

**Rapport public thématique
sur**

**Les ports français face aux
mutations du transport maritime :
l'urgence de l'action**

Juillet 2006

Sommaire

	Page
Délibéré.....	V
Introduction générale.....	1

Chapitre I – Des performances médiocres pour les ports français.....	7
I- Les mutations du transport maritime.....	7
A - <i>La croissance des trafics et ses conséquences sur la géographie mondiale des ports.....</i>	<i>8</i>
B - <i>Les stratégies des principaux acteurs du transport par conteneurs.....</i>	<i>12</i>
II - La sous performance des ports français dans le domaine des conteneurs.....	21
A - <i>Un trafic portuaire en augmentation mais des parts de marché en diminution.....</i>	<i>21</i>
B - <i>Des handicaps identifiés.....</i>	<i>31</i>
Chapitre II – Une modernisation inachevée des terminaux à conteneurs.....	37
I- La réforme de la manutention portuaire.....	39
A - <i>Le coûteux ajustement des effectifs de la manutention portuaire.....</i>	<i>41</i>
B - <i>Les effets positifs de la réforme engagée en 1992.....</i>	<i>45</i>
C - <i>Le cas particulier de Marseille.....</i>	<i>48</i>
II - Les stratégies d'investissement.....	49
A - <i>Les mutations de l'investissement portuaire.....</i>	<i>49</i>
B - <i>Les contraintes d'espace.....</i>	<i>54</i>
III - Les modes d'exploitation des terminaux à conteneurs.....	56
A - <i>L'enjeu financier pour les ports autonomes.....</i>	<i>56</i>
B - <i>L'organisation du travail.....</i>	<i>61</i>
C - <i>Les conventions d'exploitation et les partenariats</i>	<i>68</i>
IV - La restitution d'un véritable pouvoir d'agir.....	76
A - <i>La réforme de la gouvernance des ports autonomes.....</i>	<i>77</i>
B - <i>La modernisation des relations sociales.....</i>	<i>81</i>

	Page
Chapitre III – Une insertion insuffisante dans les réseaux de desserte continentale.....	87
I - Les zones d'influence des ports français.....	88
A - <i>Les handicaps géographiques et économiques.....</i>	89
B - <i>La pénétration croissante des ports étrangers.....</i>	90
II - L'échec du report modal.....	90
A - <i>La prédominance croissante de la route et ses conséquences sur l'environnement.....</i>	90
B - <i>Les obstacles au développement du transport ferroviaire et fluvial.....</i>	96
C - <i>Les enjeux du transport maritime sur courte distance</i>	113
III- Les conditions d'amélioration de la situation actuelle	117
A - <i>A l'intérieur des ports.....</i>	117
B - <i>Les dessertes du territoire.....</i>	124
Chapitre IV – Des choix stratégiques pour l'Etat.....	133
I - L'organisation du système portuaire.....	135
A - <i>Les évolutions récentes.....</i>	135
B - <i>La nécessaire diversification du système portuaire.....</i>	139
II - La nouvelle définition du rôle de l'Etat.....	142
A - <i>La distinction entre les missions de l'Etat, celles des établissements publics et celles des opérateurs portuaires.</i>	143
B - <i>L'insuffisance du pilotage stratégique de l'Etat.....</i>	151
Conclusion générale.....	157
<i>Annexes</i>	161
<i>Glossaire et Index des acronymes.....</i>	169
Réponses des administrations et des organismes intéressés¹	
<i>Réponse du Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.....</i>	173
<i>Réponse du Président de Voies Navigables de France (VNF).....</i>	180
<i>Réponse du Président de Réseau ferré de France (RFF).....</i>	184
<i>Rapports publiés par la Cour des comptes en 2005 et 2006.....</i>	187

1) Seules sont publiées les réponses comportant des observations et parvenues à la Cour avant la délibération du rapport en chambre du conseil du 26 juin 2006 à 10 heures. Aucune réponse du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie n'était parvenue à la Cour lors de la réunion de cette formation délibérante.

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport intitulé « *Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action* ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour de comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après avoir tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Pichon, Picq, Sallois, Babusiaux, Cretin, Mme Cornette, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Menasseyre, Collinet, Gastinel, Carrez, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Capdeboscq, Murret-Labarthe, Vianès, Billaud, Berthet, de Mourgues, Paugam, Hespel, Hourri, Richard, Devaux, Bayle, Bouquet, Adhémar, Rémond, Gillette, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Bertrand, Monier, Cardon, Mme Bellon, MM. Gasse, Ritz, Freches, Duchadeuil, Moulin, Thélot, Lefas, Gauron, Lafaure, Andréani, Dupuy, Mme Morell, MM. Braunstein, Brochier, Delin, Mmes Saliou, Dayries, MM. Levy, Deconfin, Gautier (Jean), Tournier, Courtois, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, de Combles de Nayves, Diricq, Lefebvre, Sabbe, Oudin, Breyton, Corbin, Ravier, conseillers maîtres, MM. Audouin, Pascal, Gleizes, Lemasson, Cultiaux, Schaefer, Zeller, d'Aboville, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etait présent et a participé aux débats : M. Bénard, procureur général de la République.

Etait présente en qualité de rapporteur et n'a pas pris part aux délibérations : Mme Mayenobe, conseiller référendaire.

M. de Combles de Nayves, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 26 juin 2006.

**Les contrôles, dont ce rapport constitue la synthèse,
ont été effectués par :**

- MM. Pierre Murret-Labarthe, Pierre Paugam, François Monier, Jean-Pierre Lafaure, Mme Eve Darragon, conseillers maîtres ;
- M. Bernard Schaefer, conseiller maître en service extraordinaire ;
- Mme Catherine Mayenobe, MM. Yves Colcombet, François Ecalle, Mme Loguivy Roche, M. Yorick de Mombynes, conseillers référendaires ;
- Mme Sylvie Escande-Vilbois, M. Jean-Pierre Sekely, rapporteurs ; M. René Tyl, expert ;
- Mme Suzanne Denninger, M. Xavier Guilpin, Mmes Sylvie Hado, Marie-Claude Hureau, Eliane Vallet, assistants de vérification.

Ce projet de rapport avait été délibéré par la 7^{ème} chambre de la Cour le 16 mars 2006 sous la présidence de M. Sallois, président de chambre, en présence de M. Gastinel, président de chambre maintenu en activité, MM. Murret-Labarthe, Paugam, Devaux, Lafaure, Brochier, Gautier (Louis), Mme Darragon, conseillers maîtres, MM. Gleizes, Schaefer, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ce projet a ensuite été arrêté par le Comité du rapport public et des programmes du 11 avril 2006 présidé par M. Séguin, premier président avant d'être communiqué, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés.

Introduction générale

Historiquement, l'intervention de l'Etat dans le domaine portuaire a toujours été importante en France. Moyens d'une puissance maritime, militaire ou coloniale, nombre des ports sont nés de l'initiative de la puissance publique.

Le pouvoir central a toujours choisi les sites sur lesquels il souhaitait établir ses ports. Ce fut le cas sous l'Ancien régime mais également plus près de nous lorsqu'en 1920 deux ports autonomes furent créés, celui de Bordeaux et celui du Havre.

Le rôle de l'Etat demeure aujourd'hui encore prépondérant. C'est ainsi que Le Havre et Marseille ont été choisis comme prioritaires pour affronter la concurrence des autres grands ports européens.

Par delà l'exercice de ses fonctions régaliennes, l'Etat exerce la tutelle des ports autonomes maritimes et gère les ports d'intérêt national, ces derniers devant être transférés aux collectivités territoriales à compter du 1^{er} janvier 2007. Depuis 1999, il leur a consacré chaque année entre 100 et 150 M€ de crédits budgétaires. Ces moyens budgétaires s'inscrivent dans un champ d'intervention beaucoup plus large. L'Etat contribue en effet largement au financement des dessertes portuaires, routières, ferroviaires et fluviales. Plus de 300 M€ ont été accordés au secteur de la manutention portuaire depuis la réforme de 1992. De nombreuses aides publiques sont également versées chaque année aux armateurs de la flotte de commerce française comme aux différents opérateurs du transport combiné et du transport maritime sur courte distance. Dans ces multiples dimensions, l'engagement financier de l'Etat envers la filière portuaire et maritime, que ne retrace aucun document budgétaire, est significatif.

Toutefois, l'Etat n'est qu'un des acteurs de ce secteur désormais ouvert à la concurrence. Depuis les lois de décentralisation, les collectivités territoriales contribuent de plus en plus au financement des investissements des ports et de leurs dessertes. Depuis peu, les grands armements et les opérateurs de la manutention s'engagent eux aussi dans les stratégies de développement des ports maritimes. Ceux-ci ont investi, depuis 1980, plus de 4 Md€ dans des opérations de modernisation et de développement, financées à hauteur des deux tiers par des fonds publics.

Bien que cet enjeu budgétaire demeure limité au regard de celui d'autres modes de transport, le secteur portuaire n'en a pas moins un intérêt majeur pour l'économie française. Aujourd'hui, il représente un chiffre d'affaires estimé à 2 Md€, dont les ports maritimes d'Etat réalisent environ 45 %. Il emploie directement près de 35 000 salariés. Mais en réalité, le poids économique de la filière portuaire dans son ensemble est beaucoup plus important, et environ 250 000 emplois en dépendent. Bien que non quantifié, son impact global sur la compétitivité de notre pays est encore plus important.

En tout état de cause, la perception qu'a l'opinion publique des questions maritimes va bien au-delà de strictes considérations financières ou économiques, et elle ne peut être minimisée par les pouvoirs publics.

La Cour a publié, en octobre 1999, un rapport sur la politique portuaire française. Cette synthèse des contrôles menés sur les ports autonomes maritimes étudiait plusieurs thèmes spécifiques, parmi lesquels figuraient l'organisation portuaire, les équipements des ports de la façade atlantique, la gestion du domaine et des zones industrielles portuaires, les équipements et les aides accordées au trafic transmanche, le bilan de la réforme de la manutention, ainsi que les comptes et la gestion de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers (Cainagod).

Les principaux constats, qui s'inscrivaient dans la continuité des travaux déjà publiés en 1990², avaient souligné le caractère inadapté du cadre juridique et financier de la loi du 29 juin 1965 sur les ports autonomes maritimes au regard des évolutions économiques de ce secteur et de la classification des ports d'Etat en deux catégories. Ils étaient prolongés par des observations sur l'absence de politique cohérente et globale de l'Etat, sur les défauts de coordination entre les transports terrestres et maritimes et sur le manque de programmation des investissements. En ce qui concerne l'exploitation portuaire, la Cour appelait les pouvoirs publics à engager une réflexion en vue de restructurer l'organisation interne des ports pour mettre fin aux déficits de l'activité d'outillage public. Elle recommandait enfin l'adoption rapide des textes nécessaires pour faire aboutir les projets d'opérateur unique, visant à intégrer l'exploitation des outillages des ports dans les entreprises de manutention.

Depuis lors, la Cour a procédé à un nouvel examen de la situation des six ports autonomes maritimes métropolitains³ et du groupement

2) Rapport public particulier « La politique portuaire française » octobre 1999 (Page 193)

3) Bordeaux, Dunkerque, Le Havre, Marseille, Nantes Saint-Nazaire et Rouen.

d'intérêt économique « Dragages ports ». Elle a dressé, en 2005, 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. Elle a enfin examiné la desserte terrestre et l'intégration des ports de commerce dans les chaînes de transport.

Ces travaux ont mis en évidence plusieurs aspects préoccupants pour le développement des ports autonomes français et le maintien de leur place en Europe.

Certes, les pouvoirs publics ont engagé, après la publication du rapport de 1999, des mesures d'ordre règlementaire et administratif visant à favoriser la compétitivité. De leur côté, les établissements publics portuaires ont modernisé et amélioré leur gestion.

Mais, au-delà de décisions ponctuelles, aucune réforme structurelle, institutionnelle ou financière n'a été mise en œuvre depuis plus de dix ans. Les projets de modernisation du secteur portuaire engagés en 2001 puis en 2003 n'ont pas été menés à leur terme. Ce *statu quo* contraste avec les profondes et rapides mutations intervenues au cours des dernières années dans l'environnement économique.

Alors que l'essor du transport maritime et, plus particulièrement, l'explosion du trafic de conteneurs (qui a progressé de 9,6 % en 2004), ont constitué de puissants moteurs de développement pour les principales places européennes, les ports français n'ont pas pleinement tiré parti de cette situation pour augmenter leur part de marché. Celle-ci a au contraire diminué - parfois significativement - au profit de leurs concurrents européens.

Pourtant, la France bénéficie en théorie d'atouts géographiques pour devenir, avec ses trois façades maritimes, l'une des principales portes d'entrée en Europe des marchandises transportées par les lignes régulières des grands armements maritimes. Adossés à un important marché de consommateurs, couvrant la France, la Suisse, le sud de l'Allemagne et le nord de l'Italie, les ports maritimes français disposent théoriquement d'un potentiel de développement, créateur d'emplois directs ou indirects.

Malgré l'augmentation continue du trafic portuaire traité par les ports français, le constat de leur moindre croissance par rapport à celle de leurs principaux concurrents européens a particulièrement retenu l'attention de la Cour. Elle a choisi cette fois-ci de centrer ses travaux de synthèse sur le secteur dans lequel la situation concurrentielle des ports français est la plus médiocre, celui du trafic de conteneurs.

Les trois premiers chapitres du rapport s'attachent à montrer les nouveaux impératifs économiques qui résultent de la mutation de l'environnement des ports maritimes. Sur la base de l'analyse de la situation concurrentielle des ports français, la Cour tente d'identifier les principaux obstacles à l'amélioration de leur compétitivité globale. L'insuffisante performance industrielle des terminaux à conteneurs constitue l'un d'entre eux. L'insertion des ports dans les chaînes de transport terrestres en est un second dès lors qu'ils veulent conserver leur place de grands ports continentaux et non devenir de simples ports de transbordement.

Le dernier chapitre analyse les forces et les faiblesses du système portuaire français. L'examen de la pertinence de l'organisation institutionnelle, du partage des missions entre les différents acteurs publics et privés et du mode de pilotage des établissements publics portuaires met en lumière les insuffisances de la situation actuelle et la nécessité de son évolution profonde dans le cadre d'un schéma d'ensemble que l'Etat se doit plus que jamais d'établir. Dans le contexte du transfert des ports d'intérêt national aux collectivités territoriales à compter du 1^{er} janvier 2007, la nature et la portée des choix récents opérés par l'Etat requièrent un examen particulier, afin de tenter d'apprécier la cohérence du système portuaire qui en résulte.

En rendant publics ses travaux sur le domaine portuaire pour la seconde fois en sept ans, la Cour entend contribuer à une réflexion sur la place que notre pays veut conférer à ses ports. Cette réflexion lui paraît nécessaire. Elle est d'actualité. Le principal développement portuaire des dix dernières années, Port 2000, vient d'être mis en service au Havre avec des modes d'exploitation transitoires. Des orientations stratégiques devront être définies par l'Etat pour les faire évoluer avant la fin de la décennie. La décision d'engager le projet marseillais de Fos 2XL doit prochainement intervenir. Le nouvel échec de la proposition de directive européenne sur l'ouverture au marché des services portuaires a relancé la réflexion sur les véritables enjeux de la politique portuaire en Europe.

Dans ce contexte, la Cour s'est attachée, en formulant des recommandations, à contribuer à la réflexion d'ensemble qu'elle appelle de ses vœux sur l'avenir des ports maritimes français.

Les différentes catégories juridiques de ports

Les ports autonomes maritimes : cette catégorie d'établissements publics de l'Etat dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière a été instituée par la loi du 12 juin 1920. La loi du 29 juin 1965 en définit le régime juridique et financier actuel qui s'applique aux « ports de commerce dont l'importance le justifie » (article L 111-1 du code des ports maritimes) créés par décret. Ces établissements publics, dont la jurisprudence administrative a reconnu le caractère « mixte » exerçant à la fois des missions de service public et des activités industrielles et commerciales, tirent essentiellement leurs ressources de leurs usagers sous la forme de droit de port sur les navires et les marchandises, de taxes sur les passagers, de taxes d'outillage et de produits domaniaux.

Les ports autonomes fluviaux : cette catégorie comprend le port de Paris et celui de Strasbourg régis par des textes spécifiques. L'exploitation, l'entretien et l'amélioration des autres ports fluviaux relèvent, sauf exception, de la compétence de l'établissement public « Voies navigables de France ». Cette compétence est, depuis 1983, partagée avec les conseils régionaux

Les ports d'intérêt national : consacré par la loi du 22 juillet 1983, cet ensemble regroupe les ports de commerce et de pêche non autonomes relevant de la compétence de l'Etat. Leur gestion est assurée par un représentant de l'Etat. Un conseil portuaire est consulté pour avis sur les dossiers intéressant l'aménagement et l'exploitation du port.

Chapitre I

Des performances médiocres pour les ports français

I - Les mutations du transport maritime

Au cours de la dernière décennie, le commerce mondial de marchandises a augmenté en moyenne de 5,6 % par an en volume, soit le double de l'accroissement de la production mondiale. Ce taux a atteint 9 % en 2004 et 6 %⁴ en 2005.

Traitant les trois quarts du volume des échanges internationaux, le transport maritime est le principal mode de transport de marchandises. Son taux annuel de progression en volume est d'environ 4 % en moyenne sur les dix dernières années.

Au cours de la même période, les modes de transport maritime ont connu une mutation majeure. Les vracs solides (minerais de fer, charbon, céréales) et les vracs liquides (pétrole brut, produits raffinés, hydrocarbures gazeux, produits chimiques) sont toujours acheminés par des navires spécialisés. Les marchandises diverses sont en revanche de plus en plus transportées par conteneurs. Ainsi, le trafic de conteneurs est passé de 142 millions d'EVP⁵ en 1995 à 271 millions d'EVP en 2005⁶.

4) Organisation mondiale du commerce (OMC), donnée provisoire.

5) EVP ou équivalent vingt pieds : unité de référence pour mesurer le transport par conteneurs, lesquels font conventionnellement 20 pieds de longueur soit 6,058 mètres

A - La croissance des trafics et ses conséquences sur la géographie mondiale des ports

Dans un contexte d'augmentation globale du transport maritime, le trafic par conteneurs connaît la croissance la plus importante. Sur longue période, il croît à un rythme trois fois plus rapide que la production mondiale. Cette évolution devrait se poursuivre au cours des prochaines années à un taux annuel de progression évalué entre 7 % et 10 %. Elle entraînerait au minimum, à l'horizon 2015, un nouveau doublement du trafic. Ces perspectives posent d'ailleurs le problème de la congestion des ports et imposent de développer les capacités de traitement des conteneurs.

L'expansion de ce trafic s'est effectuée prioritairement sur quelques axes qui correspondent au développement des flux commerciaux, Asie-Europe, Europe-Amérique du Nord et Amérique du Nord-Asie. Elle se traduit par une concentration du trafic portuaire en Asie du Sud Est à hauteur de 64 %, l'Europe en traitant 21 % et l'Amérique du Nord 15 % en 2004.

L'essentiel du trafic en Europe est constitué par les échanges intra européens, mais un quart provient d'échanges inter continentaux, notamment avec l'Asie.

La croissance de l'économie des pays asiatiques, en particulier de la Chine, constitue ainsi un moteur essentiel du développement actuel du transport maritime. Elle se manifeste par une explosion de son trafic qui a atteint 2,45 milliards de tonnes en 2004, soit une progression de 25 % par rapport à 2003.

Situés sur une ligne Extrême-Orient-Europe dont le volume représentait, en 2003, près de trois fois celui des échanges avec l'Amérique du Nord, les nouveaux flux qui en résultent ne sont pas sans conséquence pour les ports européens. Cette évolution est favorable au développement des ports de la façade méditerranéenne qui peuvent conquérir de nouveaux trafics des lignes transitant par le canal de Suez au détriment des ports d'Europe du Nord.

La croissance du trafic maritime qui s'est accélérée au cours de la dernière décennie, a profondément modifié le classement des ports à l'échelle mondiale.

6) Source Institute of Shipping economics and logistic - Shipping Statistics and Market Review, étude annuelle faite sur 71 ports dont 64 % Asie, 21 % Europe et 15 % Amérique du Nord.

Les quinze premiers ports mondiaux en 2005

1	Shanghai (Chine)
2	Singapour
3	Rotterdam (Pays-Bas)
4	Ningbo (Chine)
5	Hong Kong (Chine)
6	Pusan (Corée)
7	Canton (Chine)
8	Tianjin (Chine)
9	South Louisiana (USA)
10	Nagoya (Japon)
11	Chiba (Japon)
12	Kwangyang (Corée)
13	Houston (Etats-Unis)
14	Ulsan (Corée)
15	Anvers (Belgique)

Source : *Shipping Statistics and Market Review (SSMR) 2005*

Ainsi, après avoir dépassé le port de Hong Kong en 2003, celui de Rotterdam en 2004 et celui de Singapour en 2005, le port de Shanghai est désormais le plus grand port du monde, avec une croissance annuelle de 30 % et un trafic de 443 millions de tonnes en 2005. Avec 369 millions de tonnes, le port de Rotterdam, premier port mondial au milieu des années 1990, n'occupe désormais que le troisième rang derrière Singapour. Anvers a régressé de six places et se situe au 15^{ème} rang. En 2005, onze des quinze premiers ports mondiaux sont asiatiques. Marseille et Le Havre, qui occupaient respectivement en 1998 les 18^{ème} et 36^{ème} rangs, rétrogradent aux 24^{ème} et 39^{ème} rangs.

Cette évolution dessine également une nouvelle géographie des terminaux à conteneurs.

**Les dix premiers ports à conteneurs dans le monde
et en Europe en 2005**

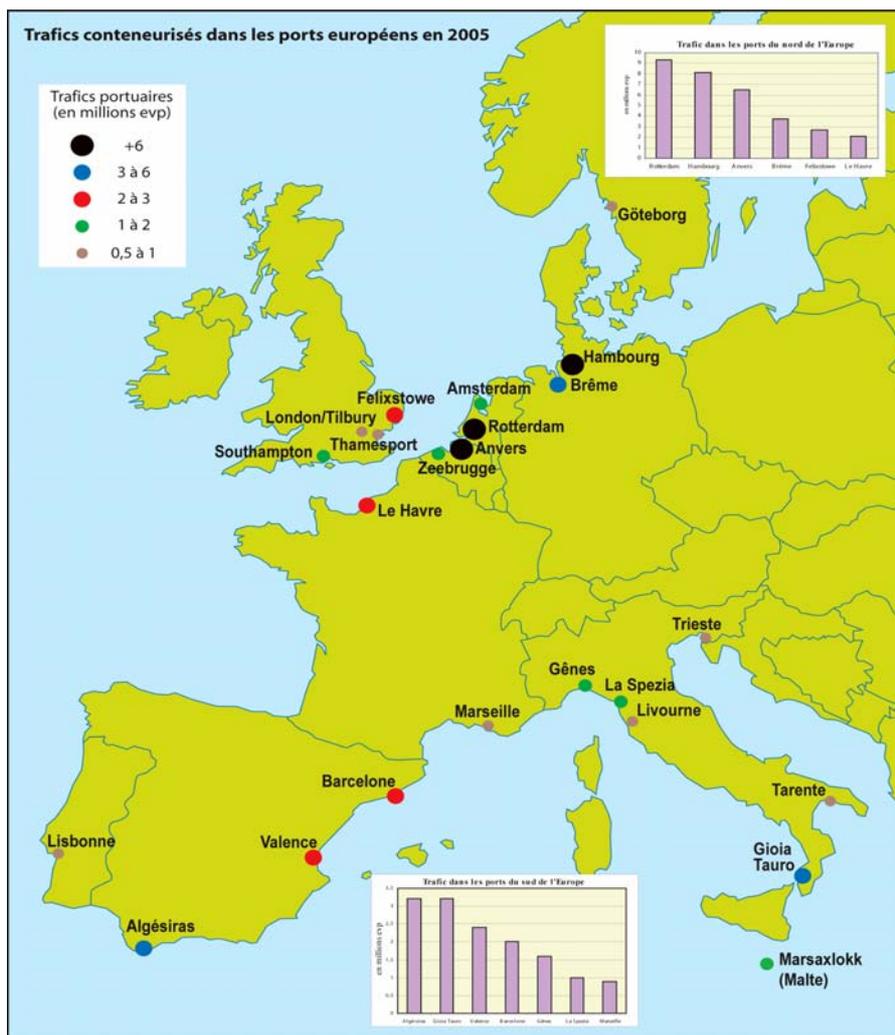
En millions EVP

Monde			Europe		
1	Singapour	23,2	1	Rotterdam (Pays-Bas)	9,3
2	Hong Kong (Chine)	22,4	2	Hambourg (Allemagne)	8,1
3	Shanghai (Chine)	18,1	3	Anvers (Belgique)	6,5
4	Shenzen (Chine)	16,2	4	Brême (Allemagne)	3,7
5	Pusan (Corée)	11,8	5	Algésiras (Espagne)	3,2
6	Kaohsiung (Taïwan)	9,5	6	Felixstowe (Royaume Uni)	2,7
7	Rotterdam (Pays-Bas)	9,3	7	Valence (Espagne)	2,4
8	Hambourg (Allemagne)	8,1	8	Le Havre (France)	2,1
9	Dubaï (Emirats arabes unis)	7,6	9	Barcelone (Espagne)	2
10	Los Angeles (Etats-Unis)	7,5	10	Gênes (Italie)	1,6

Source : Port de Hambourg

En 2005, les six principaux terminaux et treize des vingt premiers ports à conteneurs au monde étaient situés en Asie. Seuls, en Europe, figuraient parmi les vingt premiers ports à conteneurs : Rotterdam (7^{ème} rang), Hambourg (8^{ème} rang) et Anvers (12^{ème} rang).

Cinquième puissance exportatrice mondiale, la France ne dispose plus que de deux ports parmi les cent premiers, avec le Havre au 36^{ème} rang et Marseille au 70^{ème}.



B - Les stratégies des principaux acteurs du transport par conteneurs

L'évolution économique et technologique du transport maritime se traduit par des adaptations en profondeur des stratégies commerciales des compagnies maritimes et par une course aux investissements portuaires.

1 - La stratégie mondiale des grands armements

a) Le regroupement des armements

L'année 2005 a été marquée par le regroupement de plusieurs des principaux armateurs mondiaux, avec le rachat de l'armement P&O Nedlloyd par le groupe AP Moller-Maersck et celui de Delmas par CMA-CGM. Cette opération ajoute à la maîtrise des trafics est-ouest de la CMA-CGM le trafic nord-sud de Delmas, et le fait passer au troisième rang mondial.

Le transport maritime de conteneurs est toutefois encore peu concentré, puisque Maersk-Sealand, premier armateur mondial, possède moins de 20 % des parts de marché, CMA-CGM en détenant environ 5 %.

Cette situation devrait encore évoluer au cours des prochaines années, compte tenu des investissements réalisés dans la nouvelle génération de navires porte-conteneurs. En 2005, la flotte comptait 3 600 unités d'une capacité totale de près de 8 millions d'EVP. Près de 1 100 navires sont en commande, soit une capacité nouvelle de 12 millions d'EVP. Dans ces conditions, le parc qui compte actuellement 34 unités de plus de 8 000 EVP, devrait doubler.

b) La concentration des escales de lignes régulières

Les armateurs se sont adaptés à la concentration des échanges de marchandises sur l'axe est-ouest en développant des « lignes tour du monde » et des « liaisons pendulaires » entre les continents. Aujourd'hui, une cinquantaine de services relie l'Europe à l'Asie chaque semaine. Les échanges entre l'Asie et l'Amérique du Nord font l'objet d'une desserte encore plus soutenue.

La mise en service des lignes « tour du monde » et celle de la nouvelle génération de navires porte-conteneurs à grande capacité, imposent des coûts fixes élevés qui incitent les armateurs à réduire le nombre d'escales. Compte tenu des coûts de passage portuaire et d'immobilisation des navires, une escale n'est justifiée économiquement que lorsqu'une partie de la cargaison, estimée à 10 %, y est manutentionnée.

Cette contrainte a conduit au développement de « réseaux en étoile », à l'instar des *hubs* du secteur aérien, qui s'appuient sur quelques ports disposant des capacités de manutention nécessaires. Il est donc essentiel - et ceci est particulièrement vrai pour les ports français - d'être choisi comme lieu d'escale de lignes régulières pour éviter la marginalisation.

Seuls les ports adossés à une aire d'influence économique significative assurent un transit de masse suffisant pour justifier des investissements importants. Etre choisi comme escale présente pour les ports des garanties en termes de pérennité d'autant plus importantes que les armateurs s'efforcent de plus en plus d'acquérir la maîtrise des opérations de desserte terrestre pour fiabiliser leur offre vis-à-vis de leurs clients. Elle apporte en outre, à la collectivité, une rentabilité socio économique et des gisements d'emplois indirects tout au long de la chaîne de transport et de logistique.

Les autres ports ne sont utilisés que pour du trafic dit de transbordement, les conteneurs débarqués étant réembarqués sur des navires de taille plus réduite, les *feeders*, qui desservent les ports dans lesquelles les lignes régulières ne s'arrêtent pas. Cette nature d'activité peut être, à court terme, rentable pour les ports concernés qui bénéficient d'une double tarification de droits de port, à l'entrée et à la sortie du conteneur. Elle est en revanche aléatoire sur plus long terme, ces trafics étant par nature volatiles et pouvant à tout moment être réorientés.

L'équilibre entre trafic de transbordement et trafic continental et la fiabilisation des escales des lignes régulières constituent de ce fait un enjeu majeur pour les ports et la rentabilisation de leurs infrastructures.

c) La maîtrise des services de desserte terrestre

L'accroissement de la taille des navires porte-conteneurs, la massification des escales et les alliances commerciales ou capitalistiques ont permis de réduire fortement les coûts. Les nouveaux gisements de compétitivité se situent désormais dans le contrôle des segments terrestres du transport, qui comportent des enjeux financiers non négligeables.

Les compagnies maritimes souhaitent maîtriser les dessertes terrestres et pratiquer le « *carrier haulage* » c'est-à-dire le transport terrestre sous la responsabilité de l'armateur. En effet, elles gèrent un parc important de conteneurs, dont elles sont propriétaires pour moitié, et ont intérêt à leur rotation et à leur repositionnement rapides.

Le repositionnement des conteneurs vides

Pour deux conteneurs arrivés remplis d'Asie, un seul retourne plein à son point de départ.

Cette dissymétrie a deux conséquences. En premier lieu, le retour « à vide » des navires porte-conteneurs vers l'Extrême-Orient impose aux armateurs un coût qui les incite à majorer leurs taux de fret à l'aller pour couvrir les coûts du retour. Cette pratique peut se traduire par des distorsions tarifaires non directement liées aux coûts directs de l'escale. En second lieu, la gestion des conteneurs vides et de leur repositionnement entraîne des exigences nouvelles en termes de capacités de stockage et de dessertes terrestres.

Leurs clients - les chargeurs - demandent de plus en plus un service « de bout en bout ». Une offre terrestre performante devient un facteur de différenciation et d'efficacité. Les activités logistiques auxquelles elles peuvent s'associer contribuent de surcroît à la valeur ajoutée.

La stratégie d'intégration verticale de la chaîne de transport se traduit par la création de filiales - opérateurs fluviaux ou ferroviaires - qui offrent de nouveaux services de transport terrestre auxquels ils apportent leur trafic portuaire. Elle suscite une nouvelle organisation des transports ferroviaires et fluviaux.

d) La prise de contrôle des terminaux et ses conséquences sur la manutention portuaire

La volonté des armateurs de maîtriser la chaîne de transport les conduit tout naturellement à s'allier aux sociétés de manutention déjà sur place.

Cette stratégie constitue notamment une réponse aux dangers que pourrait présenter, pour eux, la situation monopolistique de certains groupes de manutention. Elle correspond également à une volonté de diversifier, au niveau mondial, les lieux d'escale dans lesquels ils maîtrisent les capacités de manutention.

Parmi les quinze principaux armements mondiaux, dix au moins exercent des activités de manutention portuaire dans le cadre de terminaux affectés à leur usage exclusif. Ceux-ci sont le plus souvent exploités en partenariat, commercial ou capitalistique, avec une société de manutention qui dispose de trafics existants.

La France ne fait pas exception à cette évolution.

Au Havre, le principal terminal à conteneurs avant la mise en service de Port 2000, le terminal de Bougainville, est exploité par une société regroupant l'armement MSC (Mediterranean shipping company), deuxième armement mondial, et la société locale Terminaux de Normandie. L'opérateur retenu à l'issue d'une procédure de consultation pour exploiter le terminal de France de Port 2000 est le manutentionnaire local Générale de Manutention Portuaire (GMP) associé commercialement à Portsynergy, société dans laquelle sont liés l'armement CMA-CGM et le manutentionnaire P&O Ports, quatrième manutentionnaire mondial racheté au premier trimestre 2006 par Dubai Ports World. L'opérateur retenu pour le terminal porte Océane est Maersk, premier armement mondial, associé à la société Terminaux de Normandie.

A Marseille, CMA-CGM s'est allié à P&O Ports pour le premier terminal du projet Fos 2XL. L'armateur MSC a été retenu pour le second.

L'implication croissante des armateurs accélère la transformation des places portuaires françaises engagée avec la réforme du secteur de la manutention portuaire en 1992.

Jusqu'à présent les sociétés de manutention étaient des entreprises locales, souvent en situation de monopole ou d'oligopole pratiquant des tarifs élevés sans pour autant investir dans le développement de leur activité. L'arrivée de sociétés à dimension internationale devrait leur permettre d'atteindre la taille critique qui leur faisait défaut pour offrir des prestations compétitives et leur donner les moyens financiers nécessaires pour peser dans les stratégies de développement des places portuaires.

Mais, en même temps, ces puissants opérateurs acquièrent un pouvoir de négociation qui comporte des risques pour l'autorité portuaire et la concurrence sur la place.

2 - Les stratégies de développement des ports

La croissance du trafic de conteneurs suscite une concurrence de plus en plus vive qui incite les ports européens à engager de lourds investissements pour conforter leur développement.

a) Les nouvelles infrastructures

Les ports de la façade Nord de l'Europe doivent faire face à une saturation de leurs capacités de traitement et à la congestion de leurs zones de stockage, voire à celle de leurs dessertes terrestres.

De plus, pour pouvoir accueillir et traiter les navires de dernière génération, il est nécessaire d'adapter les installations existantes ou de construire de nouveaux terminaux (annexe I).

En conséquence, les ports maritimes qui souhaitent se développer ont engagé des programmes d'investissement pour accroître leur offre et tenter de conquérir des nouveaux trafics. Il s'agit de créer des zones de traitement massifiées pour garantir la rentabilité des investissements des opérateurs sur la durée d'exploitation qui leur est consentie. Leur ampleur, dans un contexte de plus en plus contraignant pour les financements publics dans l'Union européenne, conduit à généraliser un cofinancement avec les opérateurs de terminaux qui prennent à leur charge les investissements dans les superstructures, tandis que les établissements portuaires financent pour leur part les dépenses d'accès et les quais.

Du Havre à Hambourg, le long d'une côte de mille kilomètres qui ne compte pas moins d'une dizaine de ports, ces projets de développement sont significatifs au regard des trafics actuellement traités. Ils représentent un potentiel de 28 millions d'EVP sur la période 2002 à 2010 ce qui correspond à une augmentation des capacités de 160 % à Rotterdam, 100 % à Anvers, 68 % à Brême et 40 % à Hambourg.

Les kilomètres de quai en construction sur la façade du Nord de l'Europe contribuent à intensifier la concurrence. Même en faisant abstraction d'une éventuelle surcapacité portuaire, il apparaît d'ores et déjà que seuls quelques ports disposant de la meilleure compétitivité globale seront choisis par les grands armateurs pour leur trafic le plus stable et le plus pérenne.

Dans ce contexte, l'ampleur et les modalités du financement public pour assurer le financement des infrastructures portuaires, seulement amortissables sur longue période, revêtent une importance capitale. Cette question, qui se heurte à la diversité des statuts et des régimes fiscaux, n'était jusqu'à présent pas traitée par la proposition de directive sur les services portuaires, retirée après un nouveau rejet par le Parlement européen le 17 janvier 2006. Selon les récentes déclarations du commissaire européen en charge des transports, elle pourrait devenir l'un des principaux enjeux d'un nouveau texte visant à améliorer les conditions de la concurrence dans le cadre plus général des projets de régulation des aides publiques.

La place des financements privés consentis par les opérateurs de terminaux et les conditions de leur rentabilité constituent l'autre enjeu de cette nouvelle phase de développement de capacités de traitement de conteneurs. Il justifie leurs demandes de disposer d'un cadre juridique garantissant un partage des risques équitables entre les ports et eux, et d'avoir la pleine maîtrise non seulement des opérations de manutention sur leurs terminaux mais aussi de la gestion des personnels qui y contribuent.

