu satisfaction.

Les textes suivants ont été adoptés :

La loi du 4 juillet 2008 prévoit la mise en place de conseils de coordination interportuaires entre les ports d'une même façade maritime ou d'un même axe fluvial (art. L. 202-7 du code des ports maritimes) et la possibilité de créer des groupements d'intérêts publics entre ports relevant de l'Etat, et le cas échéant avec des ports relevant des collectivités décentralisées (art. L. 106-1 du code des ports maritimes).

Un décret du 19 mai 2009 a créé le conseil de coordination interportuaire de la Seine (impliquant Le Havre, Rouen et Paris) ;

Un décret du 25 août 2009 a créé le conseil compétent pour la façade atlantique.

---

44) DGITM : Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

### **III - La modernisation de l'exploitation**

**La Cour préconisait de poursuivre et d'achever la modernisation des terminaux à conteneurs.**

**Elle a obtenu largement satisfaction même si une appréciation complète ne peut encore être donnée.**

Afin d'évaluer le bilan de la réforme de la manutention mise en place suite à la loi de 1992, l'administration entend s'appuyer sur le rapport commun de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts-et-chaussées élaboré en juillet 2007.

Pour que les établissements publics portuaires équilibrent les comptes d'exploitation structurellement déficitaires ainsi qu'il importe dans un cadre concurrentiel, les activités d'outillages doivent être transférées dans les deux ans qui suivent l'adoption du projet stratégique en application de la loi du 4 juillet 2008. L'article R.103-6 du code des ports maritimes prévoit un justificatif de compte de résultat séparé pour les activités qui resteraient au sein de l'établissement. Les négociations de gré à gré prévues par loi sont désormais terminées (à Nantes le 12 septembre 2009).

Un décret du 26 mai 2009 a désigné les membres de la commission nationale d'évaluation des cessions d'outillages portuaires. Cette commission a été saisie pour avis et poursuivait ses travaux à la fin de l'année 2009.

Le nouveau régime d'occupation des terminaux mis en place par les articles R.105-1 et suivants du volet réglementaire de la réforme vise à clarifier la nature et la portée des obligations liées à l'occupation du domaine public afférentes à la prise en charge des navires.

Les ports, dans le nouveau système mis en place, disposent désormais de la faculté de différencier le taux de financement public et les modes de rémunération des bénéficiaires d'une convention d'exploitation de terminal en fonction de la nature des trafics de conteneurs.

**La Cour recommandait que, dans le cadre de la révision de la convention collective applicable aux salariés des ports, les ports autonomes maritimes et leur organe représentatif, l'UPACCIM, engagent des travaux pour favoriser, d'ici trois ans, des axes de convergence avec la convention collective des industries de la manutention portuaire regroupée au sein de l'UNIM .**

**Elle a obtenu satisfaction.** La loi du 4 juillet 2008 va même plus loin dans la mesure où elle procède à la fusion des deux conventions collectives.

Dans son article 14 est inscrit l'objectif d'élaborer une nouvelle convention collective couvrant le champ des conventions UPACCIM (l'organisme est devenu : l'Union des Ports de France) et UNIM.

Un accord d'étape intervenu le 30 juin 2009 sur le champ d'application de la nouvelle convention a fait l'objet d'un document communiqué au ministère du travail en vue d'une finalisation (après concertation avec les partenaires sociaux) pour le 31 décembre 2009.

Enfin, conformément aux recommandations de la juridiction, l'article R.103-1 du Code des ports maritimes a prescrit que le projet de chaque port traite de la politique d'intéressement des salariés et que les organismes paritaires existants soient adaptés au dispositif résultant de la nouvelle convention collective prévue par la loi du 4 juillet 2008.

#### **IV - L'insertion dans les réseaux de desserte**

**La Cour recommandait une série de mesures visant à améliorer l'insertion des ports dans les réseaux de desserte continentale** notamment par un traitement mieux adapté du transport combiné dans les ports maritimes eux-mêmes, afin que le coût des opérations de transbordement ne constitue pas un obstacle à sa compétitivité par rapport au transport routier.