La proposition de directive sur l'accès au marché des services portuaires

Dans la continuité des orientations du livre vert sur les ports de 1997, la Commission a adopté le 13 février 2001 une communication au Parlement européen et au Conseil intitulée « *améliorer la qualité des services dans les ports maritimes : un élément déterminant du système de transport en Europe* », dénommé « paquet portuaire », articulé autour d'une proposition de directive concernant « l'accès au marché des services portuaires »⁷. Après son rejet par le Parlement européen le 20 novembre 2003, la Commission a adopté une seconde proposition le 13 octobre 2004 qui a donné lieu à un nouveau vote négatif du Parlement européen le 17 janvier 2006. Le projet a été retiré en mars 2006.

Cette proposition prévoyait l'attribution d'autorisation aux fournisseurs de services portuaires selon des procédures transparentes et avec une mise en concurrence. Elle encadrait la durée maximale des autorisations, de 10 à 36 ans, pour la fourniture de services par des entreprises qui ont directement contribué au financement et à la construction d'un nouveau port, ou d'une partie de nouveau port, y compris son infrastructure de base.

Les principaux points d'achoppement pour son adoption ont concerné :

Le contenu de la directive : le débat a porté sur la question de savoir si le « paquet portuaire » devait ne traiter que de la concurrence intra ports, entre les fournisseurs d'un même service portuaire à l'intérieur d'un port, ou être étendu à la concurrence entre ports (directive transparence et adoption par la Commission des orientations sur les aides d'Etat relatives au financement des infrastructures) ; l'acceptation la plus large a prévalu dans le second projet.

7) Les services portuaires comprennent, au sens du projet de directive, les services techniques nautiques de pilotage, de remorquage et d'amarrage, toutes les opérations de manutention de la marchandise (y compris le chargement et le déchargement, la manutention, l'arrimage, le transbordement et les autres opérations de transport entre deux terminaux) et les services aux passagers (comprenant l'embarquement et le débarquement). Ils sont fournis soit à l'intérieur de la zone portuaire, soit sur la voie d'accès au port et de sortie du port.

Les services portuaires inclus dans le champ de la directive : l'inclusion des services nautiques de pilotage a soulevé des objections de la part de certains pays, dont la France. Le pilotage a été maintenu dans le champ de la directive moyennant la reconnaissance du « caractère obligatoire du pilotage » et de la soumission « *de ce service à des règles d'organisation qu'elles (autorités compétentes) jugent appropriées pour des raisons de sécurité et en fonction des obligations de service public* » afin d'assurer la sécurité du trafic maritime. La reconnaissance de la spécificité de ce service pouvait comporter la possibilité de limiter la prestation des services de pilotage à un seul fournisseur par port.

L'auto assistance⁸ pour les fonctions de manutention : cette disposition a notamment suscité des oppositions de la part des organisations syndicales qui ont dénoncé les risques de *dumping* social et les dangers pesant sur la sécurité des opérations de manutention, suscités, selon elles, par le recours à une main d'œuvre non qualifiée. Elles ont entraîné des mouvements sociaux, parfois violents, dans toute l'Europe (Finlande, Allemagne, Belgique, Royaume-Uni et France notamment). Cette disposition a été maintenue moyennant l'octroi de garanties apportées par l'encadrement du recours à l'auto assistance pour la manutention du fret et le rappel de l'application des réglementations nationales relatives à l'emploi et à la formation dès lors qu'elles sont compatibles avec les règles communautaires.

Le seuil d'application de la proposition de directive était de 1,5 million de tonnes de fret ou de 200 000 passagers.

En fait, l'étude européenne réalisée par le réseau des missions économiques de la DGTPE en septembre 2005 montre déjà une ouverture totale au marché du secteur de la manutention, une ouverture partielle des services de remorquage et de lamanage, et le maintien de situations monopolistiques pour le service de pilotage.

8) Situation dans laquelle l'armateur utilise ses personnels fixes à terre pour les opérations de manutention, voire, pour les lignes régulières de transport maritime sur courte distance et les autoroutes de la mer, son personnel navigant.

Exemples de projets de nouveaux terminaux entre le Havre et Hambourg

Wilhelmshaven, port allemand en eaux profondes a engagé un projet de développement de près d'1 Md€ destiné à accueillir des porte-conteneurs de dernière génération et à concurrencer le port de Rotterdam. Les partenaires privés doivent contribuer à hauteur du tiers au financement de ce projet.

A **Anvers**, le nouveau terminal de Deurganckdok a été mis en service mi 2005 pour répondre à la saturation des terminaux existants. Il a suscité de vives oppositions en raison de son impact sur l'environnement. Exploité par deux opérateurs, P&O et PSA, il a coûté environ 1,1 Md€, dont 500 M€ sur fonds privés, soit 45 %. Sa capacité de traitement est de 5,5 millions d'EVP.

Rotterdam souhaite engager à compter de 2007 un second projet d'agrandissement, Maasvlakte II, qui comporte 1 000 m de quai et 10 km de voies routières et ferrées. Le coût est estimé à 2,9 Md€ auquel l'Etat devrait contribuer à hauteur de 724 M€. La participation du secteur privé au plan de financement n'a pas été communiquée. Quatorze entreprises ont manifesté leur intérêt pour exploiter un terminal. Le port a prévu un mécanisme d'intéressement croisé du port et des opérateurs à leurs gains réciproques. D'une capacité de 8,5 millions d'EVP, ce projet vise une mise en service en 2008-2010. Il se heurte à d'importantes contraintes environnementales et doit être construit sur des terres gagnées sur la mer.

Au Havre, Port 2000 devrait permettre dans sa configuration finale de tripler les volumes traités par rapport à 2005 et d'atteindre 6 millions d'EVP. Dans sa première phase, il accueillera 4 postes à quai puis 6 à l'horizon 2009 pour un trafic potentiel de 1,6 million d'EVP. Cet investissement s'élève à 1,1 Md€ dont un quart est financé par les opérateurs privés. La seconde phase d'aménagement, dont le plan de financement n'est pas établi, porterait à 12 le nombre de postes à quai.

Dunkerque a consacré 54 M€ depuis 2002 à l'allongement du quai de Flandres pour accueillir des navires porte-conteneurs à plus fort tirant d'eau sur une longueur d'environ 1 km. Il fait le pari d'une augmentation de 600 000 EVP de son trafic de conteneurs. Le financement des infrastructures a été assuré par l'Etat, le port autonome et les collectivités territoriales dans le cadre du CPER. L'opérateur NFTI ou supporte les coûts des nouveaux équipements.

Sources : Réseaux d'expertise et de veille internationale des missions économiques de la direction générale du trésor et de la politique économique – Cour des comptes

b) Les zones logistiques et les ports avancés

Essentiel pour assurer le lien entre les sources d'approvisionnement et de production et les consommateurs, le transport maritime est inclus dans une chaîne dont la maîtrise du coût est un élément déterminant de compétitivité. Cette situation se traduit par une prise en compte croissante des services de logistique, créateurs de valeur dans un mode de gestion en flux tendus sans stocks. Elle entraîne des contraintes nouvelles en termes de coût, mais aussi de qualité de service et de fiabilité.

Ces exigences, et la rentabilité de ces fonctions à forte valeur ajoutée, conduisent les ports qui le peuvent à aménager des zones d'activité. Ainsi, disposant d'un avantage concurrentiel par rapport au Royaume Uni, le port de Dunkerque a développé une zone d'activités où les services de logistique contribuent au développement du trafic. Au Havre, le port a également aménagé des zones d'activités logistiques pour accompagner le développement du trafic suscité par la mise en service de Port 2000. Dans la perspective de Fos 2XL, le port de Marseille tente de valoriser depuis une dizaine d'années une zone d'activités et de logistique de 180 hectares dans son enceinte, Distriport. Projet peu soutenu jusqu'à une période récente par les collectivités riveraines, sa commercialisation est aujourd'hui assurée pour moitié.

La stratégie de développement d'avant-ports ou de « ports secs » répond au même objectif de massification des trafics et d'intégration dans les chaînes de transport. Ces installations, généralement desservies par plusieurs modes de transport terrestre, sont des lieux de rabattement et de diffusion des conteneurs en liaison directe avec un port maritime.

Dans le cadre d'un accord conclu avec la Compagnie nationale du Rhône, gestionnaire du port de Lyon Edouard Herriot, le port de Marseille a ouvert à Lyon en 1996 un port avancé qui inclut depuis 2004 le dédouanement des marchandises. Son développement s'est heurté aux réticences des transitaires marseillais et à leur refus d'ouvrir l'informatique portuaire, pourtant partiellement financée par le port autonome, à leurs concurrents lyonnais. Le problème de l'accès au système d'information n'est toujours pas résolu.

Le port de Barcelone a annoncé le choix de Toulouse pour organiser son port avancé dans le sud de la France et étendre sa zone d'influence jusqu'à Lyon, avec un objectif de trafic de 200 000 EVP à l'horizon 2015.

En complément des plates-formes implantées sur la Seine, le Havre envisage de développer son réseau de ports avancés desservis par le mode ferroviaire avec la création d'un site à Chalons en Champagne. Il en va de même pour le port de Nantes Saint-Nazaire à Vierzon. Ces projets de création ou d'aménagement de zones hors de leur circonscription pourraient être facilités par une adaptation des dispositions réglementaires du code des ports maritimes qui les limitent actuellement.

Les stratégies de développement des ports maritimes ne peuvent plus se limiter à la valorisation de leurs atouts naturels et à l'aménagement d'infrastructures performantes. Nécessairement globales, elles visent à les transformer en plateformes d'échanges dans lesquelles les différentes parties prenantes - chargeurs, armateurs, transporteurs, syndicats et autorités publiques - sont engagées. Les autorités portuaires ont un rôle à jouer, même s'il est limité dans le processus global, pour fédérer les projets de développement.

II - La sous performance des ports français dans le domaine des conteneurs

La performance des ports français et leur compétitivité globale doivent être appréciées dans cet environnement dont l'évolution s'est accélérée au cours de la dernière décennie.

A - Un trafic portuaire en augmentation mais des parts de marché en diminution

Les ports maritimes français métropolitains acheminent plus des deux cinquièmes du tonnage et le cinquième de la valeur du commerce extérieur national.

Le trafic portuaire métropolitain global a augmenté de 22 % depuis 1989, passant de 302 à 370 millions de tonnes. La structure des trafics a évolué au cours de cette période. Si la part des vrac liquides – constitués à hauteur de 94 % par les produits pétroliers – demeure la plus importante avec 48 % des trafics en 2005, elle n'en a pas moins diminué de 11 points depuis 1989. Les vrac solides – charbon, engrais, céréales, nourritures animales – représentent 22 % des tonnages traités, soit 4 points de moins qu'en 1989. La diminution de la part des vrac s'est effectuée au bénéfice des marchandises diverses qui constituent désormais 30 % du trafic des ports métropolitains. Un tiers de ce trafic est conteneurisé, soit 10 % du tonnage total.

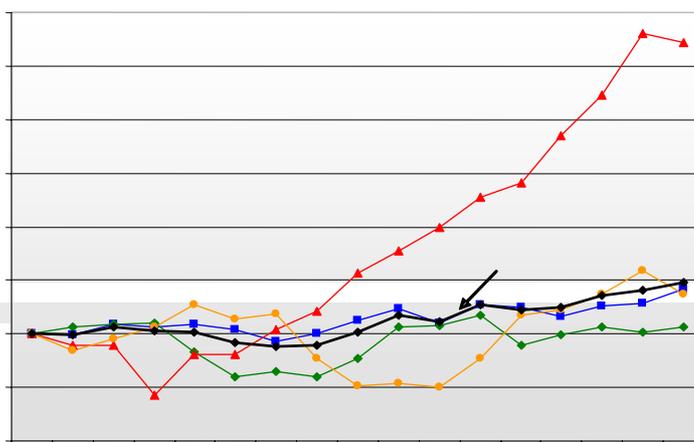
Les constats qui suivent sont fondés sur les observations de la Cour à l'occasion des contrôles qu'elle a menés sur l'activité des ports autonomes maritimes. Ils ont été mis en perspective avec les résultats du diagnostic sur la compétitivité des ports français établi par une mission du Conseil général des ponts et chaussées en 2004, que la Cour a actualisés avec les données communiquées par la direction du transport maritime, routier et fluvial.

1 - L'accroissement du trafic

L'augmentation du trafic portuaire recouvre des situations différenciées selon la nature des marchandises que reflète l'évolution du trafic des six ports autonomes métropolitains.

Variation des trafics des six ports autonomes métropolitains selon la nature des marchandises

Base 100 en 1989



Source conseil général des ponts et chaussées – direction des transports maritimes, routiers et fluviaux

Depuis le début des années 1990, le tonnage global a augmenté de 19 %. Sa principale composante, les vrac liquides, enregistre une croissance de 16,5 %. Il s'agit d'un marché déjà organisé, orienté vers les ports où les entreprises importatrices ont installé leurs capacités de raffinage, et qui sont raccordés aux réseaux de transport par oléoducs et gazoducs. Il est faiblement consommateur de main d'œuvre au sein des ports. Ces derniers bénéficient de droits de port importants en raison des tonnages élevés qui transitent par leurs installations.

En raison de sa nature, le trafic de vracs solides est plus cyclique. Il atteint en 2005 un niveau à peu près équivalent à celui du début des années 1990. Il est fortement dépendant de facteurs conjoncturels non maîtrisés par les ports, telle la production céréalière, et de facteurs structurels liés aux évolutions de l'industrie sidérurgique. Il mobilise moins de personnels et de services portuaires que le trafic de marchandises diverses.

Celui-ci a connu la plus forte croissance : 58 % depuis 1989. Il représente pour les ports un enjeu majeur par la valeur ajoutée qu'il suscite et par l'importance de la main d'œuvre et des services qui lui sont associés. Le trafic de marchandises conteneurisées a pour sa part doublé. Pour la seule période 2000 à 2004, sa croissance atteint 40 %, soit un taux annuel moyen de 8,9 %. La tendance s'est cependant inversée en 2005, avec un recul de 5 %. Les marchandises conteneurisées constituent de ce fait le marché qui présente le potentiel de développement le plus important.

2 - La concentration sur deux principaux ports

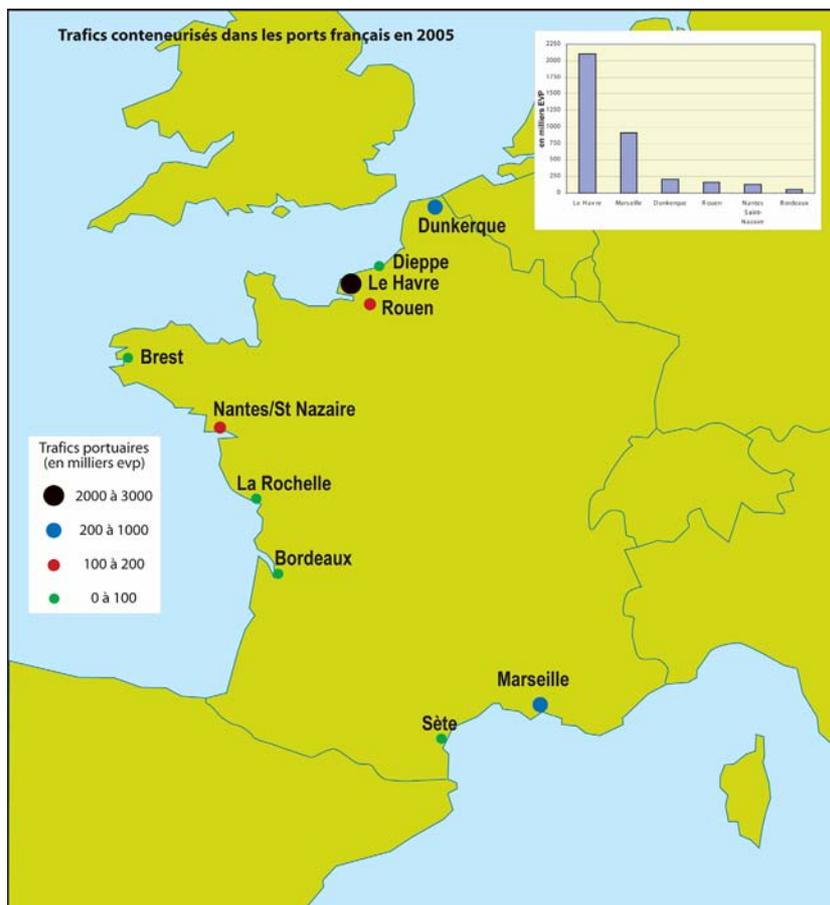
Les ports autonomes maritimes traitent les trois quarts du trafic national, dont 60 % au Havre et à Marseille.

Le trafic des ports maritimes français en 2005

Les six ports autonomes métropolitains ont traité 290 Mt, soit 78 % du trafic total des ports français. Ce volume est en progression de 2,8 % par rapport à 2004. Avec un trafic de 80 Mt, les seize ports d'intérêt national représentent 21,6 % du trafic métropolitain, en augmentation de 5,4 % par rapport à 2004. Les ports de commerce transférés aux collectivités territoriales après les lois de décentralisation de 1983 ne traitent qu'une part infime du trafic portuaire.

La concentration de l'activité portuaire autour de ces deux ports est encore plus évidente en ce qui concerne le trafic de conteneurs dont 84 % ont été traités au Havre et à Marseille en 2005, avec un peu moins de 60 % pour le seul le port normand. Le port de Dunkerque, troisième port français pour cette activité, ne représente que 6 % du trafic.

Principal port à l'échelle nationale, avec un volume de 2,1 millions d'EVP en 2005, Le Havre n'en demeure pas moins encore très modeste à l'échelle de l'Europe. Son trafic ne représente que le quart de celui de Rotterdam et de Hambourg, et le tiers de celui d'Anvers.



3 - Une part de marché en diminution en Europe

La croissance du trafic total des ports maritimes français depuis le début des années 1990 ne s'est pas traduite par une augmentation de leur part de marché en Europe. Bien au contraire, celle-ci diminue de 15 %, passant de 20,5 % à 17,5 %. Cette évolution est encore plus marquée pour ce qui concerne les seuls ports autonomes et affecte toutes les natures de trafic.

Evolution des parts de marché des ports autonomes métropolitains

	1989	1994	1999	2004	2004/1989
Part de marché "vracons liquides"	24 %	23 %	24 %	23 %	-4 %
Part de marché "vracons solides"	18 %	14 %	15 %	14 %	-22 %
Part de marché "marchandises diverses conteneurisées"	12 %	8 %	7 %	7 %	-42 %
Part de marché "marchandises diverses non conteneurisées"	13 %	12 %	8 %	6 %	-54 %
Part de marché totale	19 %	16 %	16 %	15 %	-21 %

Source : conseil général des ponts et chaussées – direction des transports maritimes, routiers et fluviaux

Le trafic de conteneurs révèle leur faible compétitivité. Alors qu'il a été multiplié par 3,2 depuis 1991 dans les autres ports européens, il n'a fait que doubler (2,2). Cette évolution se traduit par une érosion de leur part de marché de 42 %.

Ce constat général doit néanmoins être modulé selon les façades maritimes.

a) Les ports de la Manche et de la Mer du Nord

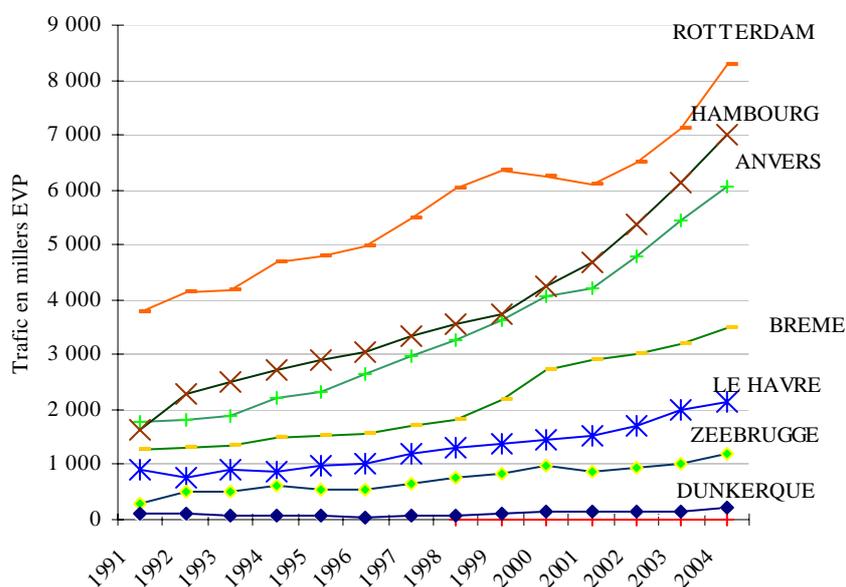
Les ports de la façade du Nord de l'Europe traitent environ les deux tiers du trafic de conteneurs européen. Leur activité n'est toutefois pas la plus dynamique si on la compare à celle de la façade méditerranéenne, dont l'expansion est favorisée par la croissance des échanges en provenance d'Extrême-Orient. Leur part de marché a ainsi diminué au profit des ports de l'Europe du Sud depuis le début des années 1990.

Bien qu'en croissance relative plus faible que le trafic global européen, le volume traité par les ports de la façade Nord a augmenté de 141 % au cours de la période 1991 à 2003, ce qui correspond à un supplément de près de 15 millions d'EVP.

Au cours de la même période, le trafic de conteneurs du Havre, de Rouen et de Dunkerque a certes doublé (1,13 à 2,27 millions d'EVP soit 101 %), mais ces trois ports n'ont bénéficié que de 7,6 % du volume supplémentaire traité dans cette zone géographique, dont 6,6 % pour le seul port du Havre.

Le graphique ci-dessous illustre la hiérarchie des ports européens pour le traitement des conteneurs. La croissance de Rotterdam et d'Anvers demeure soutenue grâce à l'importance de leur *hinterland* et à la massification de leurs trafics. Celle de Hambourg, adossé aux marchés des pays de l'Europe continentale et de l'Est, est spectaculaire. Elle est confortée par l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Europe orientale qui se traduit par un déplacement des centres de production et de consommation de l'économie européenne.

Trafic de conteneurs de l'Europe continentale
de la façade Nord
1991-2004



Source : conseil général des ponts et chaussées

Le trafic de conteneurs du Havre repose sur un marché essentiellement national, où la concurrence des pays du Benelux est forte, et sur les transbordements qui en représentent près du tiers. Son taux de progression est constant mais inférieur à celui de ces principaux concurrents en particulier depuis 2000. Il témoigne de sa compétitivité sur le marché du trafic de conteneurs alors même qu'il devait faire face à une congestion de ses terminaux due au retard de la mise en service de Port 2000, à une productivité médiocre de ses portiques et à une image sociale peu favorable. Il doit néanmoins être relativisé, dans la mesure où sa part de marché en 2004, environ 8 %, ne fait que retrouver le niveau antérieur aux mouvements sociaux de 1992 et que le doublement de son trafic paraît modeste au regard du triplement de celui de plusieurs de ses principaux concurrents.

L'année 2005 marque en outre une inflexion dans cette tendance. Pour la première fois depuis dix ans, le trafic de conteneurs a diminué de 3 %. Ceci résulte de la saturation des capacités de traitement du port du Havre dans l'attente de la mise en service des terminaux de Port 2000, mais aussi des mouvements sociaux qui ont entraîné des détournements de trafic.

Le port de Rouen, premier port européen pour l'exportation de céréales, a traité, en 2005, 161 000 EVP. Ce résultat le place, avec près de 5 % du trafic, au quatrième rang sur le territoire national. Son activité repose sur des lignes maritimes essentiellement Nord-Sud, desservies par des porte-conteneurs de taille moyenne. Ce positionnement lui permet d'assurer son développement dans une logique de complémentarité par rapport à son voisin haut normand.

Le port de Dunkerque a multiplié par cinq le nombre de conteneurs traités depuis 1992, soit une progression annuelle moyenne supérieure à la croissance du marché. Avec un volume de 205 000 EVP en 2005, soit 1 % du trafic de la façade Nord, il demeure toutefois de taille modeste à l'échelle européenne.

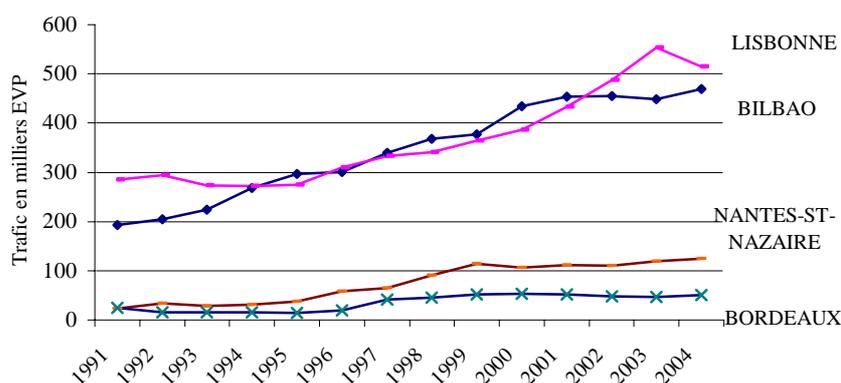
Certes, le dynamisme de Dunkerque est favorisé par la sérénité de son climat social depuis les dernières grèves de 1990, contrairement à la situation prévalant à Marseille, au Havre ou à Nantes Saint-Nazaire. Mais ses performances peuvent être comparées à celles de Zeebrugge dont le trafic, proche du sien au début des années 1990, atteint, en 2005, 1,4 million d'EVP, soit sept fois plus qu'à Dunkerque.

b) Les ports de l'Atlantique

Le trafic de conteneurs des ports européens de la façade Atlantique qui a doublé sur la période 1991 à 2003, représente moins de 5 % du trafic européen et correspond au volume enregistré au Havre.

Les ports de Bilbao et de Lisbonne assurent la moitié du trafic alors que les ports français de Nantes Saint-Nazaire et de Bordeaux n'en traitent respectivement que 6 % et 2 %.

Trafic de conteneurs de la façade Atlantique
1991-2004



Source : conseil général des ponts et chaussées

Le port de Nantes Saint-Nazaire a su faire preuve depuis le début des années 1990 d'un bon dynamisme en termes de trafic global par rapport à la croissance de ses principaux concurrents, mais il demeure un acteur mineur dans le domaine du trafic de conteneurs, avec 131 800 EVP en 2005.

Son développement est limité par l'étroitesse de son arrière-pays, la faible industrialisation des trois ou quatre régions qu'il dessert et par son insuffisante fiabilité sociale.

Le trafic global du port de Bordeaux, en diminution depuis 1980, s'est stabilisé autour de 8 millions de tonnes, soit moins de 2,5 % du trafic métropolitain, faisant de ce port le plus modeste des ports autonomes, juste devant la Rochelle, port d'intérêt national transformé depuis le 1^{er} janvier 2006 en port autonome maritime.

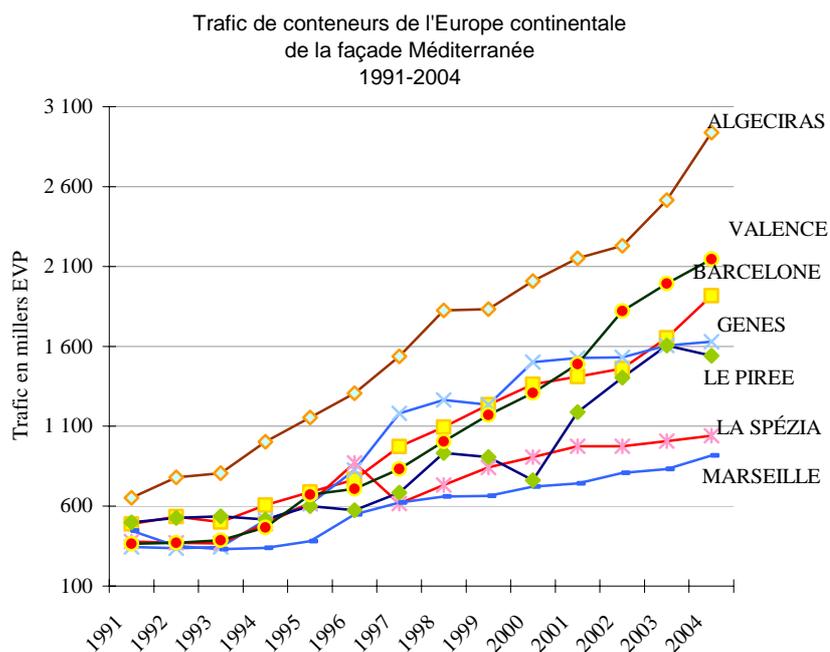
Avec un trafic de conteneurs de 50 000 EVP en 2005 représentant 1,4 % du total, ce port n'a qu'une présence symbolique sur ce marché. Le terminal du Verdon, ouvert en 1976, possède les atouts nécessaires pour accueillir des lignes régulières : un accès maritime rapide, des capacités de stockage, une productivité des outillages et un coût de passage portuaire compétitif sur la façade atlantique. Son activité n'en demeure pas moins limitée et n'a pas encore retrouvé le niveau de trafic constaté en 1999 en raison de la faible densité du tissu économique de l'arrière-pays et de l'enclavement du site qui n'a toujours pas été surmonté.

c) Le port de Marseille

Sur une façade maritime en fort développement, Marseille demeure le premier port de la Méditerranée en termes de trafic global. Mais avec une croissance de 2 % alors qu'elle atteint 49 % pour l'ensemble des ports de l'Europe du Sud depuis le début des années 1990, il a perdu plus du tiers de sa part de marché.

La faible compétitivité de Marseille est particulièrement illustrée par les résultats décevants réalisés en matière de trafic de conteneurs. Certes, celui-ci a doublé en volume sans toutefois parvenir à dépasser le seuil symbolique du million d'EVP. Mais cette progression est largement inférieure à celle de l'ensemble des ports méditerranéens qui a été multipliée par 2,5 au cours de la même période. Ainsi, le port de Marseille n'a attiré que 5,5 % de l'augmentation des échanges, correspondant à un volume d'environ 500 000 EVP, et il a perdu la moitié de sa part de marché. Aucune inflexion positive n'apparaît depuis 2000 et la baisse se poursuit. Après une croissance de 27 % entre 2000 et 2004, le trafic est en baisse de 1 % en 2005.

Le graphique ci-dessous illustre la situation concurrentielle de Marseille sur la façade méditerranéenne.



Source : conseil général des ponts et chaussées hors port de transbordement de Gioia Tauro

Alors que les grands ports de la Méditerranée traitaient au début des années 1990 des volumes comparables, Barcelone et Gènes, concurrents historiques de Marseille, ont vu leurs trafics augmenter respectivement de 1,5 et 1,3 million d'EVP.

Par leur situation privilégiée à la croisée des lignes Europe/Asie, Europe/Afrique et Méditerranée/Amérique du nord, les nouveaux ports de transbordement de l'axe central de la Méditerranée ont été les principaux bénéficiaires de l'augmentation du trafic. Le port de transbordement de Gioia Tauro, en Calabre, pourtant dépourvu d'arrière-pays, est ainsi devenu le premier port de la Méditerranée avec un trafic de plus de 3 millions d'EVP. Algésiras, avec 20 % des parts de marché de la façade, a connu une augmentation de son trafic de près de 2 millions d'EVP au cours des quinze dernières années. A Malte, le port de Marsaxlokk dont le terminal est désormais géré de façon exclusive par l'armement CMA-CGM, traite un volume supérieur à 1,5 million d'EVP.

B - Des handicaps identifiés

Contrairement aux autres marchandises, le trafic par conteneurs mobilise de nombreux services portuaires. Pour les clients que sont les chargeurs, la maîtrise du coût de ces opérations, leur qualité et leur fiabilité sont déterminantes pour assurer la compétitivité de la chaîne globale de transport.

1 - Un coût de passage portuaire élevé

Le passage portuaire recouvre toutes les opérations depuis l'arrivée au port jusqu'au départ de la marchandise vers son lieu de post acheminement (ou *vice-versa*).

Les comparaisons entre ports français et européens concurrents sont délicates à réaliser. Sous cette réserve, elles permettent de déterminer une structure de coûts, utile à l'appréciation de la compétitivité des uns par rapport aux autres.

Méthodologie de l'observatoire des coûts de passage portuaire

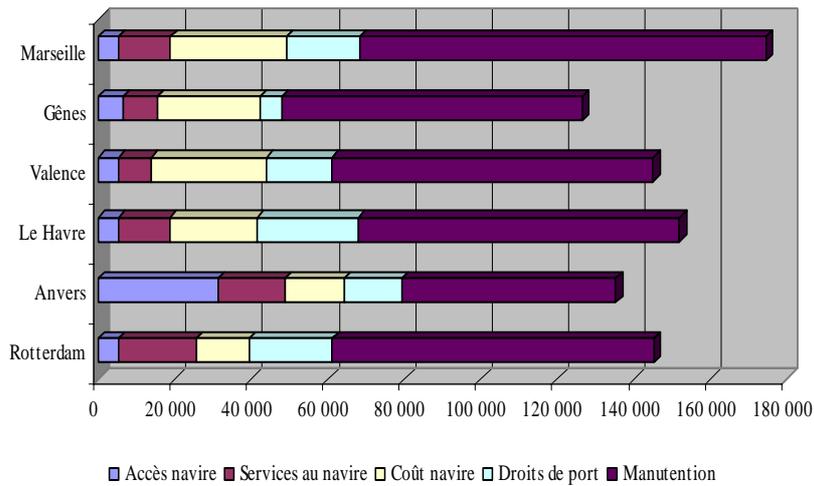
L'observatoire des coûts de passage portuaire de la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux a été créé par une décision du comité interministériel de la mer du 4 juillet 1996 pour produire des éléments d'analyse stratégique sur la compétitivité des ports français. Il a effectué, et actualisé pour la Cour, l'évaluation et la comparaison des coûts de passage portuaire pour le trafic par conteneurs dans six ports européens (trois situés sur la façade Nord et trois situés en Méditerranée). Cette étude a été réalisée pour l'escale d'un navire porte-conteneurs de 6 400 EVP sur une ligne Europe - Extrême-Orient débarquant 10 % de sa capacité et en embarquant 15 % sur la base d'un tonnage moyen de 10 tonnes par conteneur. Elle présente l'intérêt de mettre en lumière la structure des coûts, les valeurs n'étant applicables qu'au cas d'espèce. Les coûts d'une escale comportent les éléments suivants :

- les services aux navires, coûts fixes qui incluent l'aide à la navigation portuaire, le signalement à la capitainerie, le pilotage, le remorquage et le lamanage,
- les droits de port,
- les coûts de la manutention,
- les coûts variables du navire pendant l'escale (combustible, équipage, assurance etc...),
- les coûts d'accès au port par rapport à la ligne principale desservie.

Ils ont été rapportés aux charges acquittées par le chargeur à l'armateur (*terminal handling charges*). Leur différence détermine un solde net théorique pour l'armateur qui constitue un indicateur dans le choix d'un port de préférence à un autre.

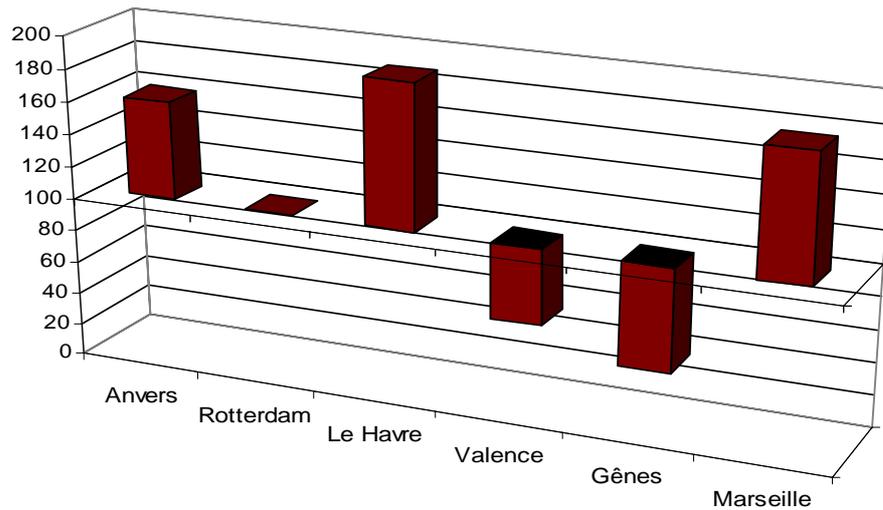
**Comparaison des coûts de passage portuaire
pour l'escale d'un porte-conteneurs de 6 400 EVP
sur une ligne Europe - Extrême Orient**

En euros



Source : observatoire des coûts de passage portuaire – 2005

**Comparaison des coûts restant à la charge de l'armateur après
paiement des THC (base 100 Rotterdam)**



Source : observatoire des coûts de passage portuaire - 2005

Sur la base de l'exemple retenu, le port de Rotterdam bénéficie, le long de la façade Nord, de la situation la plus favorable. Outre ses qualités nautiques et une faible durée d'immobilisation des navires, les THC facturés par les armateurs aux chargeurs couvrent une partie plus importante des coûts d'escale effectifs. Anvers compense son handicap de port d'estuaire par des droits de port attractifs et des coûts de manutention compétitifs. Le port du Havre supporte la comparaison avec Rotterdam si l'on se réfère aux services aux navires, aux droits de port et à la manutention. Mais sa compétitivité est en revanche limitée par un coût d'immobilisation du navire supérieur. Ce constat constitue un indicateur, soit de la congestion du terminal, soit de la mauvaise organisation du travail, soit de l'insuffisante productivité des opérations de déchargement et de manutention. Compte tenu du niveau des THC, le coût résiduel restant à la charge des armateurs est en conséquence significativement plus élevé qu'à Rotterdam ou à Anvers. A l'inverse, cette situation est favorable aux clients chargeurs qui acquittent des THC inférieures à celles pratiquées à Rotterdam, l'armateur demeurant maître du choix d'escale.

Sur la façade Sud, le coût de la manutention à Marseille, supérieur d'environ un tiers à celui de deux autres ports méditerranéens retenus, et son poids dans le coût global de passage portuaire (61 %) expliquent la totalité de la charge supplémentaire pesant sur l'armateur par rapport aux escales dans les ports concurrents. Les coûts de manutention comprennent deux parties, les redevances domaniales et d'usage des outillages versées par les manutentionnaires au port pour un tiers environ, d'une part, et les coûts propres aux manutentionnaires pour les deux autres tiers, d'autre part. D'après les données fournies à la Cour, les prestations facturées par le port de Marseille sont plus élevées qu'au Havre de 18 %, ce qui représente un supplément de 5€ par conteneur. Les coûts propres des entreprises de manutention seraient également supérieurs de 42 % à Marseille, soit 20 € par conteneur. Ce handicap est accentué par le niveau des coûts d'immobilisation du navire qui est encore plus élevé que celui constaté au Havre. Compte tenu de l'absence de saturation des terminaux à conteneurs, l'explication ne peut être que l'organisation peu compétitive de ceux-ci.

2 - Un climat social difficile

Bien qu'elle n'ait pas été mesurée par la direction en charge des ports, la fiabilité sociale n'en demeure pas moins fondamentale pour la compétitivité d'un port. Les armateurs et les chargeurs confirment son importance pour asseoir, dans la durée, la crédibilité d'une place portuaire et rassurer les opérateurs qui souhaitent s'y installer.

L'évolution des trafics des ports français après les mouvements sociaux du début des années 1990 témoigne du caractère durable des conséquences de la perte de confiance des armateurs. Suite aux événements survenus au Havre à cette époque et aux préjudices subis par les chargeurs, le port de Dunkerque a ainsi pris une partie du trafic de fruits exotiques, qu'il a conservée depuis. L'absence de grève constatée dans ce port depuis 1992 contribue d'ailleurs à la crédibilité qu'il a su acquérir auprès des armateurs et des opérateurs portuaires.

En revanche, conjugués à des pannes de portiques, des mouvements sociaux des personnels de conduite du port du Havre ont affecté à trois reprises en 2005 les capacités d'accueil en fin de semaine - période durant laquelle l'activité du port est soutenue. Ils se sont traduits par des détournements d'escale que confirme la diminution du trafic de conteneurs en 2005.

Le manque de fiabilité de Marseille est dénoncé depuis longtemps par les armateurs et les chargeurs. Selon les données produites par « l'observatoire de la fiabilité » créé par le port autonome en 1999, près d'une escale sur cinq a été marquée par un incident entre 2000 et 2004. Le tiers de ces incidents est imputable au port, les autres relevant de la responsabilité des opérateurs de la place. Ces incidents résultent principalement de causes techniques et de problèmes d'organisation, mais 10 % d'entre eux proviennent de problèmes sociaux. Mais cette proportion est certainement sous-estimée car elle ne prend pas en compte les détournements et les dégradations de conteneurs ou de marchandises transportées. Dans ce contexte, les conflits sociaux survenus à l'automne 2005 ont porté un préjudice sérieux à l'image déjà très dégradée du port. La paralysie des terminaux pendant quinze jours a contribué au fléchissement de l'activité perceptible avant le conflit sur les deux bassins.

A Nantes Saint-Nazaire, la situation sociale du port constitue un obstacle à son développement. Au cours des dix dernières années, chaque salarié a observé en moyenne entre 0,6 jour et 4,8 jours de grève par an. Le nombre de journées de travail perdues est beaucoup plus élevé pour les agents de conduite - grutiers et portiqueurs - et a pu atteindre près de 9 jours en 1995 et en 2003. Au cours des dernières années, on constate toutefois une diminution des grèves pour motifs locaux, l'essentiel des heures recensées étant désormais imputables à des mouvements sociaux nationaux. La gêne du trafic est aggravée par la fréquence des préavis dont les clients sont informés et qui peuvent les conduire à renoncer à une escale compte tenu des taux d'affrètement des navires actuellement compris entre 20 000 et 80 000 \$ par jour.

Il convient cependant de souligner que, hormis les mouvements sociaux liés aux propositions successives de directive européenne sur l'accès au marché des services portuaires entre 2001 et 2003, les conflits actuels concernent désormais plus les personnels de conduite et d'entretien des ports autonomes que les ouvriers dockers.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

L'économie portuaire est de plus en plus intégrée dans des chaînes de transport dont elle ne constitue qu'un maillon et sur lesquelles le contrôle des armateurs à dimension mondiale s'est considérablement accru. L'environnement concurrentiel dans lequel évoluent les ports maritimes a, de ce fait, été profondément modifié au cours des dernières années.

La compétitivité d'un port est désormais la résultante de facteurs multiples dont certains sont maîtrisés par le port et d'autres, tels le coût de la manutention, les services de desserte, l'impact de facteurs macro-économiques, s'imposent à lui.

Jusqu'à présent, les ports français n'ont pas su ou pu profiter de l'explosion du trafic de conteneurs pour améliorer leur position. Au contraire, alors qu'au début des années 1990, les deux principaux ports français étaient restés dans la course européenne, ils sont maintenant distancés par leurs concurrents. L'érosion, sur longue période, de leur part de marché et le déplacement des principaux flux de marchandises vers les zones économiques les plus denses, font peser le risque de leur marginalisation en Europe.

Le diagnostic effectué par la Cour met en évidence un certain nombre de conditions qui lui paraissent devoir être réunies pour que, dès lors que l'Etat a fait le choix de pas se résigner à voir le trafic de marchandises conteneurisées échapper aux ports français et a décidé d'y investir des moyens importants, ceux-ci améliorent leur compétitivité et trouvent la voie d'une croissance comparable à celle de leurs concurrents.

Il s'agit, en premier lieu, de la diminution du coût de passage portuaire. Celle-ci requiert en particulier l'amélioration de l'organisation industrielle des terminaux à conteneurs et de leur fiabilité technique ainsi qu'un climat social stable.

L'intégration des ports maritimes dans des réseaux de desserte terrestre performants constitue la seconde condition indispensable pour leur permettre de reconquérir le marché national et de desservir les autres pays européens.

La Cour remarque cependant qu'aucune étude n'a été faite jusqu'à présent 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. La direction des transports maritimes routiers et fluviaux a indiqué à la Cour que cette étude fait désormais partie de son programme de travail. Il conviendra que cette étude couvre bien tous les aspects, avantages et coûts, de cette politique et qu'elle s'inscrive dans la perspective du lancement en 2007 des travaux en vue de la définition d'une politique européenne.

.***

Compte tenu de ces observations, la Cour recommande que l'étude annoncée par la DTMRF soit réalisée de façon prioritaire dès cette année.

Chapitre II

Une modernisation inachevée des terminaux à conteneurs

Dans le cadre du processus engagé par la commission européenne pour actualiser à mi-parcours le livre blanc élaboré en 2001 sur les transports en Europe, le conseil national des transports (CNT) a rendu publique en décembre 2005 une contribution à cette réflexion. Celle-ci souligne que les projets d'infrastructures inscrits au réseau européen de transport (RTE-T) ne sauraient pleinement remplir le rôle qui leur est assigné en termes de développement de la complémentarité des modes de transport et de contribution aux objectifs de la politique environnementale, *« que si, au préalable, les modes d'exploitation pertinents ont été définis et mis en application, en particulier pour les plates-formes d'échange et si des études très précises, établies par des experts indépendants, ont évalué les marchés, les engagements pris⁹ et les conditions d'exploitation de ces infrastructures sur leur durée de vie. »*

Interfaces entre les modes de transport maritime et terrestre et lieux de massification des trafics, les ports maritimes sont tout particulièrement concernés par ces enjeux. Les constats dressés par la Cour montrent en effet que le développement du trafic de conteneurs est, certes, pénalisé par les difficultés de financement et les contraintes environnementales qui limitent l'extension des infrastructures portuaires, mais qu'il est également entravé par la déficience de leur mode d'exploitation.

9) Ce que l'on désigne en langage maritime par « fonds de cale ».

En effet, les terminaux portuaires français à conteneurs se caractérisent par une organisation sociale complexe héritée du passé qui ne favorise ni la recherche de la performance commerciale, ni celle de la qualité de service.

Qu'il soit propriété du port autonome ou de la société privée de manutention, le portique assurant le chargement ou le déchargement du navire affrété par l'armateur est jusqu'à présent conduit par un salarié du port bénéficiant d'un statut privé. Celui-ci effectue cette opération pour le compte de la société de manutention qui en assume la responsabilité commerciale. Cette dernière fait intervenir, dès le conteneur posé sur le quai, ses ouvriers dockers qui disposent, de par la loi, d'un statut particulier. Les manœuvres situées à l'interface du terminal portuaire et des zones logistiques ou des autres modes de transport vers le client final sont quant à elles effectuées par des salariés de statuts très divers : cheminots, chauffeurs routiers, marinières ou agents manutentionnaires.

Dans son rapport public particulier de 1999, la Cour avait souligné l'enjeu de la réorganisation de la gestion des terminaux, seule à même d'assurer l'unité de commandement des opérations de manutention et de réduire leur coût.

Elle avait, à ce titre, recommandé l'adoption rapide des textes nécessaires pour faire aboutir les projets d'opérateur unique, en appelant l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de préserver un fonctionnement concurrentiel des places portuaires dans le domaine de la manutention.

Les contrôles menés sur les ports autonomes de Dunkerque, du Havre et de Marseille permettent de dresser un premier bilan de la mise en œuvre du cadre juridique et financier défini en 2000 pour organiser l'intervention des opérateurs de terminaux en matière de financement et d'exploitation de ces derniers.

L'évolution de leurs modes d'organisation a été rendue possible par la restructuration intervenue depuis la loi de du 9 juin 1992 portant réforme de la manutention portuaire. Bien qu'encore inégale selon les places, la modernisation de la manutention constitue un facteur favorable pour inciter les ports à engager, à leur tour, la réforme jusqu'alors différée de leur exploitation.

I - La réforme de la manutention portuaire

Les modèles sociaux mis en oeuvre dans les ports autonomes maritimes français résultent de l'histoire et des équilibres politiques et sociaux instaurés dans l'immédiat après-guerre. Ils reposaient, jusqu'à la réforme de 1992, sur une organisation sociale archaïque, celle des dockers intermittents.

Irrégulière par nature, car dépendant de l'arrivée des navires, associée jusqu'à sa mécanisation à une extrême pénibilité du travail, l'activité des dockers constituait le lien indispensable entre le transport maritime et le transport terrestre. Ces derniers ont su en tirer partie pour pérenniser leur statut particulier. Cet état de fait n'est pas particulier à la France. Dans nombre de pays, les dockers bénéficient d'une situation particulière et de la rémunération qui en découle.

Les rémunérations des dockers

Salaire brut moyen annuel d'un docker en France : 32 000 € pour 35 H ; à Anvers: 37 277 € pour l'équivalent de 35 H ; à Hambourg : 31 000 € pour une durée de travail de 35 à 38 H.

Source : UNIM – données 2004

En outre, le renchérissement du coût d'immobilisation des navires et l'insertion croissante du transport maritime dans les fonctions logistiques concourent aujourd'hui encore à renforcer le pouvoir de négociation des partenaires sociaux des places portuaires.

Après la guerre, sur la base des mesures instituées par la loi du 28 juin 1941¹⁰, la loi du 6 septembre 1947 a mis en place un dispositif financier visant à indemniser le caractère irrégulier de leur emploi.

La réforme de 1992 avait pour objectif l'ajustement des effectifs d'ouvriers dockers et la modernisation de ce secteur d'activité pour accroître la compétitivité des ports français, en transformant les sociétés de manutention portuaire en entreprises à part entière et leurs personnels en salariés de droit commun mensualisés. La loi du 9 juin 1992 et ses textes d'application sont intervenus par défaut, les négociations engagées au sein des ports n'ayant pas abouti.

10) Cette loi avait établi la carte de docker professionnel, institué une priorité d'embauche pour ses titulaires et créé un bureau central de la main d'œuvre dans chaque port.

Dans son rapport public particulier de 1999, la Cour avait dressé un premier bilan de la mise en œuvre de cette réforme. Alors que le coût du plan social de réduction des effectifs de dockers était déjà élevé (305 M€ dont 107 à la charge de l'Etat), elle formulait plusieurs recommandations.

Recommandations du rapport public particulier de 1999 sur la manutention portuaire

- accélérer la transition de la manutention portuaire vers un régime de travail de droit commun ; élaborer les textes d'application nécessaires, en particulier pour réduire les coûts de gestion engendrés par l'existence des bureaux centraux de main d'œuvre (BCMO) et de la caisse nationale de garantie des ouvriers dockers (Cainagod) ; communiquer au Parlement les rapports annuels sur la réforme de la manutention ; accélérer la mise en place et les travaux de l'« observatoire des coûts de passage portuaire » mis en place en octobre 1998 ;

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

Aucune disposition législative n'a été mise en œuvre depuis 1999 pour modifier le dispositif du livre V du code des ports maritimes. L'article L531-2 de ce code prévoyait que « *le gouvernement dépose chaque année devant le Parlement un rapport sur l'application du livre V, sur la répercussion sur l'ensemble des acteurs de la filière portuaire et maritime des gains de productivité tarifaires, des activités de la manutention et sur l'évolution de l'ensemble de la manutention dans les ports français* ». Dans les faits, aucun rapport n'a été déposé depuis juin 2001, bien que certains ports s'acquittent, à leur niveau, de cette obligation.

Toutefois, deux évolutions sont intervenues depuis. D'une part, le dispositif de cessation d'activité anticipée relatif aux travailleurs exposés à l'amiante a permis de poursuivre la diminution du nombre des ouvriers dockers. D'autre part, des opérateurs portuaires, résultant d'alliances entre des armateurs et des sociétés de manutention, sont apparus. Ils sont devenus des partenaires majeurs de la mise en œuvre d'un nouveau partage des responsabilités entre le secteur public et le secteur privé.

A - Le coûteux ajustement des effectifs de la manutention portuaire

1 - La division par trois des effectifs de dockers en vingt ans

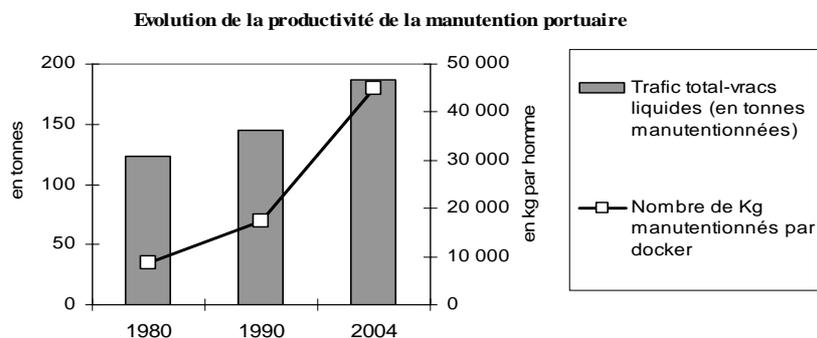
Depuis 1980, à la faveur de plans sociaux successifs, le nombre des ouvriers dockers avait été réduit de 14 200 ouvriers à 8 300 en 1990. Compte tenu de l'évolution technologique enregistrée dans le domaine portuaire, le taux d'emploi des dockers intermittents ne dépassait pas en moyenne 55 à 70 % avant la réforme de 1992.

La diminution du nombre des dockers professionnels issus de l'ancien régime de l'intermittence établi par la loi du 6 septembre 1947 - mensualisés et intermittents, actifs et non actifs - s'est poursuivie dans le cadre de nouveaux plans sociaux engagés après la réforme. Il en est résulté la réduction de moitié des effectifs. Celle-ci continue depuis 2000 en application des dispositifs de cessation anticipée appliqués actuellement aux ouvriers exposés à l'amiante.

Fin 2004, le nombre des ouvriers dockers mensualisés et intermittents s'établissait à environ 4 200. Les intermittents, quant à eux, ne représentaient plus que 16,6 % des effectifs issus de l'ancien dispositif soit moins de 500 dockers. Au total, sur la période 1980 à 2004, les effectifs auront ainsi été divisés par trois et la mensualisation est effective à hauteur de 90 %.

Cette évolution va de pair avec un rajeunissement de la pyramide des âges de la profession et avec la reprise des recrutements que traduit l'augmentation de 37 % en deux ans des effectifs d'ouvriers dockers mensualisés non issus du régime de l'intermittence.

Le graphique ci-après illustre les gains de productivité dégagés par la profession.



Source : union des industries de la manutention

A ce jour, le coût des plans sociaux liés à la réforme de la manutention - hors amiante - est estimé par la direction en charge des ports à 628 M€ en 2004, dont la moitié financée par l'Etat et les collectivités territoriales¹¹, et l'autre par les employeurs – les CCI, les sociétés de manutention et, de façon plus critiquable, les ports autonomes-. Ces chiffres, soit environ 125 000 € par départ, illustrent le coût élevé de l'ajustement des effectifs d'ouvriers dockers à l'évolution de l'activité et des technologies, tant pour la collectivité que pour les opérateurs de la manutention portuaire.

L'importance des fonds publics engagés pour favoriser l'adaptation de ce secteur justifierait que les ports autonomes maritimes puissent maintenant retirer les bénéfices de l'amélioration de la situation financière des sociétés de manutention. Ils y ont en effet contribué, directement, par le financement des plans sociaux, et indirectement, par des tarifs de conduite et de maintenance souvent inférieurs aux coûts de revient, et même par des créances impayées sur les manutentionnaires, notamment à Marseille, alors que ces sociétés étaient mises en redressement judiciaire.

2 - L'impact du dispositif de départs anticipés des ouvriers dockers exposés à l'amiante

L'article 36 de la loi du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000 a étendu aux ouvriers dockers professionnels de plus de 50 ans dans une dizaine¹² de ports maritimes pour des périodes d'activité allant de 1957 à 1960, le dispositif de cessation anticipée d'activité institué pour les travailleurs exposés à l'amiante. Ce dispositif est géré par la Caisse des dépôts et consignations dans un fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) et financé à hauteur de 93 % par la branche accidents du travail et maladies professionnelles du régime général de la sécurité sociale (AT/MP). L'article 44 de la loi du 21 décembre 2001 de financement de la sécurité sociale pour 2002 a étendu ces mesures aux personnels des ports assurant la manutention (grutiers et personnels de conduite des engins de levage).

11) 306 M€ financés par l'Etat dont 116.1M€ par le ministère chargé des ports maritimes et 17 M€ par les collectivités territoriales

12) Arrêté du 7 juillet 2000 : Bastia, Bordeaux, Cherbourg, Dunkerque, Le Havre, Marseille, Rouen, Saint-Malo

Le régime national a fait l'objet d'accords locaux, négociés au sein de chaque place, prévoyant le versement d'allocations complémentaires, intégralement financées par les employeurs, avec, comme à Marseille, le concours du port autonome. L'union des industries de la manutention portuaire (UNIM) justifie ces accommodements par le niveau des rémunérations de la profession qui rendait le dispositif national insuffisamment attractif.

Au 31 décembre 2003, 753 ouvriers dockers bénéficiaient d'une cessation anticipée d'activité. L'UNIM évalue la population totale concernée à 80 % des dockers mensualisés, soit plus de 2 600 départs potentiels échelonnés jusqu'en 2025, auxquels s'ajoutent près de 1 000 salariés ayant quitté la profession.

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale de septembre 2005¹³, la Cour a constaté que ce dispositif a été dévoyé pour devenir, dans certains cas, un outil de gestion de l'emploi, faisant peser sur la branche AT/MP du régime général de la sécurité sociale une charge indue parfois dépourvue de ligne réelle avec le problème de l'amiante et contribuant pour une part importante à son déficit.

L'article 47 de la loi du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005 a augmenté la participation financière des entreprises en instaurant une contribution spécifique. Mutualisée pour ce qui concerne les dockers intermittents dont l'employeur ne peut pas être identifié, elle représente, selon l'UNIM, une contribution maximale de 90 à 120 M€ pour l'ensemble des entreprises de manutention à l'horizon 2025, dont 30 M€ sur chacune des places de Marseille et du Havre et 20 M€ à Dunkerque. L'UNIM a demandé fin 2004 qu'une exonération soit appliquée aux entreprises de ce secteur, prenant notamment en considération l'impossibilité de déterminer les employeurs effectifs des dockers issus de l'intermittence.

13) Page 76, Chapitre I, point III-C.1 « Les fonds amiante (600 M€ en 2004) ».

La mise en œuvre de ce dispositif dans les ports autonomes

Ce dispositif a donné lieu à 1 150 départs anticipés entre 2002 et 2005, et concerné en moyenne 20 % des effectifs de ces établissements au 31 décembre 2001.

Au Havre, il a entraîné le départ de 159 salariés entre 2002 et 2005, dont environ 10 % des effectifs de conducteurs d'engins. Le nombre total de bénéficiaires potentiels serait de 352 à l'horizon 2016, pour un coût total pour le port de 12 M€, ce qui représente 34 000 € par salarié, soit près de 80 % du salaire annuel brut moyen d'un portiqueur. A Marseille, 344 salariés ont bénéficié de ces mesures entre 2002 et 2005. Une provision de 8,8 M€ a été enregistrée dans les comptes 2003 et 2004 pour le financement des indemnités de départ des 393 salariés potentiellement concernés. A Dunkerque, le dispositif relatif à l'amiante a concerné 267 salariés, soit 25 % des effectifs du port au 31 décembre 2001. Il a contribué à l'assainissement de la situation financière des opérateurs de terminaux de vracs solides et de conteneurs auxquels le port a transféré ses effectifs. Son coût pour le port est estimé à 7,8 M€ sur la période 2002 à 2004.

La contribution supplémentaire instaurée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 s'est traduite par d'importantes provisions constituées dans les comptes de 2004. A Marseille, elle atteint 3,3 M€ et au Havre, 6,4 M€, ce qui augmente de façon significative le coût initial de ces dispositifs de départ anticipé.

Le régime d'indemnisation des travailleurs de l'amiante financé par le régime général de la sécurité sociale a ainsi été mis à profit par les entreprises de manutention, mais également par les ports autonomes, pour adapter leurs effectifs et dégager des gains de productivité, en ne pourvoyant pas poste par poste au remplacement des salariés, et en bénéficiant de l'impact positif sur la masse salariale du rajeunissement de la pyramide des âges qui en résulte. Il a de ce fait contribué à la résorption des sureffectifs des personnels de manutention, d'exploitation et de maintenance.

L'importance des financements publics affectés au dispositif relatif à l'amiante renforce la nécessité d'une actualisation du coût global de la réforme de la manutention portuaire et d'une analyse de la répartition de ses gains de productivité avant d'envisager de nouvelles mesures en faveur de ce secteur.

B - Les effets positifs de la réforme engagée en 1992

1 - La convention collective nationale et les enjeux de la politique de qualification

La loi du 9 juin 1992 prévoyait la conclusion avant la fin de l'année suivante d'une convention collective nationale de la manutention, en remplacement des accords locaux qui avaient été dénoncés en février 1992.

Conclue le 31 décembre 1993 à l'issue d'un an de négociation entre l'UNIM et la FNDP-CGT, syndicat majoritaire sur les places portuaires, elle est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1994. Cette convention ainsi que le régime de retraite qui lui est associé présentent des différences importantes avec le régime social applicable aux personnels des ports autonomes maritimes¹⁴. Celui-ci s'apparente en effet aux statuts des personnels des entreprises du secteur public définis après la seconde guerre mondiale. Il comporte de nombreuses dispositions spécifiques, dont certaines justifieraient d'ailleurs son adaptation aux évolutions du droit du travail, notamment communautaires.

Près de douze ans après sa mise en œuvre, la convention de branche de la manutention portuaire a contribué à l'intégration de la profession dans le droit commun et à l'établissement d'un dialogue social dépassant le cadre de chaque place portuaire mené avec six organisations syndicales représentatives. La convention, qualifiée dans le rapport du ministère en charge des ports au Parlement du 1^{er} juin 2001, de « *ciment de la profession* », et ses avenants attestent ainsi une certaine maturité sociale acquise depuis la réforme.

Les négociations menées au niveau national en 2005 entre l'UNIM et la FNPD pour parvenir à un accord sur le transfert des personnels de conduite au Havre et la gravité des incidents survenus à Marseille à l'automne 2005 ont toutefois révélé le maintien de fortes spécificités locales et la difficulté rencontrée par la FNPD pour faire prévaloir une approche de branche réaliste.

Alors que l'entrée dans le métier s'effectue actuellement sans aucune condition de qualification, l'UNIM a engagé en 2004 une démarche visant à la mise en place de certifications de qualification professionnelle (CQP) de branche applicables aux métiers de la filière portuaire. Mesure d'anticipation face aux inquiétudes suscitées alors par

14) Convention des personnels des ports autonomes maritimes et des chambres de commerce et d'industrie maritimes du 1er juillet 1975, dite « convention verte »

la proposition de directive sur l'accès au marché des services portuaires en matière d'auto assistance, elle répond aux critiques formulées, notamment par la Cour, sur le mode de recrutement endogène des ouvriers dockers qui prévalait jusqu'à présent. Elle vise à mettre un terme au dispositif d'entrée par la carte professionnelle¹⁵. Elle permettra de mettre en cohérence cette profession avec les niveaux de rémunération qui y sont constatés.

Définis par rapport aux fonctions de l'exploitation portuaire, les CQP sont en outre susceptibles de s'appliquer, à terme, aux agents de maintenance et conducteurs d'engins, salariés des ports autonomes. Ils constituent de ce fait l'amorce d'une politique commune d'accès à ces métiers et de reconnaissance de leur qualification qui ne peut que contribuer positivement aux évolutions souhaitables pour unifier le commandement dans les terminaux.

2 - La délimitation du champ d'application du régime de travail des dockers dans les ports

L'article R 511-2 du code détermine le champ d'application du régime de travail des dockers dans les ports maritimes. Sa définition *a priori* exhaustive des travaux dits « réservés », comporte une triple condition cumulative : le caractère public du lieu, son intégration au domaine public maritime et l'origine ou la destination des marchandises.

Conçue pour délimiter le champ de la priorité d'embauche dont bénéficient les dockers intermittents, cette disposition a, en pratique, été appliquée pour définir le périmètre d'intervention réservé aux ouvriers dockers mensualisés. Elle est devenue un enjeu social pour la FNPD et, pour les acteurs économiques, un élément clé de l'amélioration de la compétitivité de l'ensemble de la chaîne portuaire.

Le maintien de ce régime réglementaire destiné à accompagner l'extinction de la catégorie des ouvriers dockers intermittents s'est traduit par la multiplication de contentieux sur son champ d'application, en particulier pour certaines opérations de la chaîne logistique, tels les transports intra portuaires (le brouettage) ou les opérations de logistique dans l'enceinte des ports. Le développement de la zone de logistique de Distriport, sur le domaine public du port de Marseille, a ainsi été perturbé par l'incertitude sur l'application éventuelle du monopole de travail des ouvriers dockers, en dépit d'un accord conclu par le port en 1998 avec ces derniers.

15) Carte professionnelle de garantie dite « carte G » instaurée en 1947 délivrée par les BCMO aux dockers professionnels alors intermittents pour leur garantir une priorité d'embauche.

La Cour avait recommandé en 1999 que la définition restrictive des travaux réservés aux ouvriers demeurant intermittents soit respectée. Le rapport au Parlement de juin 2001 sur l'application du livre V du code des ports maritimes a de même appelé l'attention sur cette nécessité, afin d'éviter « *les dérives qui ont conduit en 1992 à adapter, de façon radicale et coûteuse, la loi du 6 septembre 1947* ».

Dans un arrêt rendu le 3 février 2004, la Cour d'appel de Poitiers a conforté cette position et rappelé que la notion de travaux réservés constituait une disposition exorbitante du droit commun devant faire l'objet en tant que telle d'une interprétation stricte. Elle a conclu expressément que les dispositions de l'article R 511-2 du code des ports maritimes ne s'appliquent pas aux opérations diverses effectuées dans des lieux concédés par le port à des occupants privés dans le cadre d'autorisation d'occupation temporaire, tels que les terrains ou les hangars ainsi qu'aux opérations de brouettage jusqu'au terrain concédé.

La réaffirmation du droit, pour les entreprises et les opérateurs concernés, d'employer leur propre personnel est déterminante pour le développement des zones d'activité portuaire et la maîtrise du coût d'exploitation des opérations de transbordement notamment vers le mode fluvial, et, de ce fait, pour le rééquilibrage modal des dessertes terrestres.

3 - La restructuration du secteur de la manutention

En permettant l'ajustement des effectifs des ouvriers dockers aux évolutions technologiques et sectorielles, la réforme a permis une restructuration du secteur. Ainsi, en 2004, plus du tiers du chiffre d'affaires et la quasi-totalité du trafic de conteneurs ont été réalisés par quatre entreprises de plus de 250 salariés.

Après le rachat de l'opérateur français SAGA, le groupe Sea-Invest, manutentionnaire d'origine belge, a acquis un quasi monopole pour la manutention des vracs secs dans les ports français.

Pour ce qui est du trafic de conteneurs, la tentative de constitution d'un opérateur français autour du groupe d'ingénierie Egis Port, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, en partenariat avec la filiale du groupe SNCF, Féron de Clebsattel, a échoué. Egis Port a été rachetée en 2002 par CMA-CGM et P&O ports pour constituer le groupe Portsynergy associé à l'exploitation d'un terminal à Port 2000 et retenu pour un terminal à Fos 2XL.

Les engagements financiers importants pris par les opérateurs portuaires tels Portsynergy attestent que ce secteur a su acquérir des capacités d'investissement qui lui faisaient défaut.

C - Le cas particulier de Marseille

Ce port où la réforme de la manutention reste inachevée fait figure d'exception.

La mensualisation des dockers est encore partielle à Marseille et Fos où les deux bureaux centraux de main d'œuvre (BCMO) restent actifs, contrairement à la quasi-totalité des autres ports autonomes maritimes. A la fin 2004, la place marseillaise totalise plus de 80 % des intermittents encore actifs en France sur ses deux bassins et le taux de mensualisation n'atteint que 72 %. Les clauses du code des ports maritimes relatives au nombre maximal d'intermittents et à leur taux d'inemploi ne sont pas appliquées et les radiations d'intermittents en surnombre qu'impose la loi ne sont pas intervenues. Cela tient certes en partie au dépôt de bilan, dans les dix dernières années, de deux sociétés de manutention dont le personnel n'a été que partiellement repris par les autres manutentionnaires.

Avec un taux d'inemploi de 0,9 %, le statut d'intermittence des 218 dockers du BCMO de Marseille ne paraît cependant pas justifié.

Des sociétés de groupement de moyens entre manutentionnaires gèrent 46 % des ouvriers mensualisés en 2004 et permettent une certaine flexibilité dans la répartition des dockers entre les sociétés mais constituent, de fait, des BCMO parallèles qui échappent à la présidence et donc au contrôle du directeur du port et vont à l'encontre de l'esprit de la réforme de 1992.

Le port autonome a pourtant contribué à l'ajustement des effectifs des dockers en finançant la moitié de la part locale du plan social engagé après la réforme de 1992, soit 45,7 M€. De plus, près de mille dockers peuvent bénéficier du dispositif actuel de cessation anticipée d'activité pour les travailleurs exposés à l'amiante qui a fait l'objet d'un accord local instituant des allocations complémentaires. Le port autonome a contribué, avec l'accord de l'Etat, de 2001 à 2004 à hauteur de 5,1 M€ au financement de cet accord, soit le cinquième du coût global du dispositif pour les sociétés de manutention, en contrepartie d'un plan d'amélioration de la performance de la manutention et d'un objectif d'augmentation du trafic. L'impact de ces aides sur les performances des sociétés de manutention n'a cependant pas été démontré.

En outre, deux sociétés de manutention ont été mises en redressement judiciaire entre 1996 et 2004 laissant des impayés de 5 M€ au port autonome. Ce dernier détenait encore 2,3 M€ de créances échues et non réglées au 30 avril 2005 sur des sociétés de manutention. La comptabilité analytique du port autonome montre pourtant que les tarifs appliqués aux sociétés de manutention, parfois réduits par des rabais commerciaux, ne couvrent que les deux tiers de ses coûts.

Ce soutien public ne semble pas avoir pour autant permis d'améliorer la compétitivité de la place dont les coûts de passage portuaire sont grevés par les opérations de manutention. La contribution propre des manutentionnaires à cette compétitivité dépend certes de la productivité annuelle des équipements qui est mauvaise à Marseille, mais elle relève de la défaillance du système français d'exploitation portuaire en l'absence d'un commandement unique sur les terminaux et de la mauvaise optimisation du linéaire de parc par les opérateurs. De ce fait, le nombre d'EVP manutentionnés à Fos est de 350 par an et mètre de quai en 2002 contre 400 au Havre, 600 à Valence et 1300 à Anvers.

Ces coûts tiennent également aux rémunérations versées par ces sociétés. Selon les éléments recueillis par le port autonome dans le cadre du comité de suivi du plan de performance, le salaire mensuel brut moyen d'un ouvrier mensualisé s'établissait en effet en 2003 à 4 600 € sur le bassin de Fos, et à 3 800 € sur celui de Marseille, soit des montants supérieurs au salaire moyen de la branche selon les données communiquées par l'UNIM¹⁶.

Cette situation de la place marseillaise, qui entrave l'amélioration de la compétitivité du port, pourrait néanmoins évoluer au cours des prochaines années en raison de la reprise récente des sociétés de manutention par de grands groupes internationaux.

II - Les stratégies d'investissement

A - Les mutations de l'investissement portuaire

L'analyse des investissements ne peut s'effectuer de façon pertinente que sur longue période. Elle se fonde sur les données communiquées par le CGPC et sur celles de la commission des comptes des transports de la Nation.

1 - Un nouveau cycle d'investissement

Représentant en moyenne moins de 3 % des investissements dans les infrastructures de transport depuis 1990, ceux qui sont réalisés dans le domaine portuaire s'établissent à 4,3 Md€ Ce volume est certes faible, mais son impact ne doit pas être pour autant sous-estimé.

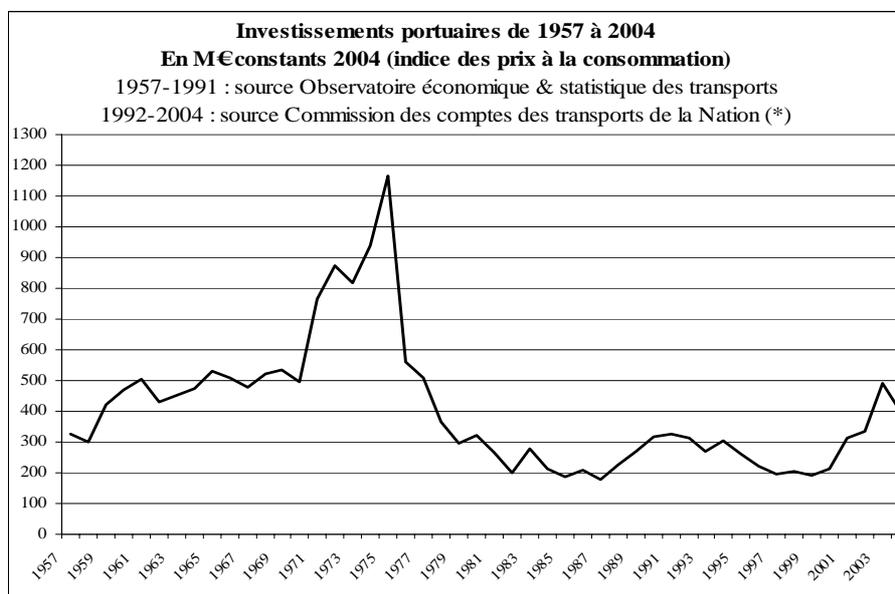
16) Rapport sur l'emploi et les salaires de la manutention en 2002.