**Elle souhaitait que soient fixés des objectifs à l'échéance de 15 à 20 ans s'agissant d'investissements -qu'ils soient portuaires, ferroviaires ou fluviaux- amortissables sur une longue période.**

**La Cour a obtenu satisfaction sur le plan des principes.**

De fait, le schéma national des infrastructures prévu par l'article 17 de la loi « Grenelle de l'environnement » du 3 août 2009 doit répondre à sa recommandation. A cet égard, le schéma national des infrastructures de transport contribuera à cette coordination. L'amélioration de la desserte des ports fera partie des critères de sélection des nouveaux projets d'infrastructures de fret.

Les premiers services d'autoroutes de la mer devaient être mis en service en 2009 à la suite de l'appel à projet franco-espagnol lancé en 2007. Ils relieront les ports de Nantes et du Havre aux ports de Vigo et de Gijon. Un accord franco-espagnol à cet effet a été conclu lors du sommet

du 28 avril 2009. Il a été approuvé par la France et est en voie de l'être par le Congrès espagnol.

Un projet de chantier multimodal est en cours de développement au port du Havre.

La loi (n° 367) du 3 août 2009 (« Grenelle II de l'environnement »), dans son article 11, vise un objectif de doublement de la part des modes non routiers dans la desserte des ports.

\*\*\*

*Après avoir émis pendant plus de quinze ans des critiques répétées tant sur le cadre institutionnel existant dans le domaine portuaire que sur la gestion ponctuelle des divers établissements qu'elle a contrôlés, la Cour ne peut que saluer l'action entreprise en à peine plus de deux ans, qui répond, dans une large mesure, aux observations qu'elle avait formulées.*

*Certes, les enseignements tirés de la réforme – opérée en 1992 – du statut des dockers invitent à la prudence puisque, près de vingt ans plus tard, certains personnels – notamment à Marseille – sont encore régis par les dispositions du régime ancien.*

*Il importe donc que l'application de la réforme portuaire ne soit pas retardée et que sa mise en œuvre pratique soit marquée par la même volonté et le même esprit de concertation qui ont inspiré l'élaboration des règles nouvelles.*

*Il faudra aussi aborder les chantiers subsistants que la réforme présente n'a pas intégrés par souci de cohérence sur l'essentiel ou par défaut de temps dans le processus législatif.*

*Il s'agit ainsi d'étudier l'adaptation :*

- de la fiscalité portuaire, thème abordé par la mission commune de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts-et-chaussées en juin 2007 ;*
- du statut et des conditions de fonctionnement des ports outre-mer que les mesures actuelles n'ont pas touchés.*

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES TRANSPORTS**

*L'insertion de la Cour des comptes sur « Les ports français face aux mutations du transport maritime » appelle de notre part les observations suivantes.*

*Nous nous félicitons du contenu de cette insertion et de l'appréciation portée par la Cour sur la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire. Nous partageons le souci de la Cour de veiller à ce que les textes votés trouvent à s'appliquer rapidement et complètement dans les ports. C'est pourquoi nous sommes particulièrement attentifs à la mise en place concrète de la réforme par chacun des sept grands ports maritimes. Les lettres de mission adressées aux directeurs généraux des ports sont particulièrement explicites sur ce point et nos services sont mobilisés pour y veiller.*

*Par ailleurs, la Cour appelle à une réflexion sur le statut des ports d'outre-mer. Nous avons, à ce titre, souhaité confier, conjointement avec la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et la ministre de l'outre-mer, une mission spécifique à l'Inspection générale des finances, au conseil général de l'environnement et du développement durable et à l'inspection générale de l'administration, dont nous avons reçu les conclusions en septembre 2009.*

*Après analyse de ce rapport, nous avons, avec Marie-Luce PENCHARD, ministre chargée de l'Outre-mer, demandé au conseil général de l'environnement et du développement durable d'élaborer le cadre législatif et réglementaire nécessaire à la mise en place, avant la fin de l'année 2011, d'établissements publics portuaires, responsables de la gestion des quatre ports des départements d'Outre-mer. Il devra également engager une concertation avec tous les acteurs concernés par cette réforme.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE  
ET DE L'EMPLOI**

*L'insertion de la Cour des comptes sur « Les ports français face aux mutations du transport maritime » appelle de ma part les remarques suivantes.*