Le graphique ci-dessous retrace l'importance des investissements publics depuis le III^{ème} plan. Il met en évidence l'engagement d'un nouveau cycle, avec Port 2000, dont le niveau ne renoue toutefois pas avec celui des années 1970 lors de la réalisation d'Antifer.

Ce constat conduit à s'interroger sur le niveau d'investissement nécessaire pour assurer le maintien des capacités des ports français et leur développement à l'horizon 2015, question qui n'a semble-t-il fait l'objet d'aucune étude globale en fonction des perspectives de trafic et d'objectifs de part de marché.

L'UPACCIM estime que les capacités portuaires devraient croître de 3 à 4 % par an pour conserver la place des ports français en Europe. Or, on constate que, sur la base de l'analyse des politiques de financement et d'investissements en infrastructures effectuée par la conférence européenne des ministres des transports en 2003, la proportion des investissements affectée au domaine portuaire en France est plus limitée que dans plusieurs pays européens, notamment, l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne.

Dans le contexte actuel de développement du trafic, la question de l'éventuel sous investissement de la France dans les ports maritimes doit donc être posée.



(* correspond aux données reportées sur les rapports les plus récents)

Source : Cour des comptes

Alors que le premier cycle d'investissement qui s'est achevé avec le second choc pétrolier en 1979 était essentiellement consacré aux infrastructures portuaires et à leur desserte terminale, la majorité des investissements de la période suivante a été affectée aux superstructures¹⁷.

L'exemple du port du Havre entre 1966 et 2002 illustre l'évolution sur longue période de la structure des investissements. Concentrés au cours des quinze premières années, les investissements - 2,85 Md€ constants – ont été consacrés aux deux tiers aux infrastructures, soit un montant moyen annuel de 100 M€. En revanche, la période 1981 à 2002 est marquée par une diminution importante tant du montant annuel moyen (41 M€), que de la part affectée aux infrastructures qui ne constitue plus que 45 % du volume d'investissement lui-même réduit de 60 %. Port 2000 représente un investissement total d'un peu plus de 700 M€ avec les dessertes terminales, soit 180 M€ par an depuis 2003. Il est intégralement consacré aux infrastructures, les opérateurs de terminaux prenant à leur charge le financement des superstructures.

A Marseille, les investissements du port autonome ont significativement repris à partir de 1999, mais, sur la période 2000-2004, plus de la moitié a été affectée aux superstructures des bassins de Marseille – y compris les terminaux de croisière ou la réparation navale – où le trafic de marchandises est inférieur au dixième de celui de Fos.

La plupart des ports maritimes ont ainsi réalisé, au cours des vingt dernières années, des investissements importants dans les superstructures portuaires qui logiquement devraient, à l'avenir, ne pas être à leur charge. La dispersion de leurs moyens financiers qui en a résulté a contribué à limiter leurs capacités de modernisation ou d'agrandissement de leurs infrastructures, qui pourtant doivent être leur fonction première.

2 - L'évolution des sources de financement

a) L'effort financier des pouvoirs publics

L'effort de l'Etat en matière d'investissements portuaires doit être apprécié en prenant en considération l'évolution de la nature de ceux-ci¹⁸.

Sur la période 1966 à 1980, on constate que le financement des investissements importants réalisés par les ports maritimes autonomes a,

17) Il n'existe pas de définition officielle des infrastructures et des superstructures, termes pourtant utilisés dans le code des ports maritimes. Les superstructures désignent dans la pratique l'ensemble des équipements nécessaires au fonctionnement du port.

18) Le code des ports maritimes limite la participation de l'Etat au financement des seules infrastructures (articles L111-5 et 6).

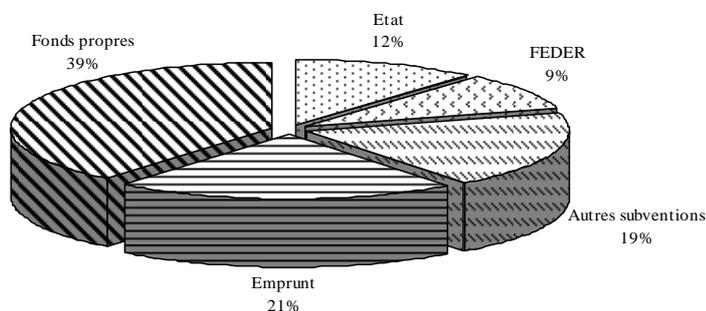
globalement, été également réparti entre les établissements publics et l'Etat. En revanche, depuis 1980, la part de l'autofinancement devient prépondérante, et la structure des financements externes se modifie, les collectivités territoriales et les fonds communautaires prenant peu à peu le relais de l'Etat.

Le financement des infrastructures de Port 2000

L'établissement public supporte 62 % du coût direct du projet. L'Etat assure 23 % du financement des infrastructures et de leurs mesures compensatoires. Cette proportion est inférieure aux dispositions afférentes du code des ports maritimes¹⁹. Elle est significativement réduite par rapport à la période de 1966 à 1980 où elle atteignait 59 %. Les collectivités territoriales contribuent à hauteur de 10 % au financement des aménagements portuaires.

Le graphique ci-dessous illustre le plan de financement des investissements des ports autonomes maritimes réalisés et prévus sur la période 1999 à 2007, pour un montant total de 2,4 Md€ dont 1,2 Md€ au titre des seules infrastructures.

Financement des investissements des ports autonomes maritimes (1997-2007)



Source : direction des transports maritimes, routiers et fluviaux

Les ports autonomes assurent donc 60 % du financement de leurs investissements, dont le tiers par recours à l'emprunt. Cette situation est permise par le désendettement auquel ils ont procédé au cours des dernières années. Elle constitue un atout pour financer des projets de développement dont la rentabilité financière serait avérée.

L'Etat ne contribue plus qu'à hauteur de 12 % au financement global des investissements des ports autonomes et de 24 % à celui des seules infrastructures. Les autorisations de programme, 182 M€ sur la période de 1999 à 2005, ont bénéficié à hauteur de 70 % à deux ports autonomes, Le Havre (53 %) et Marseille (14 %). Néanmoins, près de 60 M€ ont été

19) 80 % pour les ouvrages d'accès et 60 % pour les ouvrages d'infrastructures

attribués aux cinq autres ports autonomes, ce qui, dans une certaine mesure, a perpétué la dispersion des moyens relevée par la Cour en 1999.

La contribution de l'Etat ne représente plus que le tiers des financements externes, alors que les collectivités territoriales en financent près de la moitié. Cette donnée doit être prise en compte dans le cadre des réflexions qu'il convient de mener sur le pilotage stratégique des ports autonomes, la composition de leur organe de direction et leur statut proprement dit.

Cette situation entraîne une dilution des responsabilités qui contribue à accroître la difficulté à programmer de façon hiérarchisée, coordonnée et rationnelle les investissements. Compte tenu de la disparition des instruments de planification qui avaient vocation à assurer la cohérence des investissements entre les ports maritimes et entre les différents modes d'infrastructures, ce constat doit impérativement inciter l'Etat à recentrer plus encore qu'il ne l'a fait son financement sur un nombre limité de ports dont le développement permet d'accroître la compétitivité de la France dans l'Union européenne.

b) L'apport financier des opérateurs portuaires

Modèle économique désormais dominant en Europe pour le développement de nouvelles capacités portuaires, la participation des opérateurs portuaires au financement des superstructures constitue une donnée nouvelle en France.

Le port autonome de **Dunkerque** a engagé la première expérimentation pour l'exploitation des conteneurs, dans un contexte économique et social particulier. Alors qu'il occupait l'avant dernier rang des ports français, et que son terminal du port ouest voyait son trafic stagner autour de 50 000 EVP, il a lancé en 1998 un appel d'offres pour trouver un partenaire qui s'engage avec lui sur un objectif de trafic de 600 000 EVP. Conclu avec Inter Ferry Boat (IFB), filiale de la société nationale des chemins de fer belges, ce projet a donné lieu à la constitution d'un opérateur intégré, Nord France Terminal International (NFTI-ou), dont le port est actionnaire à hauteur de 40 % par apport de ses portiques et engins de manutention. Cette société, à laquelle le port a transféré ses salariés, exploite depuis 2001 le terminal situé sur le quai de Flandres dans le cadre d'une convention d'exploitation de terminal. Ce mode d'organisation est inspiré de celui mis en œuvre en 2001 par le port autonome pour le terminal à pondéreux QPO dans le cadre d'un GIE constitué avec Sea-invest. Il s'est traduit par un investissement limité de l'opérateur qui n'a financé depuis lors qu'un nouveau portique. Le partenariat avec IFB visait à rationaliser les conditions d'exploitation, ce qui a été partiellement réalisé grâce, notamment, au plan de cessation anticipée d'activité.

Port 2000 constitue en fait le premier projet de développement de capacités supplémentaires qui s'inscrit dans le nouveau modèle économique de cofinancement entre le secteur public et le secteur privé. Le port autonome finance les infrastructures et les opérateurs de terminaux s'engagent, dans le cadre de conventions d'exploitation de terminaux de trente-six ans, à financer les superstructures. Ils doivent ainsi consentir des investissements d'un montant évalué à 275 M€, soit 28 % du coût du projet hors dessertes. Le niveau de leur participation initiale, lors de la mise en service des terminaux, peut être estimé entre 12 et 17 % selon l'hypothèse de durée de vie des équipements qui doivent être renouvelés.

Ce niveau reste faible au regard des projets développés par les grands ports d'Europe du Nord. Les comparaisons s'avèrent néanmoins délicates, car elles dépendent de l'organisation et de la taille des terminaux concernés.

Ainsi, à la faveur de l'apparition de grands opérateurs portuaires à dimension internationale, un nouveau modèle économique se généralise en Europe pour l'aménagement et l'exploitation des terminaux à conteneurs dans les « grands » ports européens. Il se traduit par le désengagement des établissements publics des fonctions d'exploitation qu'ils exerçaient le plus souvent faute d'opérateurs performants sur la place. Le recentrage des établissements portuaires sur le financement des accès et des infrastructures est d'ailleurs imposé et accéléré par l'état des finances publiques qui ne permet pas d'assurer un niveau d'investissement public suffisant pour accroître les capacités portuaires au rythme de la croissance du trafic, alors même que le réseau transeuropéen de transport comporte d'autres projets d'infrastructures prioritaires au niveau communautaire.

B - Les contraintes d'espace

La prise en compte des contraintes environnementales constitue une dimension nouvelle que les établissements portuaires doivent intégrer à leur stratégie de développement. La complexité de la législation applicable dans le domaine de l'environnement va de pair avec la lourdeur des procédures qui leur sont associées. Par delà le coût de ces mesures - entre 5 et 10 % selon les projets - les délais qui en résultent peuvent se chiffrer en années.

Le volet environnemental de Port 2000 a été intégré en amont du projet et a permis d'en faciliter l'acceptabilité par les associations de protection de l'environnement, de chasseurs et de pêcheurs. Les mesures environnementales représentent 6,6 % du coût global hors dessertes, soit 45,73 M€. Leur mise en œuvre a conditionné le versement des crédits communautaires affectés à ce projet.

Les mesures de protection de l'environnement à Port 2000

Elles comprennent la création d'un flot reposoir pour les oiseaux, émergé à marée haute, un reposoir sur dune aménagé pour le repos à marée haute des oiseaux et des canards, un reposoir sur banc herbeux pour le repos des canards, la création d'une plage de 4,5 hectares à vocation écologique favorable au développement du chou marin (plante protégée), la réhabilitation des vasières sur une superficie de 165 hectares, un espace réservé à vocation écologique, faunistique et floristique, des mesures en faveur de la réserve naturelle et la création d'un observatoire de la pêche.

A plus long terme, la compatibilité entre les projets de développement du port du Havre à l'horizon 2020 dans les bassins intérieurs du port, où sont localisées des zones naturelles classées, et les contraintes environnementales doit être sauvegardée.

A Nantes Saint-Nazaire, les capacités de développement sont limitées à moyen terme par le manque de terrains aménageables. Le projet de développement du site de Donges Est s'est longtemps heurté à des obstacles environnementaux. La cession, en 2000, de 1 600 hectares au conservatoire national du littoral ne semblait pas avoir suffisamment répondu aux attentes des représentants de l'environnement qui continuaient encore à manifester leur opposition à ce projet.

Condamné par deux fois par la Cour de justice des communautés européennes pour manquement à l'application des directives 79-409/CE dite « oiseaux » du 2 avril 1979 et 92-43/CE dite « habitats » du 21 mai 1992, le gouvernement français a relancé la procédure de classification des sites Natura 2000. Il a, dans ce cadre, proposé l'inscription des chenaux de navigation des estuaires de la Seine, de la Loire et de la Garonne dans cette classification, accroissant ainsi les contraintes pesant sur les ports, notamment pour leurs dragages.

Cette contrainte n'est pas spécifique à la France. Sous l'égide de l'organisme regroupant les ports maritimes en Europe - European seaports organisation (ESPO) -, une démarche a été engagée pour faciliter l'intégration des contraintes environnementales au travers d'un code de bonnes pratiques élaboré en 2003.

Mais alors que, contrairement à certains ports nord européens, les ports français bénéficiaient encore d'espaces disponibles pour aménager de nouvelles installations, cet atout est aujourd'hui limité par la prise en compte des objectifs de la politique environnementale. Compte tenu de la localisation des ports, la quasi-totalité d'entre eux est désormais concernée par le classement d'une partie de leur domaine en zone Natura 2000. Certains, tel le port de Nantes Saint-Nazaire, sont en outre confrontés à une forte pression urbaine et aux projets d'aménagement des collectivités territoriales riveraines.

Dans ce contexte, les conflits croissants entre les objectifs de la politique de l'environnement et ceux du développement portuaire doivent inciter l'Etat à clarifier les modalités de mise en œuvre de ses politiques tant au niveau interministériel qu'à celui de ses services déconcentrés. Ils plaident également pour la définition de projets concertés au niveau local entre les ports autonomes et les collectivités territoriales pour concilier les objectifs poursuivis par les différents acteurs publics. La prise en compte de cet impératif impose une plus grande intégration des collectivités territoriales dans la gestion des ports qui nécessite une réforme de leur statut.

III - Les modes d'exploitation des terminaux à conteneurs

Les qualités nautiques d'accès d'un port maritime et le niveau de ses infrastructures sont déterminants pour attirer les escales des lignes régulières des grands armateurs. Mais ils ne sauraient être suffisants. Les conditions d'exploitation des terminaux requièrent, à ce titre, un examen particulier.

Or les constats de la Cour révèlent la persistance de déficits en la matière. Cette situation est d'autant plus préoccupante que sont concernés les ports qui ont fait du trafic de conteneurs l'un de leurs principaux axes de développement.

A - L'enjeu financier pour les ports autonomes

1 - La persistance des déficits de l'activité d'outillage

La Cour a procédé à un nouvel examen de l'activité d'outillage des ports autonomes maritimes. Ses conclusions s'inscrivent dans la continuité de ses constats antérieurs. Elles mettent en lumière le caractère fortement déficitaire de cette activité, en dépit de l'ajustement des effectifs.

a) Les grands ports à conteneurs

En 2005, le port du Havre comptait vingt cinq portiques dont les trois quarts, propriété des manutentionnaires, étaient cependant entretenus par les salariés du port autonome. Sur la période 1993 à 2001, le déficit d'exploitation de l'activité d'outillage avait augmenté, en particulier pour les portiques à conteneurs, en raison du coût des opérations de maintenance et de rénovation rendues nécessaires par la vétusté du parc et les accidents survenus. Pour préserver la compétitivité du port, en n'opérant pas les hausses que ces coûts supplémentaires auraient pu justifier, la politique tarifaire avait contribué à accroître ce déficit. La contribution négative de l'activité des terminaux à conteneurs au résultat du port avait atteint 9,9 M€ en 2002. Depuis lors, des progrès ont été réalisés grâce à l'augmentation du trafic, notamment de transbordement, et aux droits de ports corrélatifs. Selon les données analytiques, l'atelier conteneurs atteint en effet, depuis 2003, l'équilibre financier en coûts complets et dégage même une contribution positive de + 0,5 M€. Toutefois, la marge nette sur coûts directs demeure fortement négative, à - 19,9 M€ en 2004, ce qui correspond à un taux de couverture des charges directes de 60 %. Elle traduit le maintien d'une facturation en deçà du coût de revient des prestations d'outillage. En consacrant les droits de port à la résorption du déficit d'exploitation, elle prive l'établissement d'une partie de ses capacités d'autofinancement.

A Marseille, l'activité « conteneurs », fortement croissante mais également fortement déficitaire, représente le principal enjeu de la politique de développement du port. Sa contribution sur coûts directs aux résultats demeure négative à hauteur de 5,9 M€ en 2004, soit 26 % du chiffre d'affaires. Ce résultat provient de la marge négative sur coûts directs de l'exploitation des équipements, qui atteignait 12,1 M€ et qui n'était que partiellement compensée par les droits de ports et les produits du domaine affectés à cette activité. Dans ce contexte, le projet de développement de Fos 2XL comporte le risque, à organisation inchangée, d'un accroissement des pertes.

En conséquence, même si ces deux ports ont engagé une réduction de leurs effectifs et tenté d'améliorer l'organisation du travail, les activités d'exploitation qu'ils exercent pèsent de façon significative sur leur capacité d'autofinancement et limitent leur capacité à investir. Le rééquilibrage, à moyen terme, des comptes d'exploitation de ces activités est nécessaire pour qu'ils ne s'engagent pas dans de lourds investissements générateurs de pertes futures d'exploitation, compromettant ainsi leur développement.

b) Les autres ports

Quant aux ports autonomes maritimes dont le trafic n'est pas suffisant en termes de massification des opérations de manutention portuaire pour pouvoir affronter la concurrence des grands ports européens, leur situation paraît, à certains égards, encore plus critique.

Le port de Rouen a mis en œuvre en 1995 un plan « outillage 2000 » destiné à améliorer le taux de couverture des charges d'exploitation. En ce qui concerne les engins de manutention, il a augmenté de 10 % au cours des dix dernières années pour atteindre près de 60 %, et plus de 80 % pour les seuls portiques à conteneurs. Cette évolution a permis de réduire de 5,48 à 4,38 M€ le déficit d'exploitation constaté pour l'ensemble du parc entre 2002 et 2005. En revanche, le déficit des outillages affectés au trafic de conteneurs a augmenté de 0,67 à 0,92 M€ pour un résultat global d'exploitation du port de 1,75 M€ en 2005.

Alors que le trafic de conteneurs stagne, il se traduit à Nantes Saint Nazaire par un déficit de 4 M€ en 2004, pour un résultat net du port de 0,2 M€. La direction a engagé un plan de réduction des sureffectifs et tenté d'améliorer la qualité du service par des accords sur l'organisation du travail conclus en 2003. Les réformes négociées restent toutefois limitées. L'organisation du travail demeure un terrain conflictuel majeur entre la direction du port et les syndicats. Quels que soient les efforts engagés, seule une augmentation du trafic paraît à même de couvrir les coûts fixes des outillages et des effectifs affectés à leur conduite et à leur entretien.

A Bordeaux, le déficit de l'activité d'outillage s'établissait à 3,8 M€ en moyenne sur la période contrôlée pour un résultat net du port de 0,5 M€. Au début des années 2000, la Cour a constaté que le plan de charge des ateliers d'entretien et de réparation de l'outillage, comme celui du matériel de dragages obéissait avant tout à l'impératif d'utilisation des ateliers, quels qu'en soient le coût et les performances.

Le trafic de conteneurs de chacun de ces ports est inférieur à celui qui serait nécessaire pour amortir l'achat et le fonctionnement des outillages. Tout développement présente de ce fait des risques financiers pour ces établissements publics tant qu'ils n'auront pas trouvé les moyens d'équilibrer leur activité d'exploitation.

2 - Les nouveaux impératifs communautaires

Outre les incertitudes qu'elle fait peser sur la politique de développement des ports, la poursuite de ces activités structurellement déficitaires va à l'encontre des orientations prises au niveau communautaire.

Ces dernières se sont notamment traduites par l'entrée des ports autonomes maritimes dont le chiffre d'affaires est supérieur à 40 M€²⁰ dans le champ d'application de la directive 2000/52/CE du 26 juillet 2000 relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques. L'obligation de séparation comptable des activités qui en résulte s'applique à compter de la production des comptes de 2005. Elle se traduit par la nécessité de dissocier, d'une part, les activités d'autorité publique ou d'intérêt économique général, et d'autre part, celles qui présentent un caractère concurrentiel.

Classification des activités des ports autonomes maritimes

Fonctions d'autorité publique : les accès maritimes et leurs ouvrages et services annexes ; les aides à la navigation ; la réception et l'accueil des navires ; la police et la sécurité ; les dragages effectués pour le groupement d'intérêt économique dragages ports.

Services d'intérêt économique général : les services aux navires ; l'entretien des bassins, des ouvrages d'accostage et du niveau des plans d'eau ; les terre-pleins et les hangars ; la location des formes et docks pour la réparation navale ; la gestion du domaine affecté au trafic portuaire ; l'informatique portuaire ; l'exploitation de l'outillage public sur justification.

Activités concurrentielles : l'exploitation de l'outillage public ; les prestations de maîtrise d'œuvre ou effectuées pour compte de tiers ; la valorisation du domaine hors activité portuaire ; les dragages réalisés pour des clients privés ; les services vendus aux navires (électricité, eau...).

Source : direction des transports maritimes, routiers et fluviaux

En dépit de travaux préparatoires engagés en 2001, le traitement comptable de l'activité d'outillage portuaire n'était toujours pas arrêté par les administrations de tutelle début 2006. La qualification de mission d'intérêt économique général peut être envisagée pour les fonctions exercées sur les terminaux publics multi-utilisateurs. Elle n'exonère pas pour autant les établissements portuaires du respect des règles communautaires en matière de surcompensations financières. En revanche, l'affectation des fonctions exercées sur des terminaux à usage exclusif au sein des activités à caractère industriel et commercial, ne saurait faire débat.

20) Décret du 23 novembre 2004 – Sont exclus de cette obligation les ports autonomes maritimes de Bordeaux et de la Guadeloupe.

La mise en œuvre de la séparation comptable des activités va ainsi mettre en lumière le caractère déficitaire de certaines fonctions d'exploitation exercées par les ports. Cette situation, qui pouvait se justifier par le passé en raison des difficultés économiques du secteur de la manutention portuaire, ne saurait perdurer sans risquer, à terme, une qualification d'aide indirecte de l'Etat au secteur privé de la manutention. Elle est d'ores et déjà contraire aux objectifs poursuivis par l'Union européenne visant à séparer clairement les conditions d'exploitation et de financement des opérateurs de réseaux, notamment d'infrastructures, de celles des exploitants placés en situation concurrentielle.

Certes, l'affichage direct d'une stratégie volontariste visant à exploiter l'outillage dans des conditions conformes à leur nature commerciale et concurrentielle sur les terminaux à usage exclusif est difficile à mettre en œuvre compte tenu de son impact social. Il se heurte à la résistance des personnels face à toute évolution perçue comme un désengagement des établissements publics d'une mission qualifiée de service public. Il n'en demeure pas moins qu'il appartient à l'Etat de définir très clairement la règle du jeu et d'indiquer les modalités de mise en œuvre d'une adaptation des conditions d'exploitation pour les mettre progressivement en cohérence avec leur caractère industriel et commercial.

Compte tenu de la diversité des ports, cette évolution nécessitera certainement des solutions différenciées. Le transfert des outillages et des personnels d'exploitation aux opérateurs constitue l'une des voies possibles, sans doute seulement applicable dans les quelques ports aptes à supporter la concurrence de leurs voisins. L'identification des fonctions d'exploitation en centres de résultats devant assurer progressivement la couverture de leurs charges directes en est une autre, qui pourrait se prolonger par la filialisation de ces activités.

Le traitement des outillages avec obligation de service public, et plus généralement celui des quais dits publics, devront requérir une analyse particulière. Cette réflexion pourrait permettre de mesurer la portée pratique des obligations de service public dans le contexte nouveau de l'exploitation portuaire et d'en adapter, si besoin, le cadre juridique.

Ces évolutions, souhaitables, de l'exploitation des outillages par les ports autonomes, permettraient de les mettre en cohérence avec le modèle d'organisation dominant en Europe. L'étude réalisée à la demande de la Cour par la direction générale du trésor et de la politique économique sur le statut, le financement et le champ d'intervention des principales entités portuaires dans cinq pays européens, montre en effet que des évolutions

similaires ont été engagées dans quatre des cinq pays concernés²¹, notamment en Espagne depuis 1997 ou en Italie où la loi cadre du 24 janvier 1994 modifiée a imposé aux ports leur retrait des fonctions d'entretien et de manutention.

B - L'organisation du travail

1 - La situation particulière des portiqueurs

Les ouvriers dockers employés par les sociétés de manutention et les portiqueurs, salariés des ports autonomes, doivent travailler en étroite coordination pour charger et décharger les navires à quai. Toute opération implique en effet simultanément la présence de portiqueurs conduisant des engins en état de marche et celle d'ouvriers dockers assurant la manutention des conteneurs à bord et sur les quais.

Ces deux catégories de personnel concourent à une activité de nature commerciale dont la responsabilité incombe aux sociétés de manutention en application de la loi du 18 juin 1966 sur le transport maritime²².

Les effets négatifs sur la compétitivité des ports français résultant de la dualité de commandement de ces salariés sont dénoncés depuis longtemps. En 1999, la Cour avait déjà recommandé qu'une réflexion soit engagée en vue de restructurer l'organisation des ports français. Cette recommandation avait apparemment été suivie d'effet. A l'initiative du ministre en charge des ports, différents travaux ont été menés par le conseil général des ponts et chaussées pour dresser un état des lieux. Un comité présidé par M. Jean Smagghe, ingénieur général des ponts et chaussées, a formulé une analyse stratégique et des recommandations dans un rapport sur l'avenir des grands terminaux à conteneurs, en date de juin 2002.

Pourtant, la Cour constate, six ans après, les difficultés rencontrées par les ports pour améliorer le coût et la qualité de leurs prestations d'exploitation. Elle constate également la persistance de dysfonctionnements liés à la dualité de commandement.

21) Dans le champ de l'étude qui portait sur l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas, seule la Belgique n'a pas connu une telle évolution, mais, en pratique, les terminaux à conteneurs du port d'Anvers sont gérés par une entreprise privée, PSA.

22) Les entreprises de manutention portuaire assurent la responsabilité totale de l'ensemble des opérations « qui réalisent la mise à bord et le débarquement des marchandises, y compris les opérations (...) qui en sont le préalable ou la suite nécessaire. »

a) Le maintien de primes versées par les sociétés de manutention aux portiqueurs de certains ports

Le travail des agents de conduite du port sous la responsabilité commerciale des sociétés de manutention a donné lieu au versement par celles-ci de rémunérations additionnelles destinées à inciter les portiqueurs à adapter leur travail à leurs besoins.

Ces pratiques étaient présentes jusqu'à une période récente dans une quinzaine de ports maritimes. Un processus de normalisation a été engagé en 2002, notamment au Havre. Ces primes persistent néanmoins aujourd'hui encore dans quelques ports, dont celui de Marseille où elles peuvent atteindre près de 1 000 € par mois²³. Elles majorent dans des proportions significatives le salaire brut mensuel moyen des portiqueurs qui s'établit à 2 900 € en 2004. Les portiqueurs ne travaillent en pratique que 28 heures par semaine compte tenu des usages locaux (le portiqueur part dès qu'un bateau est déchargé...). Enfin, contrairement aux ports étrangers, où il n'y a qu'un portiqueur par engin ou trois pour deux engins, deux portiqueurs sont affectés à chaque engin mais un seul peut le conduire. En conséquence, la durée de travail productif est d'environ 14 heures par semaine²⁴.

Cet usage est contestable à de multiples égards. Il place les salariés du port en situation de double employeur pour le même travail dans des conditions dérogatoires au droit commun. Il induit un partage incertain des responsabilités entre les deux « employeurs » en cas d'accident, avec un risque pour la direction du port autonome d'être tenue pour responsable d'accidents imputables à des activités de ses salariés commandées et payées par les sociétés de manutention. En outre, accordées selon des critères non transparents, ces primes créent une inégalité de traitement entre les personnels portuaires et contribuent à affaiblir l'autorité des directions des ports sur leurs propres salariés.

b) L'insuffisante amélioration de l'organisation du travail des portiqueurs

La durée du travail des portiqueurs et des grutiers et leur rémunération résultent de l'application de la convention collective dite « verte » du 1er juillet 1975, applicable aux personnels des ports

23) Ce montant a été rendu public par la direction du port et n'a pas été contesté par l'UNIM.

24) Concernant la durée du travail, se reporter à l'encadré de la page 71 « L'exemple de l'absence d'harmonisation du travail sur les terminaux de Fos (2003) »

autonomes maritimes et des chambres de commerce et d'industrie concessionnaires dans les ports maritimes de commerce et de pêche. La convention nationale a été complétée par des accords locaux qui déterminent notamment, pour chaque place, l'organisation du travail des portiqueurs.

La conduite des portiques s'exerce pour une durée hebdomadaire donnée, en équipe de deux ou trois, par cycles de travail suivis de périodes de récupération. Elle présente de ce fait une importante rigidité en termes d'organisation du travail que des accords locaux ont jusqu'à présent inégalement réussi à atténuer. Elle doit s'adapter à une activité dont le caractère par nature irrégulier est amplifié par la taille croissante des escales et leur concentration dans certaines fenêtres, parfois en fin de semaine.

La durée de travail hebdomadaire et l'organisation du travail des portiqueurs ne sont toujours pas adaptées à celles des ouvriers dockers, déterminées par la convention collective de la manutention portuaire et ses accords locaux. La fluidité des opérations de chargement et de déchargement n'est de ce fait pas assurée. Le développement d'une polyvalence entre les salariés du port et ceux des sociétés de manutention sur le modèle de fonctionnement des ports de la façade Nord ou de Barcelone, n'est pas à ce jour réalisée en France.

L'absence d'unité de commandement est encore plus pénalisante lorsque l'organisation habituelle doit être modifiée, pour des raisons techniques (panne de matériel...), commerciales (retard de navire...), voire météorologiques. L'accord social de 2001 conclu au port de Marseille confirme ainsi le « *droit de retrait* » des dockers quand il pleut à condition que « *ce ne soit pas un prétexte pour l'arrêt de travail injustifié* ».

Pour corriger cet état de fait, les directions des ports ont cherché à mettre à profit les négociations sociales engagées à l'occasion de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail et des dispositifs de cessation anticipée d'activité, pour conclure des accords améliorant la qualité de service.

Au Havre, un accord sur l'organisation du travail sur les terminaux à conteneurs a été conclu en 2003. Sa mise en œuvre a été perturbée par les perspectives de la mise en service de Port 2000 et par la demande des opérateurs d'intégrer les personnels de conduite du port affectés aux terminaux. Des mouvements sociaux en ont résulté en 2004 et 2005.

A Marseille, dans le prolongement d'un accord de 1999 sur la réduction du temps de travail et la cessation anticipée d'activité, la direction du port autonome a essayé de revoir l'organisation du travail sur les terminaux. Cette initiative, associée à la réorganisation du département des ressources humaines jusque là gravement déficient, a conduit à un grave conflit social qui a fortement perturbé l'accueil des navires en 2001.

Des avancées non négligeables ont été obtenues par le personnel et le dialogue social a permis la conclusion d'accords importants. En particulier, en mars 2003, un accord avait été trouvé avec toutes les organisations syndicales pour améliorer le traitement des navires et des barges fluviales pour les terminaux de Fos, grâce à un système de fenêtres d'accueil. A la fin de 2004, cette organisation qui visait, notamment, à accroître de 30 % l'offre de service des terminaux, a été mise en place malgré une opposition syndicale. Ceci a conduit à de nouveaux mouvements sociaux. Début 2005, par référendum, le personnel a majoritairement refusé l'organisation du travail instituée à Fos. Dans le cadre du protocole de fin de conflit de l'automne 2005, un avenant à ce dispositif a été conclu au premier semestre 2006. Sa principale innovation consiste en l'instauration d'une procédure de prévention des conflits.

Les difficultés rencontrées par les directions des ports ont créé des incertitudes majeures pour les opérateurs appelés à exploiter ces nouveaux terminaux. Au Havre, elles ont contribué à reporter la mise en service du terminal de France, déjà retardé de plus de deux ans par des délais administratifs et techniques, alors qu'il aurait techniquement pu être exploité à la fin du second semestre 2005. Chaque mois de retard dans la mise en service a entraîné un manque à gagner et des charges estimés à 2,68 M€ l'éviction du trafic étant quant à elle plus difficilement estimable. L'armement Maersk, retenu pour le terminal porte océane, a différé la conclusion de sa convention d'exploitation et est candidat à Dunkerque à la reprise du terminal à conteneurs. Cette décision retarde d'environ dix-huit mois la mise en service de ce terminal qui n'interviendra qu'en 2007. Suite aux problèmes rencontrés au Havre, la définition préalable des conditions sociales de l'exploitation des terminaux de Fos 2XL au port de Marseille conditionne l'autorisation des autorités de tutelle pour réaliser ce projet engagé dès 2001 et dont le caractère prioritaire a été affirmé lors du CIADT du 18 décembre 2003.

La réalisation de l'unité de commandement par « l'intégration » des salariés concernés des ports dans les entreprises opératrices des principaux terminaux à conteneurs constitue pourtant une réponse adaptée aux enjeux de l'harmonisation des rythmes de travail des deux catégories de personnel concernées et à la nécessité de supprimer un dispositif de rémunération des plus contestables.

**L'exemple de l'absence d'harmonisation du travail
sur les terminaux de Fos (2003)**

Les conventions et accords prévoient que les portiqueurs travaillent 7h54 par jour et 4,16 jours par semaine en moyenne sur un cycle, soit 32h54 par semaine, les dockers 6h par jour et 6 jours par semaine, soit 36h par semaine²⁵. La durée d'un cycle de travail d'une équipe²⁶ est de 7h pour les portiqueurs hors temps de vestiaire et de mise en route et d'arrêt des portiques. Elle est de 6h pour les dockers, temps de vestiaire et mise en route compris. Les rotations des équipes font ainsi apparaître des plages horaires pour lesquelles il y a des portiqueurs mais pas de dockers.

Source : port autonome de Marseille

	<i>Equipe 1</i>	<i>Equipe 2</i>	<i>Equipe 3</i>
<i>Portiqueurs</i>	5H33 à 13H27	12H33 à 20H27	19H33 à 3H27
<i>Portiqueurs hors vestiaire et mise en route/arrêt</i>	6H00 à 13H	13H00 à 20H00	20H00 à 3H00
<i>Dockers</i>	6H30 à 12H30	13H00 à 19H30	20H à 2H00
<i>Plages horaires décalées</i>	1H00	0H30	1H00

**2 - Les conditions de réalisation de l'unité de commandement
sur les terminaux**

Nécessaire pour assurer la rationalité de la chaîne des opérations portuaires, souhaitable pour clarifier les responsabilités, notamment pénales, la réalisation de l'unité de commandement constitue un objectif partagé entre les acteurs publics et les opérateurs portuaires.

Sa mise en œuvre ne soulève pas de problèmes juridiques, différents schémas de transfert du commandement des portiqueurs aux opérateurs étant compatibles avec la réglementation applicable au travail et la jurisprudence : transfert du personnel ; détachement ; mise à disposition.

25) La 36ème heure des dockers est comptée en heure supplémentaire. Les dockers ont 8,3 semaines de congé par an sans compter les congés liés à l'ancienneté (jusqu'à 15 jours) et les grutiers environ 6,7 semaines de congés par an.

26) usuellement appelé shift.

Pourtant, le transfert des salariés de conduite et de maintenance à l'opérateur de terminal n'a, jusqu'à présent, été réalisé que sur la place de Dunkerque. Depuis les conflits sociaux du début des années 1990 qui avaient conduit à une diminution préoccupante des trafics, les conditions sociales qui prévalent dans ce port sont en effet singulières. Confronté, par sa situation géographique, à la concurrence directe des ports étrangers, Dunkerque se caractérise par des relations sociales apaisées, et par une adhésion de ses personnels et de leurs représentants²⁷ à la stratégie de gains de productivité et de développement du trafic adoptée depuis dix ans par la direction. La mise en place d'opérateurs unifiés dans le domaine des pondéreux en 1999 et des conteneurs en 2001 a été effectuée dans ce climat. Le changement d'employeur a concerné au total une centaine de salariés du port autonome dont les effectifs ont diminué du tiers en dix ans. Ceux-ci relèvent désormais de la convention collective de la manutention portuaire. Des garanties leur ont été apportées en matière de maintien de leur niveau de rémunération et de réintégration éventuelle au sein du port. Ce droit de retour, limité dans le temps, n'a donné lieu qu'à une seule demande de réintégration. En outre, les salariés transférés à NFTI-ou ont bénéficié d'une indemnité forfaitaire d'environ 6 000 € majorée de 350 € par année de présence.

A Marseille, le mouvement social des salariés du port autonome à l'automne 2005 traduisait principalement leur refus de la « privatisation » des terminaux à conteneurs et gaziers et des chantiers de réparation navale. Le conflit, marqué par des actions violentes et des dégradations des équipements mettant en cause la sécurité des installations, s'est conclu par un relevé de conclusions ambigu dans lequel le port autonome s'engage notamment à soutenir la conduite des outillages par les salariés du port sur le terminal de Fos 2XL et sur le futur terminal de Gaz de France, malgré les problèmes de sécurité que cela pose pour ce dernier. L'Etat et le port autonome considèrent que la portée de ces conclusions est limitée mais il est probable que les salariés du port y voient un engagement beaucoup plus fort en faveur de leurs revendications, ce qui est porteur de nouvelles tensions sociales. Les accords sociaux conclus au premier semestre 2006 ne paraissent pas remettre en cause ce constat. Si de nouvelles négociations s'engagent néanmoins sur des schémas d'unification du commandement, il serait souhaitable que le dispositif retenu permette de mettre fin aux primes versées par les sociétés de manutention, ce que la simple mise à disposition ne permet pas.

27) La réforme de la manutention a donné lieu à la scission de la chambre syndicale des ouvriers du port (CSOP) et à la création d'une branche alors minoritaire devenue majoritaire.

Au Havre, les modalités sociales de mise en œuvre de l'unité de commandement sur les terminaux de Port 2000 ont été définies fin 2005. Après la remise en cause de l'accord conclu localement en octobre 2004, suite aux demandes de clarification formulées par les opérateurs, la négociation a été poursuivie à compter de mars 2005 par l'UNIM et la FNPD, avec l'accord des autorités de tutelle, sans la direction du port. Un nouveau schéma d'organisation a été défini et avalisé par le conseil d'administration du port le 16 décembre 2005. Il consiste en la mise à disposition individuelle des agents de conduite pendant une durée de trois ans au terme de laquelle ils pourront opter pour leur intégration au sein de l'opérateur ou un retour au port autonome. Celle-ci permet, en l'espèce, de concilier le maintien du bénéfice de la convention dite « verte » avec le transfert de l'autorité fonctionnelle à l'opérateur. Elle concerne, à court terme, vingt-quatre agents nécessaires à la mise en service du terminal de France, et à moyen terme, une cinquantaine d'agents de conduite. Ces effectifs sont adaptés au volume moyen de trafic. Les pointes de trafic doivent être prioritairement couvertes par des renforts ponctuels d'agents de conduite affectés aux autres terminaux. Dans un second temps, il pourra être fait appel aux ouvriers dockers préalablement formés à la conduite des portiques. Cette disposition constitue l'amorce d'un développement de la polyvalence entre ces deux fonctions. 225 salariés du port se sont portés candidats début 2006 pour une mise à disposition auprès des nouveaux opérateurs. La maintenance des portiques sera pour sa part assurée par le port pour le compte des opérateurs dans le cadre de prestations commerciales.

Ainsi, l'approche « port par port » aura-t-elle permis, avec retard et au prix du détournement d'une partie du trafic en 2005, d'organiser l'unité de commandement sur les terminaux de Port 2000. Sans doute était-ce la seule solution possible.

Son succès ne pourra cependant être apprécié qu'à l'issue de la phase de transition. Il importe que les axes de convergence favorisant l'intégration des salariés du port aux opérateurs soient développés rapidement afin d'éviter la pérennisation d'un système de mise à disposition qui comporte des inconvénients pour les établissements portuaires. L'UNIM et la FNPD se sont certes engagées à négocier au cours des trois prochaines années un projet social ou conventionnel pour faciliter le transfert des agents aux opérateurs. Il serait néanmoins souhaitable que l'UPACCIM soit associée à ce projet. En effet, la convention verte est amenée à évoluer profondément en raison, notamment, de la diminution des effectifs d'ouvriers et de la décentralisation des ports d'intérêt national. A cette occasion, le rapprochement des dispositions applicables en matière de rémunération, de durée du travail ou de régimes de retraite pourrait utilement être recherché.

L'Etat a privilégié au cours de ce processus une approche pragmatique qu'il a conduite au travers de ses représentants, les directeurs de port et les commissaires du gouvernement. La perspective très proche des négociations sociales qui doivent être menées pour Fos 2XL et l'échéance du dispositif havrais dans trois ans, doivent cependant inciter l'Etat à formuler plus clairement qu'il ne l'a fait jusqu'à présent le nouveau modèle d'organisation qu'il entend mettre en œuvre dans les ports dont les perspectives et les enjeux de développement l'ont conduit à affecter à leur profit des fonds publics importants.

C - Les conventions d'exploitation et les partenariats

Jusqu'à la fin des années 1990, les différents cadres juridiques et financiers existants privaient les opérateurs de leur liberté tarifaire et ne les incitaient pas à investir dans les terminaux qu'ils exploitaient dans le cadre, précaire, des conventions d'occupation du domaine public (annexe II).

Parfois sans aucun fondement juridique, ces dispositifs avaient connu des aménagements dans plusieurs secteurs d'activité, notamment les hydrocarbures et les pondéreux, pour lesquels des concessions à usage exclusif avaient été octroyées. Ces exemples avaient jusqu'à présent bénéficié à des secteurs faiblement consommateurs de main d'œuvre, ou à fort pouvoir de négociation vis-à-vis du port qui bénéficiait de trafics « captifs » à très forte valeur ajoutée dont les résultats compensaient les pertes d'autres secteurs d'activité.

La volonté des armateurs de disposer de terminaux affectés à leur usage exclusif, à partir desquels ils peuvent structurer une offre de logistique et de desserte terrestre, et leur implication croissante au travers des opérateurs, au financement des nouvelles capacités de traitement, ont rendu nécessaire un nouveau cadre juridique et financier d'exploitation des terminaux.

Le décret du 9 septembre 1999 a instauré la possibilité de conclure des conventions d'exploitation de terminal dont la convention type a été approuvée par le décret du 19 juillet 2000. Les modalités d'approbation des conventions qui dérogent à la convention type ont été modifiées par le décret du 28 décembre 2005.

1 - La mise en œuvre des conventions d'exploitation de terminal

Cinq conventions d'exploitation de terminal (CET) sont actuellement en vigueur, dont deux au port de Dunkerque.

Les conventions d'exploitation de terminal

- pour le quai à pondéreux ouest conclue entre le port autonome de Dunkerque et la société Sea Bulk/Norvac approuvée par arrêté interministériel du 23 janvier 2001 ;

- pour le terminal à conteneurs du port ouest conclue entre le port autonome de Dunkerque et la société NFTI-ou approuvée par arrêté interministériel du 5 avril 2001 ;

- pour le terminal de Bassens aval conclue entre le port autonome de Bordeaux et la société Sea Invest France approuvée par arrêté interministériel du 14 février 2002 ; cette convention a fait l'objet d'un avenant approuvé par arrêté interministériel du 5 décembre 2002 ;

- pour le quai de Bougainville conclue entre le port autonome du Havre et la société MSC approuvée par arrêté en date du 10 janvier 2006 ;

- pour le terminal de France conclue entre le port autonome du Havre et la société GMT approuvée par arrêté en date du 6 mars 2006.

a) L'expérience du port de Dunkerque

Le port de Dunkerque a engagé dès 2001 la rationalisation du terminal à pondéreux du quai ouest (QPO) et du terminal à conteneurs. Cinq ans après leur mise en service, la Cour a dressé un premier bilan des résultats de QPO et de l'opérateur NFTI-ou, et de leur impact sur ceux du port autonome. Celui-ci est contrasté.

S'agissant du QPO, la mise en place d'une convention d'exploitation au terminal pondéreux a permis au port autonome de mettre fin à une situation où l'activité d'outillage public était fortement déficitaire, avec une perte de 2,8 M€ en 1998. L'importante réorganisation menée par l'opérateur a permis de redresser la situation financière de l'exploitation des pondéreux, qui dégage en 2005 un bénéfice de 2,2 M€. La contribution de cette activité aux résultats du port autonome s'élève à 2,62 M€

En revanche, depuis la mise en service de son terminal, NFTI-ou a enregistré des pertes cumulées de 15,7 M€ soit 25 % du chiffre d'affaires réalisé et la moitié des fonds propres initiaux. En dépit des efforts de rationalisation entrepris par l'opérateur, le point mort de l'exploitation, estimé selon les comptes à 250 000 EVP, n'a pas été atteint. Avec un trafic de 205 000 EVP en 2005, l'objectif de 600 000 EVP fixé pour 2006 paraît irréaliste. Cette donnée a conduit au retrait de l'actionnaire privé dès 2003, laissant au port autonome, actionnaire minoritaire devenu majoritaire, le soin de trouver un nouveau partenaire commercial et industriel. Le port de Dunkerque négocie pour une entrée majoritaire au capital de NFTI-ou et une nouvelle convention d'exploitation avec la société APMT Terminals, troisième opérateur mondial de manutention adossé à l'armement Maersk. Cette société, également retenue au Havre, opère sur un terminal à Zeebrugge.

Pour l'établissement portuaire, l'exploitation du terminal à conteneurs constitue de ce fait toujours une contribution négative à ses résultats, bien que celle-ci se soit considérablement réduite depuis 1999 (3 M€) pour atteindre -0,3 M€ en 2004. Elle participe au déficit structurel du résultat d'exploitation du port. Cette perte a augmenté en 2005 pour atteindre 0,7 M€, suite aux travaux d'allongement du quai de Flandres réalisés par le port qui n'ont pas encore trouvé leur contrepartie en termes de trafic.

Ainsi, pour l'exploitation du terminal à conteneurs, le recours à la convention d'exploitation de terminal n'a pas permis d'aboutir à une situation bénéficiaire, mais seulement à une réduction significative des pertes. Ce résultat est essentiellement imputable à la faiblesse du volume de conteneurs manutentionnés à Dunkerque, inférieur au point mort, et ne doit pas conduire à remettre en cause la pertinence de l'organisation induite par la mise en place d'une convention d'exploitation de terminal, qui remédie au handicap majeur pour la compétitivité de la manutention portuaire que constitue l'absence d'unité de commandement entre les dockers et les portiqueurs. Bien au contraire, le recours à cette formule est un préalable indispensable à une rationalisation de l'organisation industrielle et au redressement de la compétitivité.

b) Les nouveaux terminaux à conteneurs

La mise en service de Port 2000 constitue la première application du dispositif des CET pour l'exploitation de nouveaux terminaux. Dans sa configuration actuelle, Port 2000 comporte deux terminaux dont les conventions ont été négociées depuis plusieurs années avec des opérateurs portuaires sélectionnés après un appel d'offre international.

Les conventions d'exploitation de terminal au port du Havre**- La convention de régularisation avec la société TNMSC pour le terminal de Bougainville**

Le volume traité par ce terminal, exploité par TNMSC²⁸ a augmenté grâce à des trafics de transbordement, qui représentent les trois quarts de son activité en 2004 et les deux tiers en 2005.

Conclue en juillet 2004, la convention d'exploitation avec la société TNMSC vise à régulariser l'occupation effective de cette partie de quai depuis 1999²⁹. Elle ouvre la possibilité d'accueillir MSC sur Port 2000 à condition qu'il apporte de nouveaux objectifs de trafic. Cette demande d'accès a constitué un point de blocage des négociations pendant plusieurs mois. Elle suscite auprès des partenaires sociaux la crainte d'un transfert de trafic entre les « vieux » terminaux dits publics opérés avec les portiqueurs du port, vers les nouveaux terminaux à priorité d'usage. Ce point constitue l'une des principales difficultés des négociations sociales au Havre comme à Marseille.

Elle a été approuvée par arrêté en date du 10 janvier 2006, un an et demi après sa conclusion et plus de cinq ans après l'exploitation, de fait, du terminal.

- Les conventions pour l'exploitation des terminaux de Port 2000

Le port du Havre a signé, le 28 octobre 2004, une convention d'exploitation du terminal de France avec le manutentionnaire Générale de Manutention Portuaire (GMP)³⁰ lié à l'armement CMA-CGM et au manutentionnaire P&O dans Portsynergie pour deux puis trois postes à quai pour un engagement de trafic de 0,7 MEVP. Elle a été approuvée par arrêté en date du 6 mars 2006. L'opérateur avait installé six portiques fabriqués en Chine dès la fin de 2005.

Une seconde convention avec la société Terminaux de Normandie associées à l'armement Maersk pour l'exploitation de deux puis trois postes à quai du terminal porte océane, a été autorisée par le conseil d'administration du port le 25 juin 2004. Elle porte sur un engagement de trafic de 0,53 MEVP. Elle n'est toujours pas signée par l'opérateur en raison des incertitudes qui n'ont pas été dissipées depuis deux ans sur l'organisation sociale des terminaux.

28) Groupement entre le manutentionnaire Terminaux de Normandie et l'armateur MSC

29) Ce terminal avait fait l'objet d'un protocole d'accord tripartite MSC/TN/PAH du 7 décembre 2000 modifié par avenant du 15 novembre 2001 qui devait être conclu avant juin 2002

30) CA 2004 de 72 M€; 650 dockers

Le projet de Port 2000 a été engagé sur la base d'un taux de rendement interne financier prévisionnel estimé à 8 % en 1999. Il avait été maintenu en dépit de la réévaluation de son coût grâce à une contribution supplémentaire de l'Etat de 68,6 M€ en 2001. Toutefois, les financements complémentaires que les collectivités devaient apporter ayant été affectés aux dessertes proches, le port autonome supporte un coût majoré de 125 M€³¹. Il se traduit par une diminution de la rentabilité financière du port, estimée à 4,5 % en 2005 sur la base de 6 postes à quai et d'une augmentation de trafic de 1,6 million d'EVP. Ce taux, légèrement supérieur au coût moyen du financement de la dette du port, est insuffisant pour rémunérer les fonds propres et rembourser les emprunts contractés. Le maintien du taux de 8 % aurait nécessité de porter le financement de l'Etat et des collectivités territoriales de 259 M€ à près de 409 M€, soit un effort supplémentaire de 150 M€ en valeur actuelle. La rentabilité socio-économique a également diminué en raison du renchérissement du projet mais aussi du retard de la mise en service. Selon les hypothèses, elle diminue de 1,8 à 2,9 % pour atteindre 9,2 et 10,1 %.

A Marseille, les conventions passées ces dernières années avec les manutentionnaires des bassins de l'Est sont parfois présentées comme des conventions d'exploitation de terminal. Ce sont en fait des conventions d'occupation temporaire du domaine public accompagnées de contrats d'utilisation des outillages à des tarifs publics intégrant des objectifs de trafic. Ces montages juridiques et financiers, négociés de gré à gré avec les opérateurs de la place, paraissent juridiquement contestables car ils ne correspondent à aucune des catégories prévues par le code des ports maritimes et ne respectent pas les principes d'égalité de traitement et de transparence qui s'appliquent en matière de tarification publique.

Le port autonome a lancé le 11 septembre 2001 un appel d'offres international pour l'exploitation de Fos 2XL, sur la base d'un cahier des charges très imprécis qui ouvrait notamment aux candidats la possibilité de présenter des offres pour 460, 760 ou 1030 mètres de quai. Dans un contexte international altéré par les attentats survenus aux Etats-Unis, mais aussi du fait de conditions rigoureuses imposées aux candidats pour concourir, il n'a donné lieu qu'à deux réponses : celle de CMA-CGM associée à Egis ports et CNC pour 600 mètres de quai dont 200 pris sur l'actuel terminal public, et une offre irrecevable car ne comprenant pas d'armement. Malgré l'absence de réponse conforme au cahier des charges, le port autonome a poursuivi les négociations avec le groupement conduit par CMA-CGM. Il a par ailleurs engagé, en 2003, un

31) Dont 35 M€ pour l'ajustement des conditions économiques du projet et 90 M€ au titre des coûts supplémentaires

second appel d'offres pour les 700 mètres de quai restants. Trois candidats ont répondu à cette offre, dont Port Synergy, filiale de CMA-CGM, Maersk et MSC. Ce dernier armement a été retenu et une convention d'exploitation a été signée en juin 2005 mais n'est toujours pas approuvée. La convention avec CMA-CGM n'a, pour sa part, pas encore été conclue plus de quatre ans après la première procédure.

Les négociations avec les opérateurs pressentis ont conduit le port à revoir profondément les objectifs commerciaux de Fos 2 XL en recherchant désormais plus un trafic de transbordement qu'un trafic continental privilégié par le projet initial. Le port peut espérer retirer à court terme une meilleure rentabilité financière d'un trafic de transbordement qui suscite des droits de port élevés. Il peut également espérer grâce à la massification des flux un essor ultérieur du trafic continental. Mais cette évolution du projet se traduit par une prise de risque plus importante en raison de la volatilité des trafics de transbordement, qui pose le problème des sanctions, relativement faibles, imposées aux opérateurs en cas de non respect de leurs engagements de trafic.

Si l'augmentation du trafic de transbordement constitue par elle-même un facteur de développement du trafic global du port qui recherche une diversification des différentes composantes de son activité, elle ne doit toutefois pas s'effectuer au détriment du trafic continental sans soulever la question de la justification des contributions publiques. En effet, l'amélioration de la rentabilité financière pour le port va de pair avec la diminution de la rentabilité socio économique du projet pour la collectivité, le trafic de transbordement apportant une contribution plus limitée aux économies régionale et nationale. La cohérence entre la stratégie du port et de ses financeurs publics, et celle des futurs opérateurs privés doit être vérifiée.

La mise en œuvre des conventions d'exploitation dans ces deux ports montre les difficultés auxquelles les établissements portuaires sont confrontés pour maîtriser, dans le cadre de conventions de long terme, les engagements de trafics, et pour concilier l'intérêt socio-économique des projets avec les exigences commerciales des opérateurs.

Elle met en lumière les arbitrages qui doivent être réalisés par les pouvoirs publics pour favoriser les trafics dont les retombées sont les plus positives pour la collectivité dans son ensemble, en termes d'activité, d'externalités et d'emplois.

2 - Le partage des risques entre l'établissement public portuaire et les opérateurs de terminaux

Conçues sur le modèle des conventions d'occupation du domaine public, les conventions d'exploitation de terminal comportent des dispositions destinées à en protéger l'affectation (droit de retour ; modalités d'indemnisation à l'issue de la convention ou en cas de résiliation anticipée). Leur principale innovation réside dans les incitations financières visant à une augmentation effective du trafic et de la qualité de service, telle l'indexation de la redevance domaniale par rapport aux objectifs de hausse de trafic, et dans l'instauration de pénalités en cas de non réalisation.

L'analyse des conventions et des projets de convention montre toutefois que l'établissement public portuaire conserve en réalité l'essentiel des risques commerciaux.

Sur la base des données communiquées par le port du Havre, le montant des indemnités susceptibles d'être versées par les opérateurs des terminaux de Port 2000 se situe dans une fourchette de 3,5 à 4 M€ au cours des premières années. Il ne constitue pas de ce fait un obstacle à des changements éventuels de stratégie commerciale des armateurs qui se traduiraient par le redéploiement de leurs lignes vers d'autres ports. En l'espèce, pour le terminal de France, la convention est conclue avec le manutentionnaire GMP sans que l'armement CMA-CGM y soit juridiquement associé.

Selon les flux actualisés des produits d'exploitation des six premiers postes à quai de Port 2000 à l'horizon 2034, la rémunération du port autonome est constituée à hauteur de 92 % par les droits de port, les redevances des CET n'en représentant que 8 %. Cette structure de rémunération illustre le maintien d'un niveau élevé de risque commercial sur l'autorité portuaire qui supporte les charges d'amortissement et d'exploitation des infrastructures.

Les CET sont par ailleurs limitées dans leur champ aux seules superstructures. Cette restriction est techniquement et économiquement contestable dans la mesure où la qualité, l'entretien et la disponibilité des infrastructures contribuent à la performance des terminaux.

Ainsi, la convention d'occupation de terminal a-t-elle un caractère hybride, entre la convention d'occupation du domaine public et la concession globale. Le partage des risques entre le port autonome et l'opérateur ne donne en outre à aucun d'entre eux la pleine maîtrise économique et financière de l'entité que constitue un terminal. En ne permettant pas une allocation claire des risques, les CET ne garantissent

ni une répartition juste et équitable des gains économiques et financiers des hausses de trafic entre les deux parties concernées, ni une adaptation du montant des fonds publics à la rentabilité socio-économique des projets.

Ces constats conduisent la Cour à recommander que les autorités de tutelle étudient la possibilité de définir un cadre juridique et financier pour l'exploitation mais aussi l'aménagement des infrastructures. De même, des incitations financières pourraient être introduites dans les conventions afin de favoriser le développement du trafic continental dont la rentabilité socioéconomique est la plus élevée pour la collectivité.

3 - La participation de l'autorité portuaire au capital des opérateurs

Aucune doctrine n'a jusqu'à présent été définie quant à la compatibilité des fonctions d'autorité organisatrice des services portuaires et de celles d'actionnaire d'un opérateur bénéficiaire d'une convention d'exploitation.

La proposition de directive sur l'accès au marché des services portuaires comportait sur ce point une disposition pour prévenir les risques de distorsion de concurrence³².

Nombre de ports sont en Europe des acteurs majeurs des opérateurs portuaires en situation d'oligopole ou de monopole. Ainsi, les ports municipaux des villes Etat de Hambourg et de Brême ont séparé très tôt leur fonction d'autorité portuaire des activités de manutention portuaire en créant des entreprises qui sont des sociétés privées à capitaux publics. La nouvelle autorité portuaire de Rotterdam détient une participation de 20 % dans le capital de la principale entreprise de manutention des conteneurs du port, en partenariat avec Hutchinson Wampoa, opérateur de Hong Kong devenu propriétaire de Felixstowe et de Thames Port. Ce modèle est évidemment présent dans les îles britanniques où des ports ont été transférés à des groupes privés qui interviennent dans les opérations de manutention.

32) Dans ce cas, une autre autorité indépendante de l'organisme gestionnaire du port devait être désignée pour mener à bien la procédure de sélection d'un fournisseur de services portuaires (article 8).

En France, cette situation pourrait être justifiée, momentanément, pour pallier l'absence d'investisseurs, ou de façon plus pérenne, pour prévenir des situations monopolistiques.

Sur les places portuaires comportant plusieurs opérateurs, elle devrait toutefois être assortie d'un dispositif de régulation pour pallier les risques de rupture de l'égalité de traitement.

Mais la présence du port autonome au capital de l'opérateur fait peser sur l'établissement public un risque industriel et financier. Ainsi, le modèle d'organisation en vigueur à Dunkerque constitue, en France, le seul exemple de la participation de l'autorité portuaire au capital des opérateurs. Il en a démontré les avantages en facilitant, par sa présence au capital, le transfert des personnels. Les résultats des opérateurs témoignent en outre des effets positifs du partenariat industriel en termes de rationalisation de l'exploitation et de croissance du trafic. Le désengagement de l'actionnaire industriel en 2003 a, en revanche, conduit le port à devenir l'actionnaire majoritaire de l'opérateur à hauteur de 70 %, dans l'attente d'un nouveau partenaire industriel. Par delà les problèmes juridiques posés par l'entrée de cet opérateur dans le secteur public³³, cette situation a en outre introduit de fortes incertitudes sur la valorisation de la participation du port autonome qui n'ont pas été correctement retracées dans ses comptes depuis 2002.

La création d'une instance de régulation du secteur portuaire ne paraissant pas justifiée, à ce stade de développement du partenariat entre le secteur public et le secteur privé, l'exemple de Dunkerque devrait conduire l'Etat à définir une doctrine sur les conditions de participation des autorités portuaires au capital des prestataires de services portuaires.

IV - La restitution d'un véritable pouvoir d'agir

Les enjeux industriels et sociaux suscités par la modernisation et l'industrialisation de l'activité portuaire requièrent que les établissements publics deviennent des entreprises de plein exercice.

Les ports autonomes français sont des établissements publics de nature duale, exerçant à la fois des activités à caractère administratif et des activités industrielles et commerciales.

33) Autorisée par simple arrêté, l'augmentation de la participation du port s'est traduite par l'entrée dans le champ du secteur public de l'opérateur NFTI-ou. La cession de sa participation a en revanche été effectuée selon la procédure applicable aux privatisations régie par le décret du 24 octobre 1986 modifié.

L'étude menée à la demande de la Cour par les missions économiques à l'étranger met en lumière que la dissociation des activités d'exploitation des fonctions d'autorité portuaire constatée en Europe n'a pas donné lieu à la modification de la nature juridique des établissements publics portuaires dans les pays - de tradition latine - où ces entités existaient déjà. En revanche, les pays de tradition hanséatique, où les fonctions portuaires étaient exercées par les services municipaux des villes-Etat, ont constitué des entités juridiques dotées de la personnalité morale et de l'autonomie budgétaire. Ces entités, de statut divers³⁴, demeurent la propriété exclusive des collectivités publiques. Leur identification engage la mise en conformité de ces ports, caractérisés par l'opacité de leur financement, avec les exigences communautaires en matière de transparence comptable.

Le modèle statutaire français de l'établissement public ne paraît pas, à cet égard, inadapté. Mais, contrairement aux évolutions intervenues depuis quelques années pour améliorer et moderniser le fonctionnement des entreprises et établissements publics de l'Etat, les ports autonomes maritimes n'ont pas été réformés. De ce fait, les obstacles identifiés depuis longtemps qui limitent leur capacité à conduire leur action et à mettre en œuvre leur politique de développement n'ont pas été surmontés.

A - La réforme de la gouvernance des ports autonomes

Dès 1999, la Cour avait recommandé une réforme des conseils d'administration dont la taille et la composition sont fixées par les articles L112-2 et R 112-1 du code des ports maritimes.

La composition des conseils d'administration

Ils comportent vingt six membres, pour moitié des représentants des chambres de commerce et d'industrie (2), des collectivités territoriales (5), du personnel du port autonome (5) et des ouvriers dockers (1), et pour moitié des représentants de l'Etat (3) et de personnes choisies parmi les usagers du port (3) ou en raison de leurs compétences dans le domaine maritime et portuaire (7).

34) Entreprise municipale depuis 1997 à Anvers, autorité portuaire distincte des services municipaux à Hambourg depuis octobre 2005, société anonyme détenue par la municipalité à Rotterdam depuis 2004.

Depuis, la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques a imposé de nouvelles règles pour le gouvernement des sociétés commerciales, qui se sont notamment traduites par la réduction du nombre des administrateurs, le renforcement de leur responsabilité et la clarification des fonctions de direction entre les présidents et les directeurs généraux. La transcription au secteur public de ces pratiques a donné lieu à la création de l'agence des participations de l'Etat et à la définition d'un modèle de gouvernement d'entreprise appelé à être décliné au sein des entreprises et établissements publics.

1 - L'échec de la réforme des conseils d'administration

La réforme de la composition des conseils d'administration constituait l'une des principales dispositions de l'avant projet de loi de modernisation portuaire élaboré et concerté en 2003. Elle n'a pas été menée jusqu'à son terme.

Pourtant, le mode d'administration des ports autonomes favorise dans les faits la dilution des responsabilités entre les représentants des professionnels et les financeurs des ports, Etat et collectivités territoriales qui disposent de moins du tiers des voix au sein des conseils.

Ainsi, l'Etat n'a que trois représentants ce qui ne correspond pas à sa responsabilité financière : il apporte, sous forme de dotation, les fonds propres des ports autonomes et en approuve les comptes ; les établissements publics sont exclus du champ de la faillite ou du règlement judiciaire. Sa représentation ne donne en outre aucune place aux administrations centrales tant techniques que financières. La direction en charge des ports est représentée dans les fonctions de contrôle de commissaire du gouvernement par un ingénieur général des ponts et chaussées du CGPC qui ne participe pas à l'administration du port. L'agence des participations de l'Etat et la direction du budget sont représentées par le trésorier payeur général. A contrario, les représentants des usagers du port et les personnes qualifiées, au nombre de dix, disposent d'un poids décisionnel qui les met - au moins théoriquement - en position d'arbitrer nombre des délibérations du conseil : la Cour a pu le constater, par exemple lors de la détermination des droits de port ou des discussions sur les plans d'entreprise et les projets de développement. La récente banalisation du régime de distribution des dividendes des ports autonomes maritimes intervient dans ce contexte et crée une situation dans laquelle l'Etat, unique « actionnaire » des ports n'est pas en mesure de fixer le niveau de sa rémunération.

Les collectivités territoriales disposent actuellement, quels que soient la dimension du port et son ancrage régional, d'une représentation limitée à cinq administrateurs.

L'association des opérateurs de la place à l'administration des ports n'est pas illégitime – elle est d'ailleurs fréquente dans les ports européens³⁵ – mais elle doit être mise en œuvre dans des conditions préservant les intérêts propres du port et sa capacité à agir et à se développer.

Héritière d'une période où le formalisme de la composition des conseils d'administration prévalait sur leur caractère opérationnel, l'importance du nombre d'administrateurs nuit à l'efficacité du fonctionnement des conseils, ainsi qu'au respect des règles de confidentialité qui s'appliquent à ces instances. Plafonnée à dix huit dans les sociétés commerciales, la taille des conseils devrait, selon les recommandations du groupe de travail sur le gouvernement des entreprises publiques, être limité à douze pour les entreprises entièrement contrôlées par l'Etat, quinze pour celles dont le capital est ouvert. Cet objectif peut être poursuivi pour les entreprises que sont les ports autonomes maritimes, tout en respectant les spécificités du secteur public, fondées sur une représentation équilibrée entre l'Etat, les personnes dites qualifiées et les représentants élus par le personnel.

Incohérent avec les mesures mises en œuvre par l'Etat pour le secteur public placé en situation concurrentielle, le maintien de cette organisation n'est pas satisfaisant. Il prive l'Etat de moyens d'action au moment où des évolutions structurelles interviennent dans le domaine portuaire. Il ne permet pas de construire une communauté d'objectifs et d'intérêts susceptible de fonder les projets de développement des ports.

La Cour recommande que l'Etat réforme la gouvernance des ports de façon à ce que la principale collectivité publique porteuse du projet de développement de la place portuaire y dispose d'un pouvoir effectif d'impulsion et de direction. Cette réforme est compatible avec le maintien d'une seule catégorie d'établissements publics portuaires, telle qu'instituée par la loi de 1965.

La priorité accordée par l'Etat aux ports du Havre et de Marseille auxquels il affecte les moyens budgétaires les plus importants, justifie que la présence de l'Etat soit renforcée dans leur organe de direction, et que sa représentation soit adaptée en prenant en compte la création de l'agence des participations de l'Etat. Différents schémas d'organisation sont envisageables. Parmi eux, devrait être plus particulièrement étudiée la structure duale - avec un conseil de surveillance et un directoire - qui

35) C'est notamment le cas en Espagne et en Italie. En Allemagne, l'association des opérateurs résulte de la participation des collectivités publiques à leur capital.

pourrait contribuer à l'adaptation progressive des organes de direction en fonction de l'évolution de l'organisation industrielle de chaque place concernée.

Pour les autres ports dont l'ancrage régional doit être privilégié, un autre modèle d'organisation doit être défini, au sein duquel la place des collectivités territoriales devrait être renforcée. L'exemple du port autonome de Strasbourg serait, dans ce schéma, à examiner avec soin. En effet, ce port fluvial bénéficie d'un statut particulier, hérité de l'histoire, dans lequel la municipalité a un rôle important. Cette spécificité n'a pas empêché le développement du port autonome et a en outre permis une étroite liaison entre ses dirigeants et les responsables économiques et politiques de la ville.

2 - La persistance des risques de conflits d'intérêt

La Cour avait souligné à l'occasion de ses précédents travaux, les risques de conflit d'intérêt suscités par la présence de représentants de la place dans les conseils d'administration et le choix, en leur sein, du président de l'établissement public.

Les décrets des 5 février et 9 septembre 1999 ont engagé un processus d'alignement du fonctionnement des conseils d'administration des ports autonomes sur le régime de droit commun, en obligeant les administrateurs à déclarer leurs intérêts dans des secteurs liés au domaine portuaire lors de leur nomination et de l'examen de conventions relatives à ces intérêts.

Certes, ces dispositions, dont le respect est imparté aux commissaires du gouvernement et aux représentants du service de contrôle économique et financier, ont été mises en œuvre. Ainsi, suite à l'intervention des représentants de l'Etat, l'administrateur pressenti pour exercer la présidence d'un port autonome a été amené à démissionner des fonctions de direction qu'il exerçait au sein d'une compagnie de la place.

Toutefois, d'une manière générale, les règles instaurées en 1999 ne permettent pas d'éviter tout risque de conflit d'intérêt lorsque certains administrateurs ont des responsabilités dans des entreprises clientes du port.

Ce problème ne peut être dissocié de celui de la composition des conseils d'administration ou de leur évolution en structure duale. Il pourrait toutefois utilement s'intégrer dans une réflexion plus globale sur la professionnalisation de la fonction de président, exercée jusqu'à présent à titre bénévole. Cette réflexion pourrait apporter une contribution à la banalisation du modèle d'organisation des ports français et accompagner leur transformation en entreprises de plein exercice.

3 - L'absence de comités d'audit

Le retard de la modernisation de la gouvernance des ports autonomes maritimes est également constaté quant au mode de fonctionnement des conseils d'administration.

Ces derniers ont créé, dans la plupart des ports, de nombreux comités et commissions dont les activités sont d'une ampleur et d'une régularité des plus variables. Ils n'ont en revanche pas constitué de comités en charge de l'audit ou de la stratégie.

La constitution de ces comités fait partie des recommandations issues des travaux menés sur la gouvernance des entreprises publiques. Le comité d'audit est en particulier considéré comme essentiel au bon fonctionnement du conseil.

La généralisation de cette pratique aux établissements publics portuaires doit être recherchée. Elle est d'autant plus nécessaire que leurs comptes seront désormais certifiés par des commissaires aux comptes et que plusieurs de ces établissements sont tenus d'établir des comptes consolidés.

Elle permettrait en outre d'instaurer au sein de ces établissements des fonctions de contrôle interne, dont la Cour a constaté qu'elles étaient encore insuffisamment développées.

B - La modernisation des relations sociales

Les établissements publics portuaires doivent être à même de conduire leur changement pour accompagner l'évolution de leur modèle d'organisation.

Comme l'exemple du port autonome de Dunkerque l'a montré, sa mutation stratégique s'est accompagnée de l'adhésion des personnels dans le cadre d'un dialogue social au sein de l'établissement.

Or, les ports autonomes maritimes ne disposent pas des outils nécessaires pour construire le volet social de leurs plans stratégiques.

Certes, la Cour a globalement constaté de réels progrès dans la gestion des ressources humaines, qui dépasse désormais la simple administration du personnel pour évoluer vers des modes de pilotage plus performants des emplois et des carrières.

Ces dernières années ont été marquées par un nombre significatif d'accords d'entreprise pour la mise en œuvre de la réduction du temps de travail et des dispositifs de départs anticipés, et – avec des succès inégaux – pour l'organisation du travail sur les terminaux. En revanche, seuls les ports de Marseille et de Dunkerque ont, à ce jour, conclu des accords d'intéressement. De tels accords devraient être systématiquement associés aux plans stratégiques dont ils pourraient constituer l'une des déclinaisons.

Les institutions représentatives du personnel demeurent quant à elles régies par des modalités spécifiques. Des commissions consultatives tiennent lieu de comité d'entreprise et des comités portuaires d'hygiène et de sécurité remplacent les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

Les œuvres sociales sont pour leur part, en application de la convention collective, gérées par une commission consultative selon des modalités « *fixées par accord local* ». La Cour a constaté, à l'occasion de ses contrôles, le caractère contestable de la gestion des œuvres sociales dans certains ports, l'autonomie que ces commissions consultatives s'étaient octroyée ainsi que le coût élevé qui en résultait pour les établissements.

De même, en l'absence d'accord d'entreprise sur les institutions représentatives du personnel prévoyant les modalités de participation des représentants du personnel à la vie de l'entreprise et les moyens qui leur sont affectés, le nombre de salariés bénéficiant, à un titre ou à un autre, d'un mandat de représentation paraît parfois disproportionné. Ainsi, à Nantes Saint-Nazaire, un salarié sur cinq est titulaire d'un mandat, ce qui représente, en termes de crédits d'heures, environ trois fois l'obligation légale fixée par le code du travail et des obligations supérieures à celles qui sont prévues par la convention collective. Une situation similaire a été constatée à Marseille. Loin de concourir à la qualité du dialogue social, cette situation contribue à pérenniser une grande confusion entre les responsabilités respectives de la direction et des représentants du personnel.