*La Cour estime avoir largement obtenu satisfaction grâce à la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire. Je partage l'appréciation positive de la Cour sur cette loi ainsi que le souhait qu'elle exprime d'une grande vigilance quant à sa mise en œuvre, pour laquelle mes services sont mobilisés.*

*Sur la réforme de la gouvernance des ports, la Cour des comptes rappelle qu'elle préconisait, dans son rapport public thématique de juillet 2006, une refonte des statuts des ports autonomes afin d'adapter la composition des conseils d'administration en renforçant la présence de l'Etat dans les ports du Havre et de Marseille et en accroissant la représentation des collectivités territoriales au sein des autres conseils d'administration. La Cour des comptes constate avoir obtenu partiellement satisfaction, dans la mesure où les conseils de surveillance ont effectivement été resserrés avec une représentation accrue de l'Etat et des collectivités territoriales, mais sans traitement différencié entre les ports autonomes de métropole.*

*Sur ce point, et dans la mesure où la réforme de la gouvernance des ports s'insère dans un ensemble plus vaste de mesure destinées à restaurer la compétitivité de l'ensemble du système portuaire français, il me semble qu'il aurait été regrettable d'écarter du champ d'application de ces mesures certains des ports que l'Etat a choisi de ne pas décentraliser en 2006. En revanche, les deux ports du Havre et de Marseille présentent à l'évidence des enjeux majeurs, tant par leur poids dans le trafic national que par l'importance de leurs programmes d'investissement, qui réclament une attention particulière de l'Etat.*

*Sur les choix stratégiques, la Cour des comptes rappelle les recommandations qu'elle formulait dans son précédent rapport, visant à la fois à clarifier la stratégie d'intervention de l'Etat et à formaliser les priorités de l'Etat dans le domaine portuaire à travers une démarche contractuelle.*

*La Cour des comptes note à cet égard à juste titre que l'adoption de projets stratégiques aura permis aux ports d'exposer une vision stratégique pluriannuelle partagée par tous les acteurs de la place portuaire, effort qui doit maintenant se prolonger par la signature de contrats Etat/Port actuellement en cours de discussion. Je partage pleinement l'appréciation positive de la Cour des comptes sur cette évolution.*

*Sur la modernisation de l'exploitation, la Cour des comptes se félicite à raison de l'avancement de la modernisation des conditions d'exploitation des terminaux, grâce au transfert au secteur privé de l'ensemble des actifs d'outillage et du personnel associé. La Cour se félicite aussi de la généralisation des conventions de terminal, qui permettent aux ports de fixer des objectifs de trafic assortis de mécanismes d'intéressement spécifiques à chaque terminal.*

*Je partage cette appréciation positive sur ces évolutions. En revanche, l'attention de la Cour est appelée sur le fait que les obligations contractuelles qui sont faites aux opérateurs de terminaux dans le cadre de ces conventions ne constituent pas des obligations de service public mais des conditions d'occupation du domaine public. En particulier, l'attribution des droits d'exploitation d'un terminal n'entre pas dans le champ de la législation relative aux délégations de service public, même si le code des ports maritimes précise bien que les conventions de terminal sont attribuées à l'issue d'une procédure de sélection ouverte et transparente. La France se conforme à cet égard strictement aux recommandations de la Commission européenne dans sa communication de 2007 sur une politique portuaire européenne.*

*La Cour des comptes conclut en invitant l'Etat à se pencher sur les chantiers qui restent à aborder. Parmi ces chantiers sont cités celui de la fiscalité portuaire, chantier complexe qui me semble réclamer une réflexion plus approfondie, et celui des ports d'Outre Mer. A ce dernier sujet, j'ai souhaité confier, conjointement avec le Ministre du budget, le secrétaire d'Etat aux transports et le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, une mission spécifique à l'Inspection des Finances, au conseil Général des Ponts et Chaussées et à l'Inspection Générale de l'administration, dont j'ai reçu les propositions en juin. Ce rapport, qui recommande d'adapter les principes de la réforme portuaire conduite en métropole au cas particulier des ports ultra marins, me semble ouvrir d'intéressantes perspectives.*

---