Jusqu'à présent, seul le port de Dunkerque a été à même de créer, par voie contractuelle, un comité d'entreprise et de lui confier la gestion des œuvres sociales. Certes, à Marseille, le relevé de conclusions du conflit social de décembre 2001 prévoyait la création d'un comité d'entreprise mais cette disposition n'a pas pu être mise en œuvre. L'Etat n'a, quant à lui, pas utilisé son pouvoir réglementaire pour étendre l'application des dispositions du code du travail relatives aux comités d'entreprise aux établissements portuaires, comme il en avait la possibilité.

Le développement d'accords d'entreprise sur l'intéressement et sur les institutions représentatives du personnel doit être également encouragé. Il est de plus souhaitable que les organismes paritaires soient adaptés, si besoin par voie réglementaire, sur le modèle du droit commun, qui confère notamment aux comités d'entreprise des prérogatives économiques dont les commissions consultatives sont actuellement privées.

Facteur d'accompagnement de l'évolution industrielle que les ports maritimes doivent achever, ces mesures peuvent être de nature à améliorer la qualité du dialogue social et à faciliter la conduite du changement. En redonnant à chacun, direction des ports et représentants du personnel, la place qui leur revient dans le fonctionnement normal d'une entreprise, elles constituent l'une des clarifications à apporter au fonctionnement du système portuaire dans son ensemble, dont la Cour a souhaité montrer la nécessaire cohérence.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Bien qu'encore inégale selon les places, la modernisation de la manutention portuaire engagée en 1992 est en passe d'être réussie. Elle a mobilisé d'importants fonds publics, de l'Etat, des employeurs, des ports autonomes et, désormais, de la sécurité sociale pour les départs anticipés des travailleurs exposés à l'amiante. L'arrivée, sur les principales places françaises, d'opérateurs à dimension internationale devrait contribuer à son achèvement.

Toutefois, la rentabilité de cette réforme pour la collectivité est encore incertaine et n'a pas été mesurée, contrairement à ce que la loi de 1992 prescrivait.

Depuis dix ans, un nouveau cycle d'investissement a parallèlement été engagé, sans qu'il s'inscrive dans une vision d'ensemble prospective de l'effort nécessaire pour faire face à la croissance du trafic de conteneurs et reconquérir des parts de marché en France comme en Europe. Le projet de Port 2000 en est la première concrétisation. Sa mise en service intervient dans un contexte européen de congestion des capacités portuaires, ce qui peut permettre au port du Havre de devenir un acteur majeur au niveau continental. Cet effort d'investissement devrait se prolonger avec le projet marseillais de Fos 2XL dont la réussite est plus incertaine, compte tenu de la persistance de graves handicaps. L'Etat y participe dans des proportions moindres qu'au cours des précédentes décennies, mais néanmoins significatives. Il a par ailleurs défini un nouveau cadre juridique favorisant le financement par les opérateurs portuaires des superstructures adaptées au traitement des trafics massifiés des lignes régulières.

Les investissements dans les nouvelles infrastructures ne sauraient néanmoins être rentables si les conditions de leur exploitation et les niveaux de service ne sont pas améliorés.

L'Etat a jusqu'à présent renoncé à engager une véritable réforme de l'exploitation des ports autonomes maritimes. Sans avoir préalablement défini de ligne stratégique, il a plutôt incité les établissements portuaires à mener à bien, dans une démarche « port par port », la délicate réorganisation sociale de leur exploitation. Certes, des progrès ont été réalisés et des accords locaux ont contribué à améliorer l'organisation du travail sur les terminaux. Mais, faute d'orientations stratégiques clairement assignées par l'Etat, les deux principaux ports n'ont jusqu'à présent pas pu la mener à bien. Leur marge de manœuvre et leur potentiel de développement continuent à être limités par le déséquilibre financier de leurs fonctions d'exploitation.

L'unification des opérations de manutention portuaire sous la responsabilité pleine et entière des sociétés de manutention peut sans doute permettre de réaliser la rationalisation des fonctions d'exploitation que l'Etat n'a pas pu ou voulu conduire. Elle constitue en outre un moyen de clarifier les relations financières entre les établissements portuaires et les sociétés de la place, et de mettre fin aux errements que la dualité de commandement a favorisés depuis des décennies.

D'autres solutions doivent en revanche être envisagées pour les trafics de volumes plus modestes et pour les quais dits publics dont la vocation mériterait d'être précisée.

Cette différenciation des modèles d'exploitation entre les ports selon l'importance de leur trafic apparaît plus que jamais nécessaire dans un marché concurrentiel qui a conduit à modifier profondément l'environnement des ports français.

Il importe aujourd'hui que l'Etat clarifie sa stratégie. Un cadre plus explicite doit être donné aux démarches engagées dans les ports du Havre et de Marseille afin que ces derniers puissent, à l'issue de la phase de transition qui s'ouvre au Havre et des négociations qui doivent se poursuivre à Marseille, achever les évolutions entreprises.

Les établissements portuaires sont en outre jusqu'à présent restés à l'écart des chantiers de modernisation du secteur public, que ce soit pour leur gouvernance ou pour les outils dont ils disposent afin d'améliorer la qualité du dialogue social.

Leur transformation en entreprises de plein exercice et la conduite des plans stratégiques, dans leur dimension tant commerciale, industrielle que sociale, s'en trouvent ralenties.

C'est dans cette perspective que sont formulées les recommandations suivantes :

En ce qui concerne la gouvernance des ports autonomes

- diversifier le régime actuellement uniforme des ports autonomes : deux ports ont été considérés comme prioritaires par l'Etat. Celui-ci doit en tirer les conséquences en adaptant la composition des conseils d'administration pour renforcer sa présence et en modifiant sa représentation, avec l'APE notamment ; pour les autres ports, accroître la représentation des collectivités territoriales ;

- instaurer des comités d'audit et développer les fonctions de contrôle interne ;

- inciter les établissements publics à conclure des accords concernant l'intéressement des salariés et les institutions représentatives du personnel ; adapter les organismes paritaires sur le modèle de droit commun.

En ce qui concerne l'exploitation des terminaux à conteneurs

- établir le bilan de la réforme de la manutention prévue par la loi de 1992 en incluant le dispositif de cessation anticipée d'activité relatif aux travailleurs exposés à l'amiante et en analysant l'affectation des gains de productivité ;

- évaluer le niveau d'investissement nécessaire à l'horizon 2015/2020, en fonction des perspectives de croissance du transport de conteneurs et d'objectifs de part de marché ;

- imposer aux établissements publics d'équilibrer les comptes des fonctions d'exploitation structurellement déficitaires exercées dans un cadre concurrentiel ;

- étudier les modalités spécifiques qui peuvent être définies pour les quais dits publics en clarifiant la nature et la portée des obligations de service public pour la prise en charge des navires ;

- mettre fin aux compléments de rémunération contestables de salariés de certains ports, et notamment celui de Marseille Fos ;

- étudier de nouveaux outils contractuels permettant non seulement l'aménagement des superstructures mais également celui des infrastructures ;

- différencier les 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 recommande parallèlement que, dans le cadre de la révision de la convention collective applicable aux salariés des ports qui est par ailleurs nécessaire, 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 regroupées au sein de l'UNIM.

Chapitre III

Une insertion insuffisante dans les réseaux de desserte continentale

Selon les professionnels du secteur, aujourd'hui « la bataille maritime se gagne à terre ». La concurrence s'exerce en effet entre chaînes de transport, dont les ports ne sont qu'un élément. La compétitivité d'un port ne dépend pas seulement de ses qualités nautiques, de ses installations et de l'efficacité de leur exploitation, mais aussi de l'étendue de son arrière-pays et du coût et de la fiabilité de ses dessertes terrestres.

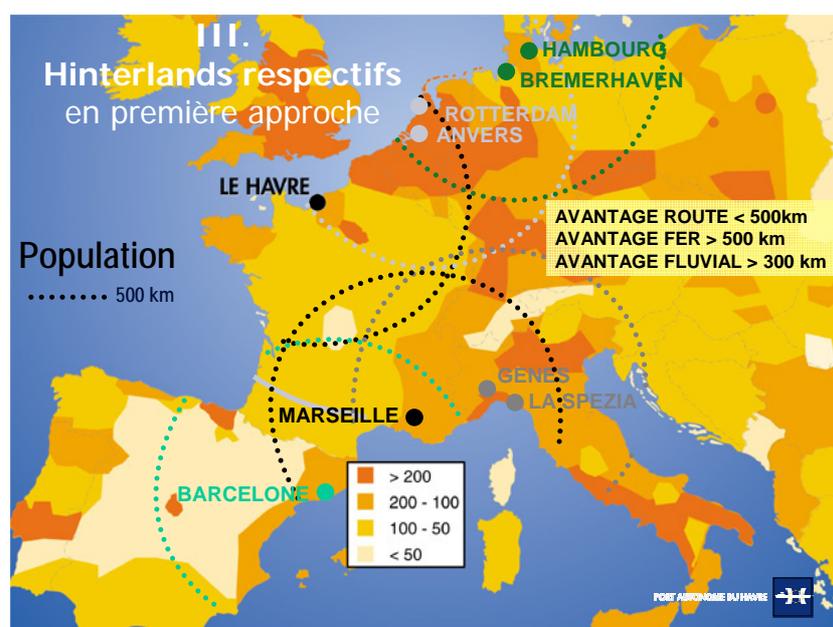
Ce constat est identifié de longue date, notamment depuis le rapport de M. Belmain en 1996 et celui du conseil national des transports de 1999 sur les dessertes portuaires. Ce dernier soulignait que la réduction du nombre d'escales et leur massification impliquaient l'extension des zones desservies par les ports et le recours accru aux modes de transport adaptés pour des flux importants et à longue distance que sont le cabotage maritime, le transport fluvial et le mode ferroviaire.

La part des transports terrestres dans le coût d'acheminement des marchandises de « bout en bout » est en effet très importante. Selon les données communiquées à la Cour par la direction des affaires économiques et internationales du ministère chargé des transports, pour l'acheminement d'un conteneur entre Lyon et l'Asie, le pré et le post acheminements par voie terrestre représentent le tiers du coût du transport. Cette partie est encore beaucoup plus forte, de l'ordre des deux tiers, pour les liaisons à courte distance.

Or, dans cette compétition, les ports de l'Europe du Nord bénéficient d'un avantage sur les ports français grâce à leur proximité de zones de peuplement dense et à forte activité économique qui s'étendent du Benelux à l'Italie du Nord en passant par la Rhénanie, l'Alsace, la Suisse et la Bavière, grâce aussi à la qualité de leurs dessertes, notamment ferroviaires et fluviales.

I - Les zones d'influence des ports français

Les zones d'influence des ports maritimes français sont limitées, pour l'essentiel, au territoire national et plus particulièrement aux régions les plus proches.



Source : port du Havre

Ainsi, au port du Havre, sur la période 2000 à 2004, environ la moitié du trafic des conteneurs à l'exportation et 70 % à l'importation ont été réalisés avec la Haute-Normandie et les quatre régions limitrophes (Basse-Normandie, Picardie, Ile-de-France et Centre).

De même, l'aire d'influence du port de Marseille est essentiellement constituée par les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées, où il détient environ les deux tiers du marché. Encore subit-il, dans la dernière région citée, la concurrence croissante de Barcelone qui a prévu d'établir un « port sec » à Toulouse. Plus au Nord, Marseille ne détient plus que 16 % des parts de marché en Ile de France, et 6 % seulement de celles des régions du Nord-Est de la France.

La zone d'influence du port de Dunkerque est encore plus limitée. Mis à part le trafic sidérurgique avec la Lorraine, elle est pratiquement concentrée dans un rayon de 150 km.

A - Les handicaps géographiques et économiques

Le déplacement du centre de gravité économique de l'Europe vers l'Est et la massification des flux ne sont guère favorables aux ports français. Ceux-ci apparaissent excentrés par rapport aux zones économiques et démographiques les plus denses et aux principaux corridors de fret, comme le Rhin ou les grandes lignes ferroviaires.

Ce constat vaut pour le port du Havre, défavorisé à cet égard par sa situation géographique et la mauvaise qualité de sa desserte ferroviaire, mais aussi pour le port de Marseille, concurrencé par Barcelone, Gênes et les ports de la mer adriatique (Trieste en Italie, Rijeka en Croatie et Koper en Slovénie). Alors que les deux ports français ambitionnent d'étendre leur zone d'influence vers l'Allemagne du Sud et la Suisse, leur stratégie de développement suppose des dessertes massifiées à longue distance de qualité et à des coûts compétitifs, en particulier ferroviaires, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Ce même constat s'applique avec une force encore plus grande aux autres ports français.

Par ailleurs, alors qu'en Allemagne, aux Pays-Bas et en Belgique, une part importante du trafic terrestre s'effectue par la voie d'eau ou le chemin de fer, en France, le mode routier et autoroutier a une prépondérance écrasante, en dépit de la politique de rééquilibrage entre les modes de transport que les pouvoirs publics affichent depuis de nombreuses années.

B - La pénétration croissante des ports étrangers

Depuis vingt ans, les zones d'influence des ports de l'Europe du Nord ne cessent de s'étendre. Sur la base des données produites par les services des douanes, le port du Havre estime que, pour l'ensemble de la France, la part des ports étrangers dans le trafic conteneurisable³⁶ a atteint 43,4 % à l'exportation, et 51,5 % à l'importation en 2004.

Les ports étrangers ont ainsi le quasi monopole du trafic de conteneurs à destination ou en provenance d'Alsace ou de Lorraine, et une très large prédominance dans les régions comme le Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne ou la Franche Comté (annexe III).

Mais cette pénétration des ports étrangers est importante aussi dans de grandes régions pourtant proches des principaux ports : à l'importation, la part des ports étrangers est de 45 % en Ile-de-France et de 51 % en Rhône-Alpes pour les conteneurs. A l'exportation, les taux correspondants sont de 34 % et 31 %.

II - L'échec du report modal

A - La prédominance croissante de la route et ses conséquences sur l'environnement

La politique des transports définie et mise en œuvre au sein de l'Union européenne ; pour répondre à l'augmentation de la demande de transport suscitée par le développement des échanges extra et intra communautaires, a pour objectif de limiter la croissance du transport routier et ses conséquences négatives en termes d'accidents, de congestion, de fiabilité et de dégâts environnementaux. En effet, le secteur des transports contribue pour environ 30 % aux émissions de CO2 dont 85 % sont imputables au transport routier.

Cet objectif a été affiché dans le livre blanc sur la politique des transports adopté par la Commission européenne le 12 septembre 2001. Celui-ci estimait que si rien n'était fait pour infléchir le trafic de fret routier, il augmenterait de 50 % d'ici à 2010 dans l'Europe des quinze. Selon les prévisions actualisées en 2004 par la Commission, sans modification substantielle de la politique des transports, le trafic de poids lourds augmenterait de 60 % entre 2007 et 2013, soit une augmentation de 20,5 milliards de tonnes kilomètre par an pour les vingt-cinq Etats membres.

36) Trafics dont le tonnage est conteneurisé à plus de 50 %

La politique française des transports s'inscrit depuis 1999 dans la même perspective de rééquilibrage modal et de développement durable qui n'a cessé d'être réaffirmée. La loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire portant modification de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a créé des schémas de services collectifs, instruments de déclinaison des objectifs définis par le législateur. Approuvé par décret du 18 avril 2002, le schéma relatif aux transports de marchandises visait, dans ce cadre, à favoriser la complémentarité entre les modes de transport et la coopération entre les opérateurs. Il devait notamment améliorer l'accès maritime du territoire par le renforcement de l'accessibilité terrestre des ports d'importance nationale ou régionale. Toutefois, il n'a que partiellement servi de support à l'élaboration des contrats de plan Etat-région 2001-2006 qui ont été préparés de façon parallèle. Il a été abrogé par l'ordonnance du 8 juin 2005.

Le comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 a réaffirmé une stratégie visant un certain rééquilibrage modal, confirmée lors des CIADT puis des comités interministériels à l'aménagement concerté du territoire (CIACT) suivants. Ainsi, le compte-rendu du CIADT du 18 décembre 2003 indique qu'« *il n'est pas concevable que des milliers de conteneurs ne puissent être acheminés que par la route pour atteindre leur destination finale alors même qu'elle se situe le plus souvent dans les grandes agglomérations desservies par des voies fluviales et ferroviaires* ». Lors de ce même comité, les projets du canal Seine-Nord, de l'écluse fluviale du Havre et des autoroutes de la mer ont été déclarés prioritaires.

Le projet annuel de performance du programme n°226 « Transports terrestres et maritimes » présenté pour la loi de finances initiale de 2006, comprend un objectif visant à « développer des modes de transport complémentaires ou alternatifs à la route dans leur champ de pertinence économique (voyageurs et marchandises) : ferroviaire, fluvial, maritime, transports combinés ». Il est assorti d'un indicateur relatif au volume de transport combiné par fer, voie fluviale et cabotage maritime.

Lieux de massification des trafics, les ports constituent, par nature, des nœuds intermodaux. Leur desserte est, en principe, favorable aux modes de transports massifiés que sont le ferroviaire et le fluvial. Elle devrait également permettre le développement du transport combiné, ce dernier n'entraînant dans ce cas qu'une rupture de charge supplémentaire par rapport au transport routier de bout en bout.

Pourtant, le transport routier demeure largement prédominant dans la desserte des ports français.

1 - Les atouts de la desserte routière et autoroutière

Dans son rapport sur les dessertes des ports de 1999, le CNT relevait que 85 % des pré et post-acheminements étaient assurés par la voie routière. Depuis lors, la nette suprématie du mode de routier s'est encore renforcée.

**Tableau des parts modales des dessertes des ports français
(hors oléoducs et transbordement)**

% des tonnages - 2004

	Dunkerque hors transmanche	Le Havre	Nantes Saint- Nazaire	Marseille
Route	33 %	72,3 %	Sup à 90 %	87,5 %
Fer	52 %	14,5 %	7 %	7,3 %
Fluvial	15 %	13,2 %	n.c	5,2 %

Source : direction des transports maritimes, routiers et fluviaux – ports autonomes

Il est vrai que le transport routier est, par nature, adapté à l'activité cyclique des ports et au déséquilibre des flux entrants et sortants, les poids lourds étant en mesure de faire du cabotage pour trouver du fret pour le trajet retour. Il répond de même aux exigences de flexibilité du transport de bout en bout.

Il est en outre favorisé par des dessertes autoroutières et routières globalement satisfaisantes. Le port du Havre dispose d'accès routiers proches de la zone portuaire et des terminaux. L'amélioration de cette desserte est programmée dans le cadre de la mise en service de Port 2000. Le maillage autoroutier a, quant à lui, été développé au cours des dernières années³⁷ et doit être encore complété³⁸.

La desserte routière du port de Marseille Fos n'est pas limitée par les capacités de ses accès, les trafics se répartissant assez rapidement entre les autoroutes de la région. Les hypothèses de trafic liées au projet

37) Avec notamment la mise en service de l'autoroute A29 Le Havre-Amiens-Saint-Quentin achevée en 2005, la liaison le Havre-A28 par le pont de Normandie mise en service en décembre 1998.

38) Sont prévus le triplement des voies de l'A13 vers Paris ; l'ouverture de l'A15 entre Yvetot, le Nord de Rouen et Beauvais qui permettra de gagner le Nord de la région parisienne sans passer par la francilienne ou par le contournement Ouest de Paris ; l'A154 qui permettra depuis l'A13 de rejoindre Bourges et Clermont-Ferrand ; une bretelle autoroutière entre Beuzeville et Bernay pour donner un accès direct à l'A28 par le Sud ; le port du Havre est aussi concerné par l'A25 Ardenay-Courtenay inscrite au CPER.

de Fos 2XL, prévoient un doublement du trafic routier à l'horizon 2012 qui devrait passer de 2 300 poids lourds par jour à 5 000. Les experts considèrent que ces flux restent inférieurs aux capacités des voiries locales, régionales et autoroutières concernées qui devraient en outre être améliorées par différents projets inscrits aux contrats de plan Etat-région.

Le port de Nantes Saint-Nazaire, dont la route assure plus de 90 % des pré et post acheminements des trafics non pétroliers, dispose pour sa part de liaisons satisfaisantes souvent gratuites. Seule la traversée de l'agglomération nantaise pose problème en raison de la saturation du périphérique. L'amélioration de l'axe Angers-Tours-Vierzon-Avallon pour disposer d'une liaison Est-Ouest contournant la région parisienne, est inscrite aux CPER et affirmée comme prioritaire par le CIADT de décembre 2003.

Enfin, par un décret du 7 janvier 2004, le poids total en charge maximal autorisé pour la circulation des véhicules routiers a été porté à titre dérogatoire de 40 à 44 tonnes pour la desserte des ports maritimes dans un rayon de 100 km, voire exceptionnellement, de 150 km. Les transporteurs routiers demandent la généralisation de cette dérogation à l'ensemble des pré et post acheminements portuaires. Ils font valoir que les poids lourds roulent à 55 tonnes sur les autoroutes - gratuites - de Belgique, ce qui contribue à favoriser les ports d'Anvers et de Rotterdam, et que l'augmentation du poids en charge autorisé permettrait de diminuer le nombre de poids lourds et de réduire ainsi la congestion. Outre l'usure, et donc le coût qui en résulteraient pour les réseaux autoroutier et routier, cette dérogation paraît aller à l'encontre des objectifs de report modal, mais il convient en la matière de tenir compte de l'absence de réglementation européenne. La SNCF estime que l'extension de la dérogation des 44 tonnes se traduirait par une baisse de 8 % de son chiffre d'affaires fret. L'exemple suisse confirme ce risque. Les chemins de fer fédéraux indiquent en effet que le passage du poids autorisé de 34t à 40t s'est traduit par une baisse de 11 % de leur chiffre d'affaires fret. Si donc un assouplissement était envisagé, il serait préférable d'utiliser cette dérogation à titre incitatif pour favoriser des reports modaux comme l'a préconisé un rapport sur le cabotage maritime³⁹, pour les camions utilisant les autoroutes de la mer. L'UPACCIM recommande à cet égard de généraliser l'autorisation des 44t pour les pré et post acheminements routiers utilisant un maillon maritime substitué à la route, quelle que soit la longueur du transport routier terminal. Une mission a été confiée au CGPC sur ce point.

39) Rapport au Premier ministre du sénateur de Richemont : un pavillon attractif, un cabotage crédible. Deux atouts pour la France de mars 2003

Les comparaisons réalisées tant en termes de délais que de prix montrent que, sur certaines liaisons et pour des flux massifiés, le mode routier n'est pas toujours le plus avantageux. Le tableau ci-dessous illustre ce constat pour l'axe rhodanien.

Délai et coût du transport de Fos à Lyon d'un conteneur de vingt pieds (2006)

	Délai en heures	Coût du transport (€)
Route	6	400 à 450
Fer	12	250 à 300
Fleuve	36	150 à 200

Source : port autonome de Marseille

Mais la compétitivité intrinsèque des modes ferroviaires et fluviaux est faussée par le coût des opérations de transbordement dans l'enceinte des ports. Il convient, à ce titre, d'ajouter des coûts de brouettage et de manutention qui peuvent atteindre entre 100 et 120 € par boîte. Le mode fluvial est plus particulièrement pénalisé en raison de la rupture de charge supplémentaire qu'il supporte et dont le coût est inégal selon les opérateurs.

2 - Les défauts de contrôle, facteur de distorsion de la concurrence entre les modes de transport

La Cour a observé en 2005, à l'occasion d'un rapport relatif à la direction des transports terrestres du ministère chargé des transports, que les gains de productivité du transport routier résultaient pour partie d'infractions aux diverses réglementations, et que la régulation du secteur routier restait très insuffisante. Ainsi, par exemple, le nombre de contrôles du poids total autorisé en charge a été divisé par trois entre 1979 et 2003. Or les infractions sont très fréquentes : 36 % des véhicules pesés en 2002 étaient en surcharge.

Ces pratiques créent des distorsions entre les modes de transport au détriment de l'objectif de rééquilibrage modal du fret. Le ministère en charge des transports a indiqué en réponse à la Cour que des mesures avaient été prises récemment pour accroître le nombre et l'efficacité des contrôles. Pour autant, les statistiques de contrôle restent très faibles au regard des trafics. Ainsi en région Provence-Alpes-Côte d'azur, 1055 poids lourds ont été contrôlés sur l'A8 entre Aix en Provence et la frontière italienne en 2005, alors que le seul trafic d'échange et de transit par le point frontalier de Vintimille a concerné 1 290 000 poids lourds en 2004.

Une régulation effective du mode routier, quelle que soit la nationalité du conducteur, notamment en ce qui concerne les temps de conduite et le respect du code de la route, constitue l'une des conditions du développement des modes alternatifs sous réserve que les sanctions encourues soient dissuasives.

3 - Les effets négatifs sur l'environnement

L'augmentation du trafic routier de marchandises n'est pas spécifique à la France. La part de la route est ainsi passée dans l'Union européenne de 52,1 % en 1970 à 75,5 % en 2002. Il n'en demeure pas moins que, selon les données produites par le CNT, la France est le pays où la part modale de la route est la plus importante : elle s'élève à 77,8 % contre 70 % en Allemagne et en Belgique, et 40 % aux Pays-Bas.

Représentant entre 15 et 30 % des trafics de chaque mode, les échanges portuaires ont contribué à cette évolution qui devrait se prolonger. Selon les projections réalisées en 2004 par le service économique et statistique de la direction des affaires économiques et internationales (DAEI), le nombre de conteneurs acheminés par la route à partir ou vers les six ports métropolitains (transports nationaux et internationaux sous pavillon français) a déjà augmenté de 87 % entre 1999 et 2003, ce qui représente 453 000 poids lourds supplémentaires. A part modale constante, les conteneurs acheminés par le mode routier devraient augmenter encore de 589 000 entre 2003 et 2010, soit un triplement du nombre de camions par rapport à 1999. Ces estimations sont cohérentes avec les données produites par le port du Havre qui prévoit une augmentation de 50 % du trafic routier en 2010-2012.

Cette tendance pourrait, certes, être infléchie par le renchérissement structurel du prix du pétrole. Il n'en demeure pas moins que le développement du trafic de conteneurs devrait continuer à accroître le trafic routier sur le réseau national, ce qui ne va pas sans poser un problème que la collectivité doit impérativement prendre en compte.

En effet, les émissions de CO₂ par les poids lourds en France avaient dépassé dès 2001 le niveau prévu pour 2010 par le plan national de lutte contre le changement climatique.

B - Les obstacles au développement du transport ferroviaire et fluvial

1 - La compétition entre les modes ferroviaire et fluvial

a) La situation dans les grands ports d'Europe du Nord

Le développement des ports d'Europe du Nord est favorisé par la profondeur de leur *hinterland*, irrigué par différents modes de transport. Ceux-ci bénéficient d'un réseau navigable à grand gabarit dense et interconnecté et de trafics massifiés qui permettent d'optimiser les transports ferroviaires.

Le transport fluvial et ferroviaire représente ainsi 50 % des pré et post acheminements du port de Rotterdam et 38 % de ceux du port d'Anvers, soit des parts modales à peu près équivalentes à celles de la route⁴⁰. Le port de Rotterdam compte sur l'accroissement de la part modale du ferroviaire pour assurer la poursuite de son développement en évitant d'aggraver la congestion routière avec la construction de la ligne de la Betuwe aux Pays-Bas qui permettra de faire circuler des trains longs et lourds à deux étages de conteneurs. En Belgique, des projets sont engagés, avec notamment la réouverture du « Rhin d'acier » entre Anvers et la Ruhr et d'importants investissements ferroviaires. La société nationale belge de transport ferroviaire mise sur les trafics portuaires et a pris une participation de 33 % tant dans un terminal à conteneurs à Anvers que dans celui, pour les aciers, de Zeebrugge.

Compte tenu de la massification, les transports ferroviaires et fluviaux sont les plus compétitifs vers le Sud de l'Allemagne. La desserte des ports de Hambourg et de Brême utilise ainsi quasi exclusivement le transport combiné rail-route pour les distances de 500 km et plus. A l'Ouest d'une ligne Stuttgart-Ulm, le trafic de conteneurs est orienté vers les ports d'Anvers et de Rotterdam avec un recours massif au mode fluvial (plus de 70 %).

40) Source : CGPC

b) La concurrence entre les modes ferroviaire et fluvial en France

L'analyse de l'évolution des parts modales des modes ferroviaire et fluvial dans le pré et le post acheminement des ports français montre qu'ils n'ont pu, jusqu'à présent, remettre en cause la suprématie du transport routier. Au contraire, ces deux modes, dont le domaine de pertinence économique porte sur les flux massifiés, ont jusqu'à présent été plus concurrents que complémentaires. Ainsi, les parts de trafic actuellement gagnées par le transport fluvial résultent-elles pour partie de reports du transport ferroviaire.

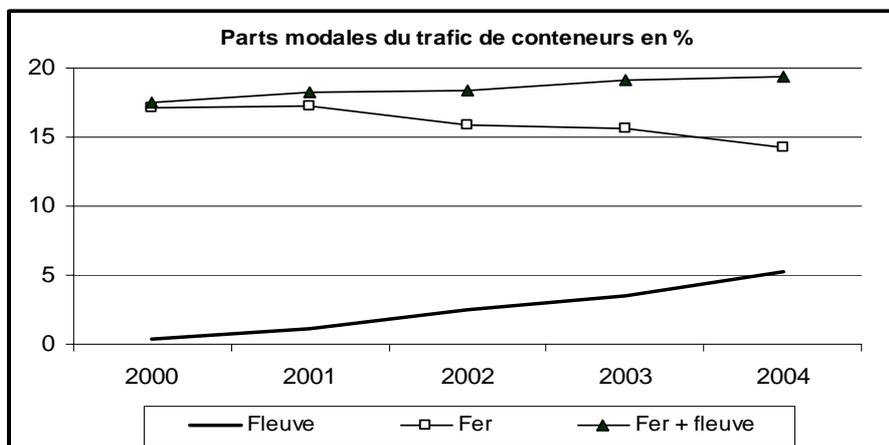
Evolution des parts modales des modes ferroviaire et fluvial pour le transport de conteneurs au Havre et à Marseille (hors oléoducs et transbordement)

% EVP

	Le Havre		Marseille		
	1995	2004	2000	2002	2004
Fer	16,9 %	8,8 %	16 %	15,6 %	13,7 %
Fluvial	0,6 %	5,1 %	0,3 %	2,4 %	5,1 %
Total	17,5 %	13,9 %	16,3 %	18,0 %	18,8 %

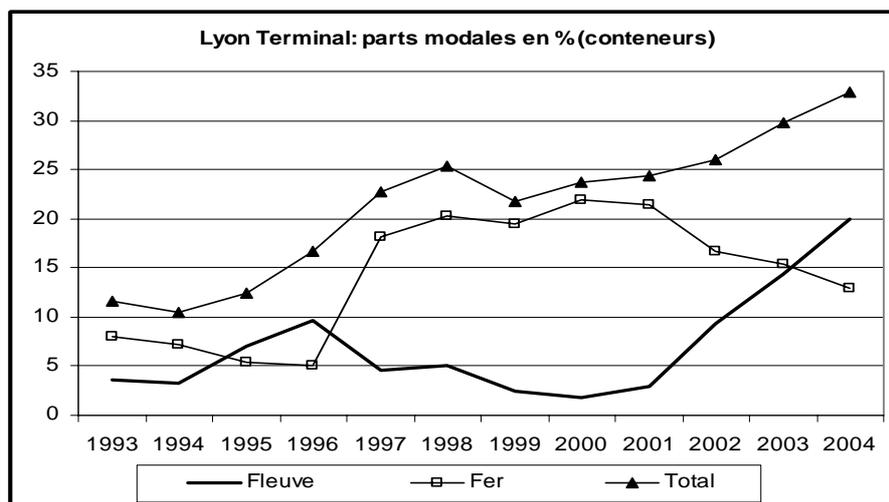
Source : ports du Havre et de Marseille

La Cour a observé cette situation à Dunkerque, entre les liaisons ferroviaires proposées par la CNC sur les axes Lille-Le Havre et Lille-Rotterdam et l'offre fluviale du GIE Nord conteneur service. La concurrence entre ces deux modes est également constatée pour la desserte ferroviaire et fluviale du port de Marseille, dont la progression n'a permis de diminuer celle du transport routier que de 2,5 %, comme le montre le graphique ci-dessous.



Source : port autonome de Marseille

Le démarrage de l'opérateur Delta Box avait permis au trafic fluvial d'augmenter mais les navettes ferroviaires mises en place à partir de 1996 ont contribué à interrompre ce développement. La reprise de la navette fluviale en 2001 par la société Rhône-Saône Conteneurs (RSC), filiale de l'armement CMA-CGM, a relancé le trafic sur le fleuve. Mais cette progression est allée de pair avec une diminution de la part modale du transport ferroviaire sur l'axe Marseille-Lyon.



Source : Lyon Terminal

*c) La recherche, inachevée, d'une complémentarité
entre ces deux modes*

La concurrence entre le transport ferroviaire et le mode fluvial pourrait néanmoins se transformer en complémentarité. Des exemples étrangers montrent que les modes fluvial et ferroviaire sont susceptibles d'être utilisés de façon complémentaire comme en témoignent les navettes ferroviaires qui concourent à massifier les trafics fluviaux sur le Rhin par des trains de rabattement sur les terminaux fluviaux de Bâle et le port de Duisbourg.

L'initiative de charte partenariale conclue entre VNF et la SNCF en octobre 2003 visait cet objectif, en favorisant la combinaison entre les ces deux modes et en offrant des solutions fluviales alternatives pour contourner les points de congestion ferroviaire de la région Ile de France et de Lyon. Elle n'a toutefois pas encore donné lieu à des mesures concrètes.

Les opérateurs portuaires fluviaux de Paris et de Lyon étudient des projets de services combinés fleuve-fer. Il s'agit sur la Seine, d'un projet de desserte fluviale jusqu'à Nogent-sur-Seine suivi d'un transbordement sur le train vers l'Allemagne du Sud. Sur le Rhône, des projets de services vers cette même direction et vers l'Ile de France sont envisagés avec un transbordement à Lyon ou à Pagny (Côte d'or). Mais ils se heurtent au coût de la rupture de charge, accru par le renchérissement des prestations de traction ferroviaire de la SNCF.

L'ouverture à la concurrence, en avril 2006, de la traction ferroviaire pour le trafic national pourrait permettre, avec l'arrivée de nouveaux opérateurs, de définir de nouvelles conditions d'exploitation susceptibles d'assurer la viabilité de ces services combinés.

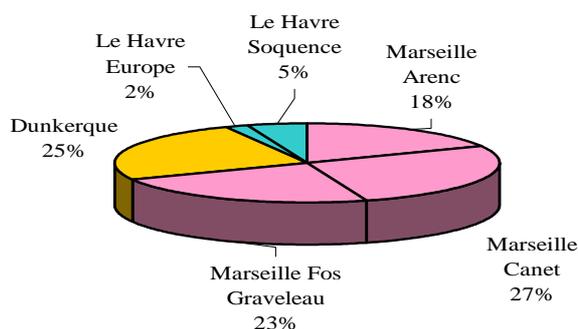
2 - La régression de la desserte ferroviaire des ports maritimes

Globalement la part modale du transport ferroviaire français a régressé depuis vingt ans. Elle a diminué de 43 % entre 1980 et 2002, et s'est établit à 14 % des tonnes kilomètre transportées.

Les ports maritimes représentaient en 2004 environ 21 % du trafic combiné et 30 % du trafic conventionnel. Ces pourcentages sont stables depuis 1997, mais les tonnages traités sont en diminution de 12 % sur cette période.

Les trains de transport combiné sont inégalement répartis entre les ports. Au 1^{er} semestre 2005, ils représentent 98 circulations par semaine, dont 68 % intéressaient les différents sites de Marseille-Fos, 27 % Le Havre et 5 % Dunkerque.

Répartition des trains combinés entre les ports maritimes



Source : SNCF

Très variable selon les ports, la part modale du transport ferroviaire dans leur desserte terrestre est – à l'exception de Dunkerque pour les pondéreux – inférieure à la moyenne de ce mode de transport sur l'ensemble du territoire. Elle n'a cessé de diminuer.

Cette situation n'est pas normale, les ports constituant des gisements naturels de massification des trafics particulièrement adaptés aux caractéristiques du transport ferroviaire. Elle perdure cependant depuis de nombreuses années bien que l'objectif d'améliorer la coordination entre les ports maritimes et les acteurs publics du secteur ferroviaire soit constamment réaffirmé.

a) Les obstacles au développement de la desserte ferroviaire des ports

La régression du fret ferroviaire provient, en grande partie, de problèmes qui dépassent le seul cadre des dessertes des ports : insuffisante fiabilité, existence de nœuds de saturation des infrastructures aux abords de l'Île de France et de la région lyonnaise, problèmes d'interopérabilité (modalités de connexion entre les différents réseaux nationaux) diminuant la performance de ce mode sur les transports à longue distance qui sont pourtant, en principe, un de ses principaux domaines de pertinence.

Mais le développement du transport ferroviaire dans la desserte terrestre des ports est également limité par deux facteurs propres à ce domaine : la faiblesse relative des distances entre les ports français et leur hinterland, d'une part, et l'insuffisante massification des flux, d'autre part.

Comme l'indiquent les études de l'INRETS⁴¹, des navettes de trains blocs peuvent être rentables même sur des liaisons courtes, à condition que les trafics soient importants. Ainsi, aux Pays-Bas, Short line fait-il circuler des navettes ferroviaires entre Rotterdam et Venlo, villes séparées de moins de 150 km. Au Royaume-Uni, Freightliner remplit des navettes qui circulent vingt heures par jour sur des distances inférieures à 200 km.

Or les flux traités par les principaux ports français ne sont pas à l'échelle de ceux intéressant les grands ports du Nord de l'Europe où les trafics d'un seul terminal dépassent parfois le trafic global de conteneurs des ports du Havre ou de Marseille. Au Havre, les seuls flux suffisants pour former un train à eux seuls sont ceux de Rail link à destination de Marseille une fois par semaine. L'arrivée hebdomadaire d'une ligne régulière ne permet pas d'assurer un service ferroviaire quotidien. Or, la SNCF requiert actuellement une fréquence minimale de trois trains par semaine pour intégrer les navettes à son plan de transport. Qui plus est, ces flux sont éclatés entre plusieurs terminaux (sept au Havre), ce qui accroît les coûts et les délais des dessertes ferroviaires intra portuaires. En outre, aucun des armateurs n'a, sauf exception, la masse critique suffisante pour remplir un train à lui seul.

Certes, les ports autonomes ont déployé des efforts pour développer leur desserte ferroviaire en accordant des aides financières à des opérateurs de navettes vers quelques destinations. Mais, cette politique a eu des effets très inégaux.

Au Havre, le port a accordé depuis 1998 des aides conditionnées à des augmentations de trafics à l'opérateur Le Havre Shuttle (LHS), dont il est devenu actionnaire avec la CNC à partir de 2001. Cette politique visait à constituer un réseau de navettes ferroviaires directes, essentiellement en direction de l'Est et du Nord de la France, pour élargir la zone d'influence du port. Le bilan est décevant. Ainsi, en 2003, le trafic a-t-il diminué de 13% en direction de Strasbourg, de 32 % vers Lille et de 41 % vers la Bourgogne. Depuis juillet 2004, la navette avec Lille a été suspendue et seules subsistent des liaisons avec Bordeaux, Lyon et Strasbourg. En outre, le système initial a été dévoyé, les navettes ferroviaires censées être directes ayant en fait été intégrées dans le réseau de la CNC afin de rentabiliser son point nodal de transport, à Villeneuve-Saint-Georges.

41) « Services ferroviaires et dessertes portuaires : des axes européens de transport conteneurisés » mars 2005

A Marseille, des aides ont également été versées par le port pour développer une nouvelle offre de service commercialisée par la CNC sous le nom de Med express depuis 1998. Ce service a traité jusqu'aux deux tiers du fret ferroviaire de conteneurs dont la moitié en direction de Lyon. Le réseau de desserte directe est plus développé qu'au Havre et comprend, début 2005, huit destinations nationales desservies entre une à quinze fois par semaine. L'Europe du Nord est desservie cinq fois par semaine. La suppression du point nodal de Villeneuve-Saint-Georges s'est traduite par la suspension de services, dont certains ont été repris par la société Rail link, filiale de CMA-CGM.

b) Les conséquences pour les ports de la reconfiguration du fret ferroviaire

Confrontée à une dégradation persistante des comptes du fret, la SNCF n'a obtenu de la Commission européenne une autorisation de recapitalisation de cette activité à hauteur de 1500 M€ qu'à la condition que les comptes soient redressés pour l'exercice 2006 et que le réseau national soit ouvert à la concurrence, avant le 1^{er} avril 2006.

C'est dans ce contexte qu'est intervenu fin 2003 le plan de redressement des comptes de l'activité fret. Il s'est notamment traduit par une augmentation des tarifs et par une politique de réduction des coûts.

En outre, les ports français subissent les conséquences de la nouvelle stratégie des opérateurs de transport combiné qui ont abandonné pour des raisons de rentabilité les organisations en réseau autour d'un point nodal visant à massifier les flux pour se concentrer sur des trains d'axes. La CNC, filiale du groupe SNCF et opérateur historique du trafic maritime, a revu son mode d'exploitation et ses offres commerciales. Le point nodal de Villeneuve-Saint-Georges, importante source de déficit, a été supprimé en juin 2005. L'opérateur de combiné Intercontinental Frigo a fait de même pour le point nodal international à Metz. Or, du fait de la faiblesse relative des volumes traités, les trafics des ports français ne justifient des trains de point à point que sur un petit nombre de destinations.

La SNCF a fait valoir à la Cour que le plan de redressement n'avait pas d'incidence sur les dessertes des ports, sur lesquels la CNC, devenue Naviland cargo en octobre 2005 entend recentrer son activité. Bien que les données communiquées par la SNCF fassent apparaître que le recul des trafics ferroviaires est moins marqué pour les flux intéressant les ports que pour le trafic combiné global qui a diminué de 18,2 % en 2005, la Cour a néanmoins constaté des conséquences significatives sur la desserte de certains ports maritimes, en particulier à Dunkerque et au Havre, le port de Marseille disposant d'ores et déjà, avec Rail Link, d'offres alternatives à celles de la CNC.

Ainsi à Dunkerque, la desserte ferroviaire pour le trafic hors vrac solides est quasi inexistante depuis la suspension de la desserte du port par la CNC en décembre 2003. Cette décision a suscité la fermeture d'une ligne en direction de Londres en décembre 2004 et le report du trafic de caisses mobiles correspondant sur Zeebrugge, soit une perte de trafic de 300 000 tonnes pour le port. Ces difficultés expliquent que le trafic de caisses mobiles entre la Grande-Bretagne et l'Italie évite désormais le transit par la France, et passe par Ostende ou Zeebrugge, puis l'Allemagne.

La SNCF a indiqué n'avoir aucune solution à court terme pour les conteneurs du port de Dunkerque qui, selon elle, n'atteignent pas la masse critique nécessaire. Les autres conditions requises par la société nationale pour rentabiliser des services combinés (distance supérieure à 800 km et flux à peu près équilibrés dans les deux sens) ne sont généralement pas remplies. Le port de Dunkerque est ainsi pris dans un cercle vicieux, son trafic de conteneurs n'étant pas assez important pour justifier la mise en place d'une desserte ferroviaire efficace et l'absence de cette desserte freinant le développement du trafic.

Au Havre, le trafic ferroviaire régresse tant en part modale qu'en volume⁴². Sa part dans le transport de conteneurs est passée de 22 % en 1992 à 17 % en 1995 et à 8,8 % en 2004. Le trafic ferroviaire de conteneurs a baissé de 13 % pour la seule année 2004 alors que le trafic portuaire hors transbordement augmentait dans son ensemble de 5 %. Selon les prévisions du port, il pourrait avoir encore diminué de 20 % à 30 % en 2005. D'ailleurs, la part modale du transport ferroviaire dans la desserte de Port 2000 à l'horizon 2010 a d'ores et déjà été réduite de près de la moitié⁴³.

Du fait de la suppression des points nœuds de Villeneuve-Saint-Georges et de Metz, les liaisons avec la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche ont été supprimées. Seuls les trafics avec Lyon, Bordeaux et éventuellement Strasbourg demeurent actuellement suffisants pour être traités par des trains directs. Mais le rapport du CNT sur le transport combiné du 29 mars 2005 qui a étudié la faisabilité d'une navette ferroviaire entre Le Havre et Strasbourg montre la difficulté de cette entreprise du fait des performances de la navigation sur le Rhin.

42) Le trafic a baissé de 7,7 % en EVP en 2004 et de 19,7 % en tonnes entre août 2004 et 2005

43) De 12,8 % à 6,8 %

La SNCF et la CNC recherchent, actuellement, un adossement de l'activité d'opérateur de transport combiné maritime assurée par la CNC dont l'image de marque et la fiabilité étaient très mauvaises, auprès d'armateurs susceptibles d'apporter des engagements de trafic. Un grand armateur français a manifesté son intérêt pour une participation à l'opérateur de transport combiné qui s'est substitué à la CNC, Naviland cargo. Les ports du Havre et de Marseille préconisent quant à eux la constitution d'une société interportuaire d'opérateurs de transport combiné sur la base du modèle des ports du Nord où chargeurs et commissionnaires de transport sont directement impliqués dans la mise en place des navettes. Cette solution requiert néanmoins que ces ports soient à même de trouver de nouveaux trafics massifiés correspondant au seuil de rentabilité des navettes ferroviaires qui n'existent pas encore aujourd'hui. Par défaut, les opérateurs portuaires demandent la présence de plusieurs armateurs au sein du capital de Naviland cargo.

La crise que traverse le fret ferroviaire fragilise le développement des ports maritimes français, alors que ceux-ci mettent en service de nouvelles capacités de traitement des conteneurs. Certes, les constats dressés interviennent au moment où les mesures du plan de redressement du fret n'ont pas encore produit tous leurs effets, et où l'ouverture du marché à de nouveaux opérateurs ferroviaires n'est pas encore effective. Il n'en demeure pas moins que, depuis dix ans, les efforts inégalement coordonnés des ports autonomes, de l'Etat, de RFF, de la SNCF et de son opérateur maritime, la CNC, n'ont pas permis de susciter des dessertes compétitives par rapport aux offres routières comme c'est le cas pour les ports d'Europe du Nord. En tout état de cause, la rentabilité des dessertes ferroviaires des ports maritimes requiert une massification des trafics et cette condition ne semble pouvoir être remplie que pour les ports du Havre et de Marseille, et sur certaines liaisons seulement. Il conviendrait que ce constat soit intégré dans la définition de la politique portuaire française.

3 - Le développement du transport fluvial

a) Les atouts de ce mode de transport

La promotion du transport fluvial constitue l'une des priorités des politiques de transport et de développement durable tant au niveau national qu'au niveau européen.

Un convoi fluvial poussé de 4400 t représente en effet une capacité équivalente à 220 poids lourds et trois à quatre trains, ce qui en fait un transport tant écologique qu'économique. En termes d'efficacité énergétique, 1 kg de pétrole ne permet de déplacer sur 1km que 50t de marchandises par la route contre 127 tonnes par la voie d'eau⁴⁴. Ces rapprochements, que l'opinion publique ne soupçonne peut-être pas, sont plus que tous autres éloquents.

Selon les estimations réalisés par VNF, le recours à la navigation intérieure pour la desserte des ports a procuré en 2004 des économies de coûts externes d'au moins 47,3 M€ par rapport à des dessertes routières. Ce montant, calculé sur la base de l'instruction du 3 octobre 1995, semble sous estimé par rapport à ce que donnerait l'application de celle du 25 mars 2004 qui a revu à la hausse la valorisation des coûts externes notamment pour l'effet de serre.

**Coûts externes annuels bruts économisés en 2004
grâce au recours à la navigation intérieure ventilée par port**

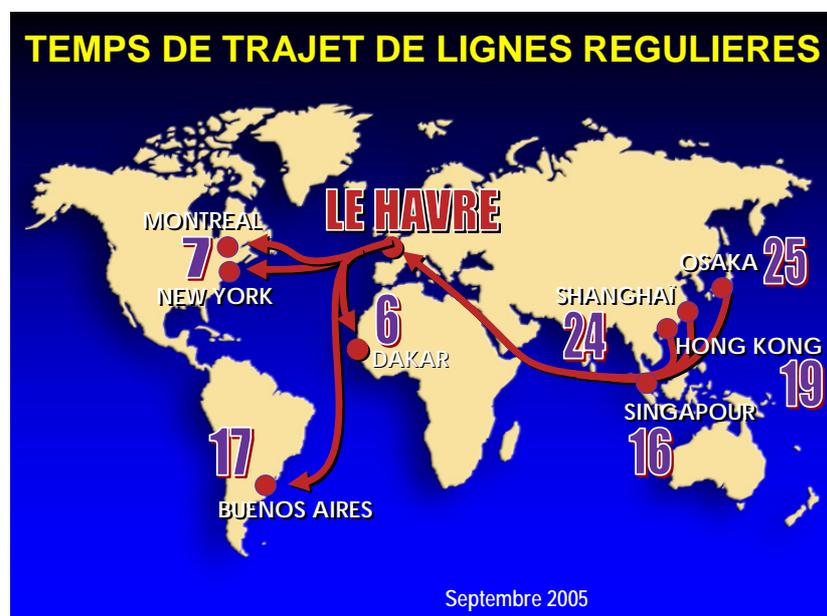
Milliers d'euros

	<i>Accidents</i>	<i>Effet de serre</i>	<i>Pollution atmosphérique</i>	<i>Décongestion</i>	<i>Total</i>
Le Havre	980	1 630	6 375	5 388	14 372
Rouen	714	1 188	4 644	3 925	10 471
Marseille	1 036	1 724	6 740	5 697	15 197
Dunkerque	340	566	2 213	1 870	4 989
Sète	157	261	1 020	862	2 299
Total	3 226	5 368	20 992	17 742	47 327

Source : Voies navigables de France

Les durées de navigation fluviale : 15 h pour Lille-Dunkerque, 36 h pour Lyon-Marseille ; 36 h pour Genvilliers-Le Havre peuvent quant à elles être mises en perspective avec celles des chaînes transocéaniques, d'une vingtaine de jours par exemple entre Le Havre et l'Asie. De plus, les délais d'acheminement sont désormais valorisés par les facilités qui ont été accordées aux ports fluviaux pour accomplir les formalités douanières durant le trajet.

44) Source livre blanc de la Commission européenne de 2001 : la politique des transports à l'horizon 2010, l'heure des choix.



Source : port du Havre.

Le trafic fluvial présente en outre la caractéristique de s'effectuer 24 heures sur 24 y compris les jours de congés de fin de semaine. Avec un taux de fiabilité en amélioration et une qualité de service appréciée des chargeurs, il trouve sa place dans les chaînes de transport à flux tendus. Enfin, les terminaux fluviaux offrent des conditions de stockage des conteneurs très favorables par rapport à celles des ports maritimes, permettant de réguler le flux des conteneurs et d'assurer des livraisons en « juste à temps ». Selon VNF, le mode fluvial constitue une offre alternative à la route désormais compétitive alors que ses tarifs devaient auparavant être inférieurs de 20 % à ceux de la route pour attirer les chargeurs.

b) L'augmentation du trafic fluvial

Le transport fluvial connaît une profonde mutation. Marqué depuis 1970 par un lent déclin sous l'effet de la diminution du trafic de pondéreux et d'hydrocarbures, il a renoué avec des taux de croissance notables après 1997. Depuis, selon les données de l'observatoire du transport fluvial du CNT, il a augmenté de 28 %, soit une croissance moyenne annuelle de 3,6 %, supérieure à celle de l'ensemble des modes de transports (2 %). Sa part modale n'atteint toutefois que 2,3 % en 2002, contre 3,9 % en 1980⁴⁵.

45) Cette part globale doit tenir compte du fait que peu de départements sont traversés par une voie navigable à grand gabarit.

Par delà la diversification des marchandises transportées, la progression du trafic fluvial qui est observée dans l'ensemble de l'Europe, résulte de la suppression du « tour de rôle » avec l'ouverture à la concurrence du transport fluvial et de la modernisation de la flotte et de la profession portuaire. Celle-ci a été mise en œuvre par les opérateurs fluviaux dans le cadre de la politique conduite par les pouvoirs publics, au travers notamment des plans successifs de restructuration, instituant des primes au déchirage des bateaux obsolètes et du plan d'aides aux transporteurs 2004-2007 auquel participent l'Etat et VNF.

Le trafic de conteneurs représente toujours une part limitée des tonnages transportés - moins de 5 % -, mais il joue un rôle important pour le repositionnement des conteneurs vides. Il constitue l'un des moteurs de croissance du trafic fluvial et atteint 400 000 EVP en 2005. Avec un taux de croissance en 2005 de 8,3 % en moyenne, il augmente plus de trois fois plus vite que le trafic total. Il est particulièrement dynamique sur les bassins de la Seine (+40,8 %) et du Rhône (+20,2 %). Ce trafic provient de la filière maritime à hauteur de 92 %.

Hors trafic de transbordement, la part modale de la voie fluviale pour la desserte des conteneurs maritimes est cependant encore faible en France au regard des ports d'Europe du Nord où elle représente environ 40 % des pré et post acheminements à Rotterdam et 30 % à Anvers⁴⁶.

La desserte fluviale du port du Havre a en 2004 une part modale globale de 13,2 % et de 5,1 % pour les pré et post acheminements de conteneurs qui ont atteint 75 000 EVP en 2005. Pour la desserte de l'Île de France, le mode fluvial est plus pertinent que le mode ferroviaire compte tenu de la distance. En revanche, la concurrence est plus difficile avec la route puisque le port du Havre est à 198 km de Gennevilliers par la route contre 335 km par la Seine. Le trafic de conteneurs du port de Paris connaît, corrélativement, un fort développement. D'un volume de 5 000 EVP en 1995, elle représente plus de 50 000 EVP en 2004, traités par la société Paris Terminal⁴⁷ sur les terminaux de Gennevilliers et de Bonneuil sur Marne, en amont de la capitale. Ces résultats sont dus en grande partie au volontarisme des présidents et des responsables successifs du port autonome de Paris.

46) Source : ISEMAR 2006

47) Dont le capital est détenu par le port autonome de Paris (37,99 %), la CNC (19,99 %), la compagnie fluviale de transport CFT (11 %), les ports autonomes du Havre (8 %), Dunkerque (5 %) et de Rouen (2,73 %), la société de manutention portuaire terminaux de Normandie (8 %) et la CCI de Paris.

Une étude de marché effectuée par cet opérateur a identifié des perspectives de développement du trafic de conteneurs entre Le Havre et l'Oise de 32 000 EVP par an. Elles requièrent toutefois l'aménagement préalable des deux ports existants de Saint-Ouen-l'Aumône et de Bruyères sur Oise.

Le trafic fluvial se développe et se diversifie aussi sur le bassin Rhône Saône. La desserte fluviale du port de Marseille a représenté 5,1 % des acheminements de conteneurs, pour un volume de 46 200 EVP en 2004. Elle a poursuivi son développement en 2005 en dépit des aléas, avec l'apparition d'un deuxième opérateur fluvial de transport combiné. Le port de Lyon Edouard Herriot est devenu, en application d'un accord conclu en 1996, la base avancée de la cité phocéenne. Le trafic de conteneurs traité par la société Lyon Terminal⁴⁸ a été multiplié par plus de vingt depuis le début des années 1990. Le partenariat développé entre les deux ports a permis à Marseille de reprendre quelques trafics sur le port d'Anvers, par exemple pour les conteneurs d'acier qui auparavant étaient acheminés par la route jusqu'à Anvers.

A l'exception du terminal à conteneurs de Lyon, en cours d'extension, les capacités fluviales actuelles ne sont pas saturées sur les deux principaux axes intéressants les ports du Havre et de Marseille. Tant VNF que les ports fluviaux estiment que les perspectives de développement sont encore importantes. Le trafic pourrait être multiplié par cinq sur le Rhône comme sur la Seine, jusqu'à Gennevilliers. Le développement du trafic des ports maritimes en constitue l'un des facteurs majeurs. La mise en service de Port 2000 pourrait, selon les simulations réalisées par le port autonome et les opérateurs fluviaux, susciter un nouveau trafic de conteneurs estimé entre 50 000 et 80 000 EVP à l'horizon 2010, ce qui permettrait d'augmenter le trafic fluvial actuel de 50 à 80 %. Lors du débat public organisé en 2004 sur le projet Fos 2XL, Marseille a annoncé une multiplication par cinq du trafic fluvial et un objectif de part modale pour le fleuve de 10 %. Lyon évalue pour sa part à 165 000 EVP le potentiel de développement de son trafic de conteneurs à l'horizon 2010.

48) Dont le capital est détenu par la compagnie nationale du Rhône (CNR), concessionnaire du port (54,54 %), le port autonome de Marseille (15,96 %) et CFT (14 %).

c) L'insuffisante rentabilité économique du transport fluvial de conteneurs

Par delà son dynamisme propre, le mode fluvial bénéficie également, dans des proportions difficiles à déterminer, de la crise actuelle du fret ferroviaire. Mais le transport combiné fluvial de conteneurs n'a pas encore atteint le seuil de rentabilité économique et reste très dépendant des aides publiques.

En dépit de celles-ci, les résultats de plusieurs opérateurs restent déficitaires. L'opérateur historique de transport de conteneurs sur la Seine, Logiseine, a connu en 2004 une perte équivalant à 10 % de son chiffre d'affaire. L'aide de l'Etat est en effet plus que compensée par le surcoût de manutention supporté par le mode fluvial par rapport aux autres modes et par les défauts de qualité du traitement des barges au port du Havre. Depuis mi 2003, les fortes augmentations de trafic fluvial de conteneurs et l'augmentation du nombre d'opérateurs conjugués à la hausse du trafic maritime ont en effet entraîné des problèmes d'accès aux terminaux auxquels se sont ajoutés des pannes de portiques et des mouvements de grève. Le GIE Logiseine a estimé le coût de ce défaut de qualité à 500 000€ pour 2004. Mais c'est le GIE Nord conteneurs service qui assure la desserte fluviale de conteneurs du port de Dunkerque qui enregistre le plus lourd déficit (- 872 000€ en 2003 ; - 994 000€ en 2004) du fait de la faiblesse des distances desservies et de flux insuffisamment massifiés.

Handicapé par le coût des ruptures de charge, le transport fluvial doit en effet, pour atteindre le seuil de rentabilité, porter sur des volumes importants, estimés par VNF à 100 000 EVP.

Le développement sur une base économique équilibrée requiert, outre la poursuite de la modernisation de la filière fluviale, l'amélioration de la qualité et de la productivité du transbordement dans les zones portuaires. Cette amélioration de la productivité devrait être rendue possible par une réorganisation des installations et des opérations de manutention à la faveur de l'augmentation des volumes traités, afin de les adapter aux besoins du mode fluvial.

4 - Les limites de la politique d'aide au transport combiné

a) L'absence de visibilité de l'action de l'Etat

L'objectif de développement du transport combiné fixé au niveau européen comme au niveau national, s'est traduit par différents dispositifs d'aide publique notamment appliqués à la desserte terrestre des ports.

Le programme Marco Polo de la Commission européenne, doté de 740 M€ pour la période 2007-2013, comporte à ce titre des aides aux opérateurs de transport combiné dont elle attend une rentabilité socio-économique élevée⁴⁹. Toutefois, en raison des seuils d'éligibilité exigés, les opérateurs français n'en ont pas bénéficié jusqu'à présent.

Au niveau national, l'Etat a instauré des aides à l'exploitation⁵⁰ qui complètent pour des études et des investissements celles que l'ADEME accorde. Selon la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux, la desserte des ports représenterait la moitié des aides au transport combiné, la moitié de celles pour combiné ferroviaire et la quasi-totalité des aides pour le combiné fluvial et maritime.

Jusqu'en 2002, les aides relatives au combiné ferroviaire ont été versées à la SNCF qui devait les répercuter sur les opérateurs en les intégrant dans son offre tarifaire. La Cour a souligné à maintes reprises l'opacité de ce dispositif qui ne comportait pas de compte d'emploi de la subvention. Elle avait en outre constaté que le doublement de la subvention en 2000 avait été détourné de son objet pour aider la SNCF à supporter le coût de la réduction du temps de travail. Enfin, elle avait noté l'absence d'évaluation de l'impact de cette mesure.

Les aides relatives au combiné fluvial instituées en 1994 étaient quant à elles versées par « Voies navigables de France » jusqu'en 2003. Elles représentaient un montant annuel d'environ 0,35 M€. A l'occasion d'un contrôle de cet établissement, la Cour a observé que, conçues comme des aides au démarrage, elles avaient été pérennisées pour tenir compte des difficultés rencontrées par les opérateurs fluviaux pour garantir un fonds de cale et équilibrer leur exploitation. Elle a souligné que l'impact sur le trafic fluvial de ce dispositif n'était pas évalué.

49) 6 € pour 1 € de subvention publique

50) Les aides au transport combiné ont été financées par le FITTVN jusqu'en 2000 et par le chapitre 45-41, article 10 du budget des transports de 2001 à 2005.

Un nouveau dispositif a été mis en place à compter de 2003. Calculées selon des forfaits par transbordement d'unité de transport intermodal (UTI) et par passage en point nodal, les aides sont désormais directement versées aux opérateurs. Cette procédure, plus transparente, rétablit une uniformité de traitement entre les opérateurs de transport combiné fluvial et maritime et les opérateurs de transport combiné ferroviaire.

Toutefois, les crédits votés en loi de finances initiale sont passés de 94,4 M€ en 2001, à 32 M€ en 2004 et 16 M€ en 2005. Les dépenses nettes ont été divisées par deux sur la même période (de 77,7 M€ à 35,2 M€⁵¹). Elles ont concerné pour 85 % d'entre elles le combiné rail-route et pour 15 %, le combiné fluvial. A l'inverse, en Italie par exemple, l'aide a été portée, comme le souligne le Conseil national des transports, à 120 M€ pour chacune des années 2004 à 2006.

Le montant du forfait à l'UTI transbordée a également été réduit de 15 € en 2003 à 12 € en 2004 et 2005. Il en est de même du forfait de passage en point nodal réduit de 7,5 à 6 €

La direction des transports maritimes, routiers et fluviaux a indiqué à la Cour qu'elle envisageait de compléter ce dispositif par des aides spécifiques, ciblées sur les grands flux, afin d'accroître leur effet incitatif, et de favoriser des reports modaux à partir des ports ou pour la traversée de zones sensibles comme les Alpes. Elle a annoncé une augmentation de 50 % de l'enveloppe de crédits, hors subvention à l'autoroute ferroviaire. La loi de finances pour 2006 prévoit bien une augmentation des crédits de 50 %⁵², ce qui rétablit en fait le niveau de la loi de finances initiale pour 2004.

L'instabilité des dotations budgétaires affectées au transport combiné illustre le défaut de continuité de la politique de l'Etat en faveur du transport combiné, comme l'a déjà relevé la Cour. Ceci n'est pas de nature à favoriser son développement, les transporteurs et les chargeurs ne pouvant en effet pas revoir l'organisation de toute leur chaîne logistique sans visibilité économique suffisante. En outre, l'efficacité de ces aides ne fait toujours pas l'objet d'une évaluation et demeure, pour certaines d'entre elles, à démontrer. Pour la première fois, le projet annuel de performance du programme « Transports terrestres et maritimes » associé à l'action n°4 relative à la régulation et au contrôle dans les domaines des transports fluviaux et maritimes, un indicateur mesurant le volume du transport combiné pour 100 € d'aide publique.

51) Les versements effectués au titre des trafics de 2004 s'établissent à moins de 20 M€

52) 32 M€ dont 7,5 M€ pour l'autoroute ferroviaire alpine et 24,5 M€ pour les aides à l'exploitation

b) L'absence de normalisation des unités de transport intermodales

Les unités de transport intermodales comportent les semi remorques et remorques routières, ainsi que les unités de chargement intermodales : conteneurs d'origine maritime et caisses mobiles, variantes ferroviaires et routières du conteneur maritime, qui se sont diffusées à partir de l'Allemagne dans les années 1970.

Mais ces unités de chargement intermodales se caractérisent par l'hétérogénéité de leur gabarit qui constitue un obstacle à leur insertion dans des chaînes intermodales.

Ainsi, les conteneurs maritimes intercontinentaux d'origine anglo-saxonne comportent deux gabarits certifiés ISO, 20 pieds et 40 pieds, et des gabarits de 45, 48 et 53 pieds, dont les dimensions ne sont, par nature, pas adaptées à celles – issues du système métrique – des palettes continentales dites euro palettes. Il manque ainsi 5 cm de large au conteneur de 40 pieds pour pouvoir charger de front trois euro palettes au lieu de deux. Le gabarit des conteneurs intra continentaux a en revanche été adapté aux normes des palettes européennes afin d'en optimiser le chargement.

Le conteneur de 45 pieds, utilisé notamment aux Pays-Bas, ne peut, quant à lui, être chargé sur un camion en raison de sa longueur qui dépasse les normes autorisées par la directive 96/53 sur le transport routier.

Enfin les caisses mobiles⁵³, utilisées pour les transports routiers et ferroviaires, sont insuffisamment renforcées pour être saisies par le haut et empilées. Conçues pour des transferts entre modes terrestres, elles ne peuvent de ce fait être traitées et manutentionnées comme les conteneurs maritimes.

Alors que les problèmes d'inter modalité des unités de transport ont été résolus pour le combiné rail-route, il n'existe pas à ce jour de dimensions adaptées pour les modes de transport terrestre et maritime.

Pour tenter d'homogénéiser les gabarits, la Commission européenne a proposé une nouvelle unité européenne de chargement intermodale (UECI) qui présente des caractéristiques différentes de celles des conteneurs ISO majoritairement utilisés en Europe. Cette UECI serait notamment empilable sur quatre hauteurs, ce qui permettrait une forte

53) Les caisses mobiles ont une dimension intérieure de 2,44 m qui permet de charger côte à côte deux palettes de dimension européenne.

augmentation de la productivité du transport fluvial. Mais ses dimensions sont mal adaptées aux standards européens des bateaux et des écluses⁵⁴.

Cet exemple illustre les difficultés auxquelles se heurte, au niveau de l'Union européenne, le développement de chaînes de transport intermodal. Il met en perspective les limites de l'intervention des pouvoirs publics dans un domaine régulé par le marché mondial des transports et les opérateurs propriétaires des flottes de conteneurs. Il souligne également la nécessité d'une harmonisation européenne.

C - Les enjeux du transport maritime sur courte distance

Le transport maritime à courte distance (TMCD) représente 43 % des flux de fret intra européens en tonnage soit une part voisine de celle transport routier (45 %). Cependant, il concerne à 70 % les flux de vrac. Le trafic conteneurisé à courte distance est la composante qui se développe le plus en Europe mais ces trafics portent pour l'essentiel sur le pré et post acheminement maritime de trafics transcontinentaux de lignes régulières vers des ports secondaires. Le trafic de conteneurs intracontinental reste marginal en Europe, à l'exception de l'Europe du Nord. Le transport de camions et semi-remorques par navire roulier concerne quant à lui surtout des franchissements de détroits et les dessertes insulaires. Des lignes régulières se sont toutefois développées entre les deux rives de la Méditerranée et entre l'Espagne et l'Italie.

Le transport maritime sur courte distance constitue l'une des priorités affichées par les autorités tant communautaires que nationales, pour limiter la croissance du trafic routier. La France est particulièrement concernée du fait de sa position géographique de pays de transit. Les trafics transpyrénéens ont ainsi augmenté entre 1989 et 1998 de 77,3 % pour le transport routier, de 4,5 % pour le transport ferroviaire et de 18,2 % pour le transport maritime. Le transport routier a assuré près de 80 % de la croissance des flux. En 2001, la part modale de la route dans les échanges entre la France et la péninsule ibérique était de 73,4 % contre 21,9 % pour la mer et 4,7 % pour le fer⁵⁵. Les trafics transpyrénéens ont encore augmenté de 28,1 % de 1999 à 2004⁵⁶.

54) Pour des écluses de 12m de large, la largeur des bateaux est passée de 9,50 m à 11,40 m, ce qui compte tenu des plats-bords pour le passage des mariniers, laisse 10,10 m de largeur de cale. Cette largeur ne permet de placer que trois UECEI de 2,55m de large alors que quatre conteneurs ISO peuvent actuellement y tenir de front.

55) Source : CGPC – 2001

56) Source : étude du SESP et du CETE Méditerranée de décembre 2005

La Commission européenne a entrepris de recenser et de supprimer les « *goulets d'étranglement* » du transport maritime à courte distance. Le 10 avril 2003, elle a adopté un programme en quatorze points pour le développer. La plupart des obstacles administratifs ont été levés, hormis en ce qui concerne le régime de responsabilité. Ceux qui subsistent sont d'ordre technique pour le transport intra européen de conteneurs, d'ordre économique et organisationnel pour le transport roulier.

Le transport de conteneurs est la technique la plus rationnelle économiquement puisqu'elle évite de transporter des châssis routiers ou des camions complets. Mais son développement se heurte à l'absence d'unité intermodale adaptée soulignée plus haut.

L'autre solution consiste à embarquer soit les semi-remorques, soit les camions complets avec le tracteur et le chauffeur transport dit accompagné. Des lignes spécialisées dans le transport de voitures entre la France et l'Espagne ont été mises en place à l'initiative d'industriels de l'automobile. Ces lignes quasi dédiées accueillent aussi des ensembles routiers en complément du fret industriel concerné. Mais elles ne peuvent servir que marginalement de base à l'organisation de réseaux rouliers européens pour le transport de poids lourds car les capacités disponibles ne peuvent être garanties. Les autres lignes régulières intéressant les ports français concernent le trafic transmanche, les dessertes d'îles et les liaisons avec le Maghreb.

Le livre blanc de la Commission de 2001 préconisait de mettre également en place des autoroutes de la mer. Les projets d'« *autoroutes de la mer* » se distinguent du transport roulier à courte distance classique par leur haute fréquence, une capacité élevée et une pérennité garantie du service. L'autoroute maritime est assimilée à une infrastructure de pont maritime sur un itinéraire. Les projets d'autoroute de la mer ont été inscrits en octobre 2003 au réseau transeuropéen de transport au même titre que les infrastructures terrestres. Deux des axes prioritaires intéressent les façades maritimes françaises. En janvier 2006, la politique de développement des autoroutes de la mer a été réaffirmée lors du conseil des ministres des transports à Ljubljana en Slovénie. Le commissaire européen aux transports a rappelé l'objectif de transfert massif des poids lourds de la route vers la mer dans une double logique de viabilité économique et de respect des engagements du protocole de Kyoto.

Les projets d'autoroutes de la mer supposent une réorganisation des chaînes logistiques qui bouleverse les habitudes, notamment dans le cas du transport non accompagné. Un rapport établi en juin 2004 à la demande du ministère chargé des transports observe que, s'agissant d'un transport plus complexe qui implique des modifications d'organisation

logistique, des ruptures de charge et l'augmentation des stockages, les chargeurs demandent des prix de transport de bout en bout inférieurs de 10 % à 30 % aux prix offerts par le transport routier. De nombreux projets de lignes régulières roulières de transport maritime à courte distance ont échoué dès le stade de projet - comme le projet Fos-Savone en 2004 - ou au bout de quelques mois d'exploitation, faute notamment d'engagements de fonds de cale suffisants.

Ces projets requièrent des aides à l'investissement et des aides à l'exploitation durant la période de montée en charge. Au plan national, après le rapport du sénateur de Richemont d'octobre 2003, le comité interministériel de la mer du 4 janvier 2004 a décidé de développer des autoroutes de la mer sur les arcs atlantique et méditerranéen. Elles doivent être financées par l'agence pour le financement des infrastructures de transport créée par le décret du 26 novembre 2004.

Un bureau de promotion du cabotage maritime a été mis en place dans le cadre d'un réseau européen. Il remplit des fonctions d'étude plus que des missions opérationnelles. Le dispositif national d'aide comprend deux volets (études de faisabilité, aides au démarrage). Ce dispositif s'articule avec un dispositif communautaire complexe. Les besoins de financement, encore mal cernés, apparaissent très variables selon la fréquence envisagée et l'existence ou non d'un fonds de cale industriel. Il est essentiel de réduire le coût de passage portuaire dont la part dans les coûts de la chaîne de transport est d'autant plus élevée que la distance est courte.

La mise en œuvre des autoroutes de la mer a pris du retard sur le calendrier initialement prévu. La déclaration d'intention des ministres français et espagnol des transports prévoit la constitution d'une commission intergouvernementale qui doit définir en 2006 le cahier des charges d'un appel à la concurrence pour la sélection d'un projet sur la façade atlantique. Les ports de Nantes Saint-Nazaire, du Havre et de Dunkerque, ont, entre autres, élaboré des projets. Sur la façade Méditerranéenne, l'appel à projets est prévu pour 2007.

La liaison de Toulon à Civitavecchia, lancée en février 2005, conjugue un fonds de cale industriel de voitures neuves et le transport de camions et de semi-remorques, avec une activité accessoire de transport de passagers. Elle connaît une montée en charge plus difficile que prévue. Alors que le développement du transport maritime à courte distance est une priorité affirmée, le traitement du dossier témoigne d'une réactivité insuffisante.

L'exemple de la liaison de Toulon à Civitavecchia

Une demande d'aide au démarrage de la ligne entre Toulon et Civitavecchia a été déposée fin janvier 2005 et a reçu un avis favorable à hauteur de 1 M€ sur les 2 M€ demandés en mars 2005. Lors de sa visite à Toulon le 8 avril, le secrétaire d'Etat aux transports a donné son accord à cette aide. Pour autant, la convention n'a été signée qu'en fin d'année. 700 000 € ont finalement été versés début décembre 2005 et 300 000 € restent à verser en 2006.

Certains problèmes techniques restaient en outre à résoudre.

En l'absence de prolongation du quai, l'Eurostar Valencia est contraint d'accoster par l'arrière au bout du terminal. La proue du navire est tenue par des amarres attachées à un seul « duc d'Albe »⁵⁷. Ce mode d'amarrage est très insuffisant par fort vent et deux autres ducs d'Albe seraient nécessaires pour assurer la stabilité du navire lors des manœuvres d'accostage. Depuis l'ouverture de la ligne à la mi-octobre 2005, le ferry a dû être dérouteré par deux fois sur le terminal de Toulon Côte d'Azur où il ne peut charger le fonds de cale industriel des véhicules PSA, ce qui fragilise plus encore l'économie de cette liaison. La construction de deux ducs d'Albe supplémentaires a été demandée dès le début de l'exploitation de la ligne et le ministère reconnaît le bien fondé de cet investissement mais les études techniques n'avaient pas encore été établies fin octobre 2005.

A cette même date, les problèmes de signalisation du terminal roulier n'étaient toujours pas résolus. De ce fait, certains poids lourds se trompent de sortie sur l'autoroute et vont au terminal de Toulon Côte d'azur réservé au trafic de passagers. Ils doivent alors traverser toute la ville pour rejoindre le terminal de Brégaillon situé à l'opposé.

L'une des conditions du succès des autoroutes de la mer est un contrôle strict du respect de la réglementation du transport routier. Or, paradoxalement, dans le contexte actuel d'insuffisante régulation du transport routier, un poids lourd a une probabilité beaucoup plus élevée d'être contrôlé en empruntant une autoroute de la mer qu'en circulant sur une autoroute terrestre. Aucune mesure d'incitation, telles la modulation des péages autoroutiers ou des dérogations au poids total en charge autorisé, ne vient en outre améliorer leur compétitivité pour remettre en cause des chaînes de transport routier éprouvées.

57) Pieu isolé immergé permettant l'amarrage.

Dans ce contexte, les autoroutes de la mer n'ont pas pu faire la preuve de leur performance et de leur fiabilité. La politique annoncée est quant à elle encore réduite à des effets d'annonce. En tout état de cause, aucun des projets envisagés à ce jour ne concerne le transport de conteneurs continentaux.

Par ailleurs, comme l'a demandé le commissaire européen aux transports, il conviendrait que l'Etat fasse connaître quel port de départ a sa préférence.

III - Les conditions d'amélioration de la situation actuelle

A - A l'intérieur des ports

1 - La clarification des responsabilités sur les voies ferrées des quais

Le parcours ferroviaire terminal, qualifié de « *dernier kilomètre* », représente des distances parfois importantes, 30 à 40 km au port du Havre. Il est à l'origine d'un coût important qui pénalise ce mode de transport. La traction ferroviaire dans cette zone portuaire représente ainsi entre 10 et 40 % du coût de traction de « bout en bout », avec une moyenne de 20 % environ. La configuration des infrastructures de desserte terminale qui peuvent porter sur plusieurs dizaines de kilomètres est souvent inadaptée à une desserte ferroviaire efficace. En outre, les terminaux portuaires utilisent parfois en période de congestion les emprises ferroviaires comme aires de stockage. La direction générale du fret SNCF souligne notamment que la situation est particulièrement complexe au Havre où les trafics de conteneurs sont dispersés entre sept terminaux. Ces difficultés perdurent, bien que soulignées depuis des années par l'ensemble des acteurs publics et les utilisateurs du mode ferroviaire, perdurent. Ainsi, la seule sortie du port du Havre prenait encore huit heures en moyenne début 2005, soit un délai bien supérieur au temps d'un aller-retour vers Paris par la route.

En application de l'ordonnance du 2 août 2005 portant actualisation et adaptation des livres III et IV du code des ports maritimes, la réforme, en cours, du régime des voies ferrées des quais devrait permettre aux ports auxquels sont transférés une partie des voies des quais, de moderniser enfin les interfaces ferroviaires. Elle prévoit de leur confier, à l'horizon 2008, la gestion de leur réseau. Sa mise en œuvre, particulièrement urgente pour le port du Havre afin d'organiser les

dessertes terminales et les interfaces entre les modes de Port 2000, se heurte aux problèmes liés à la délimitation des emprises ainsi qu'à la détermination des soultes que RFF va devoir verser aux ports au titre des dépenses d'entretien.

2 - L'exemple des dessertes terminales de Port 2000

Les aménagements relatifs à la desserte ferroviaire terminale de Port 2000 au Havre n'ont pas été coordonnés avec la mise en œuvre du projet. Les travaux d'aménagement des dessertes immédiates sous maîtrise d'ouvrage du port lui-même ont bien été intégrés au coût global d'objectif du projet et au contrat conclu par le port autonome avec l'Etat en 2001. Il n'en va en revanche pas de même des travaux d'aménagement des dessertes rapprochées, situées pour partie dans l'enceinte du port et réalisées sous maîtrise d'ouvrage de RFF. Ils n'ont pas été inscrits au contrat de plan Etat-région Haute Normandie 2000-2006. Ce n'est qu'en 2004, par voie d'avenant, que ces travaux ont été programmés et que leur plan de financement a été arrêté.

Le caractère séquentiel des décisions relatives à la desserte ferroviaire de Port 2000, de la programmation des travaux et de leur financement se traduit par un décalage entre la mise en service du premier terminal, qui intervient elle-même avec plusieurs années de retard, et la réalisation de ces aménagements. Les délais annoncés pour les aménagements sous maîtrise d'ouvrage de RFF accroissent encore ce décalage. En l'absence des aménagements ferroviaires nécessaires, le port autonome va devoir organiser des modes d'exploitation transitoires alternatifs pendant plusieurs années.

Faute de massification suffisante, le terminal unique, prévu par le projet Port 2000 à proximité immédiate des nouvelles installations, a été quant à lui reporté, et n'est prévu que lorsque le trafic ferroviaire dépassera 220 000 EVP, ce qui ne devrait pas être le cas avant 2010.

Les dessertes ferroviaires terminales de Port 2000

- **Les dessertes immédiates des nouveaux terminaux maritimes de port 2000** (coût estimé 14 M€) sous maîtrise d'ouvrage du port du Havre. Les voies Nord étaient en cours d'achèvement en avril 2005. Les travaux ont porté sur une déviation des voies existantes afin d'alimenter port 2000. Les voies Sud sont prévues pour l'été 2006. Elles comportent un faisceau de soutien et un ouvrage d'art pour déniveler la route par rapport aux voies ferrées et éviter ainsi un passage à niveau. Réalisées par le port, ces voies seront exploitées par la SNCF en attendant l'entrée en vigueur de la réforme qui permettra l'accès d'opérateurs privés pour le brouettage entre les terminaux. Le port souligne les difficultés liées aux normes techniques imposées par l'opérateur historique, et attend des nouvelles règles de gestion de RFF et de l'ouverture des services ferroviaires à la concurrence, une plus grande souplesse d'exploitation et une amélioration de la productivité.

- **Les dessertes rapprochées** situées au sein de la circonscription du port et de l'agglomération havraise sous maîtrise d'ouvrage RFF.

- La première tranche porte sur la modernisation et l'électrification d'une partie de l'itinéraire pour supprimer les rebroussements des trains sur le site du triage de Soquence, la création de cinq voies supplémentaires et la mise en place d'équipements permettant la formation des trains au faisceau alluvionnaire, la création d'une aiguille automatisée d'accès aux terminaux de port 2000...). Elle devait être réalisée au cours des exercices 2004-2006 mais les travaux n'ont été engagés qu'en 2005 et leur achèvement est actuellement prévu pour à fin 2007.

- La deuxième tranche porte sur la création d'un viaduc au dessus du nœud routier de la Brèque, directement raccordé entre la ligne Paris-Le Havre et la zone portuaire sans passer par Soquence, avec une électrification de l'itinéraire. Elle permettra l'entrée et la sortie simultanée de trains vers et depuis la plaine alluviale. Sa date d'achèvement était prévue pour 2007 puis pour 2009 mais ce projet se heurte à l'opposition des élus locaux du fait des nuisances sonores.

Le coût estimatif est passé de 63,3 M€ en 2001 à 87,5 M€ fin 2004 puis à 92 M€ financés par l'Etat, la région, le conseil général, l'Union européenne, RFF et la SNCF.

Deux autres étapes de travaux sont prévues à l'horizon 2010 (modernisation de certains équipements) et au-delà (doublement du pont VII bis).

Le même défaut de cohérence dans les décisions est constaté pour la desserte terminale fluviale.

En 1995, le principe d'une écluse fluviale reliant le chenal d'accès de Port 2000 au canal du Havre par la darse de l'Océan avait été écarté lors de la définition du projet Port 2000 pour son absence de rentabilité dans un contexte où le transport fluvial n'avait pas encore redémarré. Sans nouvelles évaluations préalables approfondies, le CIADT du 18 décembre 2003 a annoncé la réalisation de cette écluse pour une mise en service fin 2007. Cette décision a été confirmée par le CIADT du 14 septembre 2004. La direction régionale de l'équipement a été chargée de la maîtrise d'ouvrage des études de ce projet avec trois options fluviales et deux options maritimes. Seules les dépenses d'études ont été inscrites à hauteur de 3,1 M€ sur le budget de l'AFITF en 2005. L'échéance de 2007 n'est d'ores et déjà pas en mesure d'être tenue.

Certains professionnels de la voie d'eau estiment que la rentabilité de cette écluse fluviale n'est pas encore avérée compte tenu de son coût, estimé à 100 M€. Il n'a pas été démontré qu'un mode de transbordement par la terre performant ne permettrait pas de répondre, à moindre coût, aux mêmes besoins. Le dispositif de brouettage terrestre qui doit, en tout état de cause, être mis en place pour l'ouverture du premier terminal constituera, à ce titre, un point de référence.

En outre, alors que sa performance économique n'est pas prouvée, le projet dans sa seule dimension fluviale ne constitue pas une réponse pertinente aux enjeux de développement du port autonome à l'horizon 2015. En effet, les installations de la darse intérieure de l'Océan sont tributaires d'une seule écluse, l'écluse François 1^{er} qui n'est d'ores et déjà plus adaptée aux navires de l'armateur dont le trafic est traité sur le quai de Bougainville. En cohérence avec le projet de prolongement du grand canal du Havre à Tancarville, une option fluviomaritime, d'un coût beaucoup plus élevé, est actuellement étudiée par le CETMEF à la demande du port autonome.

Le projet d'écluse fluviale illustre l'absence de continuité des décisions intervenues pour la programmation des dessertes de Port 2000. Il confirme que les décisions prises tendent à privilégier des investissements dans les infrastructures financées sur fonds publics, sans qu'une approche plus industrielle fondée sur la recherche de la performance des modes d'exploitation ait été véritablement étudiée.

La mise en service de Port 2000 intervient de ce fait sans que les conditions pérennes d'exploitation de ses dessertes terminales soient déterminées. Ce constat introduit un nouveau facteur d'incertitude préjudiciable à l'investissement des opérateurs privés dans des services de desserte tant ferroviaire que fluviale.

3 - L'amélioration des conditions de transbordement

Comme c'est le cas pour les infrastructures portuaires, l'efficacité des investissements en matière de desserte ne sera pleinement assurée que s'ils sont assortis de conditions d'exploitation performantes.

Le mode fluvial requiert une manutention supplémentaire par rapport aux modes ferroviaire et routier. De ce fait, alors que la manutention de transbordement mer-rail et mer-route est incluse dans les THC facturées aux armateurs, les opérateurs fluviaux se voient facturer une manutention supplémentaire qui varie selon la configuration des ports et les volumes traités. Selon les éléments communiqués à la Cour, les tarifs s'élèvent entre 15 € et 45 € au Havre pour l'un des principaux opérateurs contre 12,5 € au port fluvial de Nogent sur Seine. A Fos, les tarifs se situent, selon les opérateurs fluviaux, entre 20 et 50 € par conteneur. Ceci représente une majoration de 10 à 30 % du coût d'acheminement jusqu'à Gennevilliers ou Lyon.

L'amélioration de la compétitivité des opérations de transbordement a fait l'objet, en 2003, de travaux du CGPC, qui a préconisé diverses mesures relatives aux conditions de manutention et à l'organisation portuaire. Priorité étant donnée dans les ports à l'accueil des navires, le trafic fluvial rencontre des difficultés pour l'affectation des postes à quai, le passage aux écluses ou de la navigation au sein du port. L'utilisation des portiques du port, conçus pour les porte-conteneurs et surdimensionnés par rapport aux besoins des barges fluviales, suscite des coûts que le transport fluvial n'est pas à même de supporter. En outre, le recours, dans la quasi-totalité des ports maritimes français, à la main-d'œuvre des ouvriers dockers pour les opérations de brouettage entraîne un coût plus élevé que pour ces mêmes opérations dans les terminaux des ports intérieurs.

Des mesures ont été prises à Marseille dès 2001 pour aménager des créneaux horaires affectés à l'accueil des barges fluviales, assortis d'un engagement de disponibilité de postes à quai et d'outillage. Ce dispositif de fenêtres a été suspendu depuis l'automne 2005 suite aux mouvements sociaux du port autonome alors qu'il donnait satisfaction aux opérateurs fluviaux grâce aux améliorations qui lui avaient été apportées en 2003.

Compte tenu de l'augmentation des trafics fluviaux, les ports du Havre et de Marseille vont mettre en place des terminaux dédiés à ce mode. Selon la configuration propre à chacun de ces deux ports, ces nouvelles organisations augmentent les distances de brouettage terrestre, laissent persister des problèmes d'accès des barges aux terminaux ou perpétuent des difficultés d'organisation liées à la présence de plusieurs opérateurs de manutention. Elles rendent encore plus aigue la question de

l'intégration des coûts de manutention et de brouettage du fluvial dans les THC, à l'instar de ce qui est pratiqué dans les ports d'Europe du Nord.

Pour Port 2000, cette question se pose également pour le mode ferroviaire, compte tenu de la configuration des installations. Avec l'ouverture des terminaux, l'organisation du brouettage terrestre sera mutualisée entre le mode fluvial et le mode ferroviaire afin de limiter les surcoûts pour chacun d'entre eux. Toutefois, si on entend véritablement donner toutes leurs chances aux modes autres que routiers, il importe de rechercher une péréquation des coûts de manutention et de brouettage entre tous les modes.

L'exploitation des dessertes fluviales et ferroviaires à Port 2000

L'amélioration de la compétitivité des opérations de transbordement constitue l'un des principaux enjeux de la mise en service de Port 2000.

Compte tenu du report à l'horizon 2010 du terminal ferroviaire dédié et de l'hypothétique mise en service de l'écluse fluviale, le port du Havre a lancé début 2005 un appel d'offres pour choisir un opérateur à même de mutualiser le traitement des interfaces ferroviaires et fluviales. La seule offre remise propose la création d'une société d'aménagement et de gestion des interfaces, la SAITH⁵⁸. Le dossier financier présenté par les partenaires de cette société (Sealogis-GMP-Terminaux de Normandie-Paris Terminal) est basé sur des surcoûts de brouettage et de manutention terminale par rapport au mode routier, après subvention d'investissement sollicitée auprès de l'Etat et du port à hauteur de 80 %, de 25,60 € par boîte pour l'ensemble du trafic ferroviaire et fluvial destiné à port 2000 et aux terminaux sud. Ce surcoût demeure très important au regard du coût d'acheminement de bout en bout. Il n'est, actuellement, pas susceptible d'être facturé au client armateur, dont les tarifs commerciaux, les THC, n'incluent pas ces opérations.

Le dispositif proposé mutualise les coûts de transbordement ferroviaire et fluvial dans l'enceinte portuaire et pose les bases d'une concurrence plus équitable entre ces deux modes. En n'associant pas le transport routier, il n'assure toutefois pas pour le client la neutralité du choix du mode de pré et post acheminement terrestre au sein même de la zone portuaire.

58) Société d'aménagement des infrastructures terminales du Havre dont le capital appartient pour 15 % à SEALOGIS filiale du groupe SNCF, 35 % à la Générale de manutention portuaire, 15 % à LOGISEINE et 35 % à TPO.

La diminution des tarifs de transbordement dans les zones portuaires maritimes et leur convergence vers les tarifs pratiqués dans les ports intérieurs doivent être recherchées. Toutefois, à l'instar des constats dressés pour le développement des navettes ferroviaires, elles supposent une industrialisation de cette activité et une massification minimale des flux de conteneurs. La productivité des opérations de chargement et de déchargement des barges fluviales et le recours à des personnels spécialisés ne relevant pas du statut des ouvriers dockers sont des éléments indispensables à cette industrialisation⁵⁹.

Ces conditions doivent être préalablement réunies pour que, comme dans les ports de l'Europe du Nord et ainsi que le recommande le Conseil national des transports, les coûts de la manutention ferroviaire et fluviale soient intégrés dans les THC afin d'éviter de pénaliser ces modes massifiés dont le développement doit être favorisé au regard des enjeux du développement durable.

Dans le secteur fluvial comme dans le secteur ferroviaire désormais ouverts à la concurrence, la massification des flux est la condition nécessaire pour assurer la rentabilité des modèles d'exploitation des nouveaux opérateurs. Les établissements publics et l'Etat peuvent contribuer au développement de ces modes de transport. Les premiers en améliorant encore la prise en compte de leurs contraintes dans la configuration des ports et en favorisant le traitement de leurs trafics par des opérateurs spécialisés. L'Etat, pour sa part, doit accroître la lisibilité de ses engagements en faveur de ces modes de transport en améliorant la cohérence de ses choix d'investissement et en évaluant l'efficacité socio économique des aides publiques multiples accordées aux opérateurs. En tout état de cause, la structuration des chaînes de transport sur quelques axes qui peuvent démontrer leur efficacité économique, ne peut, une fois encore, qu'inciter l'Etat à faire preuve de la plus grande sélectivité et à recentrer son champ d'intervention sur les grands trafics continentaux.

59) A Fos, un portique charge 15 conteneurs par heure sur une barge contre 6 à 7 sur des camions. La productivité horaire des portiques, de 30 à 32 conteneurs par heure pour le fluvial, est limitée à 22 mouvements avec le fer et à dix avec la route.

B - Les dessertes du territoire

La nécessité d'améliorer les dessertes des ports a été soulignée de longue date. Elle requiert des investissements dans les infrastructures de transport, notamment sur les axes desservant Le Havre et Dunkerque, afin de leur permettre d'étendre leur zone d'influence vers l'Est.

Certains de ces travaux, inscrits aux contrats de plan Etat-région ont pris du retard. Ainsi, au 31 décembre 2003, le taux d'avancement du CPER Haute-Normandie n'était que de 9,18 % pour le volet ferroviaire, et de 38,28 % pour le volet des approches de Port 2000. Cependant, faute d'éléments produits par la DTMRF, il n'a pu être établi de bilan exhaustif actualisé sur la mise en œuvre des investissements inscrits aux CPER intéressant la desserte des ports. La Cour a souligné, dans le cadre de ses travaux sur l'exécution des dernières lois de finances, les retards importants constatés dans l'exécution globale de ces contrats. La CIACT du 14 octobre 2005 a annoncé des mesures visant à augmenter les moyens de l'agence de financement des infrastructures de transport pour financer à compter de 2006 les opérations ayant fait l'objet de décisions dans le cadre du CIADT du 18 décembre 2003 qui concernent à hauteur de 75 % les infrastructures ferroviaires, fluviales et portuaires. Le CIACT du 6 mars 2006 a donné des moyens supplémentaires à l'AFITF pour financer la part Etat des contrats de plan en cours d'exécution.

1 - La desserte ferroviaire

Les principaux investissements visent à poursuivre la modernisation de certains réseaux et à contourner les points de congestion des grandes agglomérations.

La desserte ferroviaire, dont l'importance a été soulignée pour le développement du port de Dunkerque, fait l'objet de deux projets en cours de réalisation concernant le trafic de vrac solides. Mais ils contribueront également à améliorer la compétitivité du terminal à conteneurs en permettant de raccorder son port sec.

- La construction du « barreau de St Georges » pour une nouvelle desserte du port Ouest. Ce projet, inscrit au contrat de plan pour 24 M€ est actuellement bloqué par un différend entre la Région et l'Etat sur le financement des infrastructures ferroviaires.

- L'électrification de la « voie des Huttes » (sur 8 km) entre le quai à pondéreux Ouest et le triage de Grande-Synthe. Face à la hausse des tarifs fret de la SNCF (avec une première proposition avoisinant + 50 %), Arcelor envisageait de ne plus faire transiter par Dunkerque les pondéreux à destination de son usine lorraine (soit un enjeu portant sur environ 2,6 Mt). La SNCF a conditionné une moindre augmentation de ses tarifs à l'électrification de cette voie afin d'optimiser les coûts de traction. Le port a finalement accepté de financer cette opération qui devrait être achevée en 2006 pour un coût estimé à 5,2 M€

Le port de Marseille est pour sa part concerné par les projets de contournement des noeuds de congestion de Lyon, Nîmes, Montpellier – déclarés prioritaires par le CIADT de décembre 2003 - et de Dijon. Dans les conditions actuelles de compétitivité, il n'est pas impossible d'ailleurs que l'amélioration des infrastructures ferroviaires favorise également la pénétration des ports d'Europe du Nord et de Barcelone dans l'arrière pays desservi par Marseille.

L'extension de l'hinterland du port du Havre est tributaire du contournement de la région parisienne qui constitue un point de congestion. Ce projet, demandé de longue date par le port, a été inscrit au contrat de plan Etat-région Haute Normandie pour 117,7 M€ Plusieurs scénarios sont toujours en cours d'étude et seule une première section - Motteville-Monterolier-Buchy - doit être aménagée à l'horizon de l'été 2007.

Dans l'attente du grand contournement de la région parisienne, tous les tunnels de la ligne desservant le port du Havre devaient être portés à un gabarit permettant le passage des conteneurs maritimes de 45, 48 et 53 pieds. Ils l'ont été à l'exception de ceux de Venable et de Tourville qui constituent toujours des points bloquants rendant inopérants les travaux d'ores et déjà exécutés sur le reste de la ligne. Un moment abandonnée dans la perspective de la réalisation du contournement de Paris, la mise au gabarit est à nouveau annoncée par RFF à l'horizon 2008 dans le cadre du programme de régénération des tunnels qu'il finance pour un montant estimé à 22,7 M€ Elle permettra la circulation de conteneurs ISO de 3 mètres de haut, mais pas celle des conteneurs de 45 pieds et plus. On ne peut que s'étonner de ces variations successives pour un investissement de cette utilité.

L'exemple des dessertes ferroviaires du port du Havre révèle ainsi une absence de continuité dans les décisions d'aménagement prises par les pouvoirs publics et même leur inconséquence. En tout état de cause, la Cour souligne que des aménagements, dont la nécessité est établie depuis de nombreuses années, ne sont pas effectués à la date de mise en service de Port 2000.

2 - La desserte fluviale

Intégrés aux contrats de plan Etat-région, les investissements dans les dessertes fluviales ne représentent, en moyenne, que 1,2 % des investissements dans les infrastructures de transport. Les décisions du CIADT de décembre 2003 et le contrat d'objectifs et de moyens conclu entre VNF et l'Etat en novembre 2004 se traduisent par un effort supplémentaire en faveur de ces infrastructures.

Sur un fleuve aux aléas hydrologiques importants, le concessionnaire du Rhône, la compagnie nationale du Rhône (CNR) s'est engagée à fiabiliser le transport fluvial et à améliorer le niveau de service dans le cadre du plan pluriannuel 2004-2008 de missions d'intérêt général associé à son cahier des charges. Cet engagement se traduit notamment par l'augmentation du taux de disponibilité des écluses en limitant les arrêts de navigation et par le déploiement d'un système d'information des usagers sur les conditions de navigation. Aucun projet d'infrastructures n'est programmé à ce jour, la question du doublement des écluses n'étant pas tranchée. Dans le cadre du contrat de progrès conclu avec VNF en juillet 2002, la CNR a engagé la construction d'un second terminal à conteneurs.

Le contrat de progrès conclu en novembre 2003 par VNF pour le développement des trafics fluviaux sur la Seine prévoit l'augmentation des tirants d'air pour permettre la navigation jusqu'à Paris avec quatre couches de conteneurs contre trois actuellement, ce qui constitue l'une des conditions de l'augmentation de la productivité du mode fluvial. La modernisation des écluses de Haute-Normandie est inscrite au contrat de plan Etat-région. Le port autonome a par ailleurs engagé les études d'avant projet pour prolonger le grand canal du Havre jusqu'au canal du Havre à Tancarville. Ce projet vise à doubler l'accès fluvial du port et à améliorer la productivité du transport fluvial sur cette section. Il s'inscrit également dans les perspectives de développement à plus long terme du port dans ses bassins intérieurs.

Des travaux sont également inscrits pour 300 M€ aux contrats de plan avec les régions Ile de France, Picardie et Nord-pas-de-Calais pour augmenter le tirant d'air des canaux du Nord et aménager les extrémités du futur canal Seine Nord Europe. L'amélioration de la desserte fluviale du port de Dunkerque est inscrite au contrat de progrès conclu en février 2004 par VNF.

Mais le principal projet d'aménagement fluvial est le canal Seine Nord Europe. Inscrit depuis 1985 au schéma directeur des infrastructures fluviales, il a été confirmé par le CIADT du 18 décembre 2003 et intégré au RTE-T en avril 2004. Ce projet, dont le coût est désormais estimé entre 3,17 et 3,87 Md€, vise à relier le bassin de la Seine au canal Dunkerque - Escaut et au réseau du Benelux par une voie navigable à grand gabarit.

La liaison Seine Nord Europe constitue, pour les ports du Havre et de Dunkerque, à la fois une potentialité d'extension de leur aire d'influence et une menace dans le contexte de concurrence avec les ports d'Europe du Nord. Or, l'impact de cette liaison à grand gabarit sur le trafic des deux ports français concernés n'avait jusqu'à présent pas été évalué. Dans le cadre des études d'avant projet, une étude sur le bilan socio-économique vient d'être rendue publique. Il importe, qu'avant le lancement de l'enquête publique prévue en 2007, la répartition du bénéfice socio-économique entre l'économie française et celle de ses partenaires européens concernés ainsi que l'impact concurrentiel de ce projet sur les ports maritimes français soient mieux mis en lumière. Ces éléments paraissent indispensables pour déterminer le niveau des contributions financières des différentes collectivités publiques concernées.

3 - L'arrivée de nouveaux opérateurs

Il a été noté que les armateurs maritimes s'efforcent désormais de contrôler les pré et post acheminements terrestres afin de proposer un service de bout en bout et de maîtriser la rotation des conteneurs. Cette évolution, favorable aux modes massifiés, est en cours depuis plusieurs années en Europe du Nord. En France, elle est récente.

De nouveaux opérateurs fluviaux spécialisés dans le trafic de conteneurs ont été créés à l'initiative des armements ou des chargeurs. RSC, filiale de CMA-CGM, opère depuis 2001 sur la Seine et depuis janvier 2005 sur le Rhône. MSC et Marfret ont mis en place en 2004-2005 des services de *feeder* fluvial qui desservent les terminaux du Havre et de Rouen. Ces opérateurs s'ajoutent à l'opérateur historique Logiseine sur la Seine. D'autres opérateurs ont été créés à l'initiative d'un

chargeur et d'un transporteur routier (Carline sur la Seine) et d'un fabricant allemand de barges (Alcotrans sur le Rhône).

Alors que les ports du Nord sont desservis par de nombreux opérateurs ferroviaires⁶⁰, l'ouverture du marché ferroviaire restait encore marginale en France en 2005. La desserte des ports en constitue l'un des principaux enjeux tant pour le fret international que pour le trafic national. D'ores et déjà, plusieurs opérateurs ont obtenu des certificats de sécurité ferroviaire

Outre ces opérateurs issus du monde ferroviaire, l'ouverture du marché pourrait permettre aux armements navals de renforcer leur stratégie d'intégration des dessertes terrestres, comme ils l'ont fait dans d'autres pays européens, avec l'exemple de European rail shuttle (ERS). Créée en 1994 en joint venture par Maersk sealand et P&O Nedloyd, cette société a d'abord centré son activité sur Rotterdam, avant de l'élargir à la desserte des ports allemands, et est passé de 23 000 EVP en 1994 à 360 000 en 2002. Positionnée dans un premier temps comme commissionnaire de transports, ERS a créé, en 2000, ERS Railways qui a la qualité d'opérateur ferroviaire et assure la traction.

Les barrières à l'entrée de nouveaux opérateurs ne doivent néanmoins pas être sous-estimées. Il existe peu de locomotives homologuées sur le marché, cette responsabilité incombant non au constructeur mais à l'entreprise ferroviaire. Dans ces conditions, les chargeurs pourraient hésiter à confier des trafics à un nouvel entrant tant qu'ils demeureront principalement tributaires de l'opérateur historique.

60) En 2005, Rotterdam et Hambourg étaient desservis respectivement par sept et cinq opérateurs.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La politique de rééquilibrage du fret mise en œuvre depuis 1999 ne s'est pas traduite par des résultats significatifs en ce qui concerne le trafic portuaire. L'essor de ce dernier a, au contraire, accru la circulation de conteneurs par voie routière, au détriment des objectifs de lutte contre l'effet de serre, et va à l'encontre des attentes de la société. Cette évolution se poursuivra vraisemblablement au cours des prochaines années compte tenu des perspectives de croissance de l'activité portuaire et du développement incertain du transport maritime à courte distance ainsi que de celui des autoroutes de la mer, en dépit de la priorité politique qui leur est accordée.

Le transport fluvial a, pour sa part, su bénéficier du développement du trafic de conteneurs maritimes qui est devenu l'un des principaux moteurs de sa croissance. Sa compétitivité a été améliorée au cours des dernières années, grâce, notamment, aux aides publiques apportées par l'Etat et son établissement public, Voies navigables de France. Sa part modale demeure toutefois encore faible au regard des capacités du réseau à grand gabarit. Son développement, dont le potentiel est encore important, est subordonné à une suffisante massification des trafics sur les principaux axes fluviaux et à la diminution des coûts de transbordement, en particulier dans les ports. La voie d'eau a, en outre - conjoncturellement peut-être - bénéficié de la faible qualité de service du fret ferroviaire au cours des dernières années.

Ainsi, alors que le transport ferroviaire constitue le mode d'acheminement massifié le plus adapté au trafic portuaire, sa part y est en constante régression. La restructuration des services imposée par les choix de la SNCF et de la CNC n'incite pas les chargeurs à fonder leur offre de service sur ce mode de transport dont la fiabilité n'est plus assurée. La récente ouverture de la traction ferroviaire à la concurrence pourrait cependant permettre à de nouveaux opérateurs, notamment maritimes, d'apparaître sur ce marché, et de redonner au fret ferroviaire la place qui lui revient dans la desserte des ports, mais cette évolution est à peine engagée.

L'Etat a mis en œuvre, directement ou par l'intermédiaire de ses établissements publics, ports autonomes et VNF, des aides au transport combiné. Leur résultat est pourtant globalement assez décevant, en particulier en ce qui concerne les aides versées par les ports pour la constitution de liaisons ferroviaires directes. Leur évaluation est insuffisante et il est difficile de faire le partage entre leur efficacité réelle et les effets de substitution et d'aubaine qu'elles ont suscités. De plus, l'instabilité des moyens budgétaires consacrés à cette politique d'aide au transport combiné ne permet pas aux opérateurs de mesurer la réalité de l'engagement de l'Etat à promouvoir ce mode de transport dans la durée.

L'efficacité de cette politique requiert également que des améliorations soient apportées au traitement 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.

La concentration des efforts sur deux ports majeurs, Le Havre et Marseille, n'a de sens que si leurs relations avec les grandes régions économiques de l'Europe continentale deviennent plus attractives pour les opérateurs, tant en matière d'organisation des divers transports terrestres que de modernisation de leurs infrastructures.

L'Etat a consenti des investissements significatifs pour accroître la qualité des infrastructures de transport et intégrer la desserte des ports dans une planification intermodale. Compte tenu du retard pris dans l'exécution des contrats de plan Etat-région, cet effort ne permet toutefois pas encore aux ports maritimes de disposer de réseaux de desserte performants. Les principaux points de congestion du transport ferroviaire subsistent toujours et freinent le développement de liaisons directes vers l'Est de la France et l'Europe. En outre, les décisions d'investissement se sont parfois traduites par des aménagements partiels qui rendent inopérants les investissements déjà réalisés. Alors que l'Etat a consenti un effort financier substantiel dans Port 2000, l'exemple de la desserte tant ferroviaire que fluviale du port du Havre illustre tout particulièrement les difficultés de déclinaison d'un schéma cohérent, dont la mise en service n'est en tout état de cause pas en phase avec celle des nouveaux terminaux portuaires. Il importe que l'Etat améliore la cohérence et le phasage de ses décisions d'investissement afin d'offrir aux opérateurs une visibilité indispensable pour qu'ils orientent leurs trafics continentaux sur les réseaux du territoire français.

Mais, à l'instar des constats formulés pour la performance des terminaux portuaires, la massification des trafics est la condition indispensable de la performance commerciale des services de desserte terrestre. A ce titre, les ports français ne présentent pas le même potentiel et seuls quelques uns d'entre eux ont vocation à s'inscrire dans des schémas de desserte continentale. Il conviendrait d'en prendre acte et de fonder la politique portuaire française sur ce constat.

Sur la base de ces constatations, et en soulignant l'absence regrettable de mise en œuvre effective des priorités constamment réaffirmées en faveur du fret ferroviaire ou fluvial, la Cour formule les recommandations suivantes :

- coordonner dans les faits les décisions d'investissement relatives aux infrastructures des ports eux-mêmes et à leur desserte ;*
 - améliorer la visibilité de la politique de l'Etat en faveur du transport combiné ; mettre en cohérence les décisions budgétaires avec les priorités politiques affichées ; évaluer les dispositifs d'aide au transport combiné ;*
 - indiquer clairement le port prioritaire pour la mise en place d'une expérience d'autoroute de la mer ;*
 - subordonner l'augmentation du poids maximal autorisé pour la desserte routière des ports maritimes au développement des reports modaux, de l'inter modalité et des autoroutes de la mer ;*
 - diminuer les coûts de rupture de charge vers les modes fluvial et ferroviaire par une meilleure organisation des dessertes terminales et l'industrialisation des opérations de transbordement, et assurer leur péréquation avec les coûts supportés par le transport routier.*
-

Chapitre IV

Des choix stratégiques pour l'Etat

La politique portuaire française s'inscrit désormais dans un environnement économique concurrentiel et mondialisé.

En Europe, la massification des flux et l'intégration des chaînes de transport se sont traduites par la concentration des trafics portuaires continentaux sur quelques ports. Des ports de transbordement se sont également développés à la faveur de l'explosion du trafic de conteneurs, en particulier en Méditerranée, mais leur contribution aux économies nationales n'est pas la même que celle des ports de desserte continentale.

Cette évolution s'est, de fait, imposée. Aujourd'hui, les volumes de trafics traités dans les ports maritimes et sur leur réseau de desserte terrestre révèlent une forte différenciation entre les ports selon leur situation concurrentielle.

Or, la politique française n'a toujours pas pris en compte cette transformation. L'organisation des ports autonomes maritimes est inchangée depuis 1965 et les objectifs poursuivis par l'Etat dans ce domaine n'ont pas été clarifiés.

Les précédentes recommandations de la Cour

En 1990, dans une insertion à son rapport annuel relative à l'application de la loi du 29 juin 1965 sur les ports maritimes autonomes »⁶¹, la Cour avait conclu : « *pour hautement souhaitable qu'elle soit, la modification de la loi de 1965 ne saurait à elle seule rétablir la compétitivité des ports français. ...C'est donc à une réflexion sur l'ensemble de l'environnement économique, juridique et financier de l'activité des grands ports français que la Cour invite les pouvoirs publics et les autorités portuaires.* ». Elle avait jugée « *indispensable une réflexion sur le reclassement des ports, tenant compte de l'évolution de leur activité et de leurs résultats comme des compétences qui ont été transférées aux collectivités locales par les lois de décentralisation.* »

En 1999, dans son rapport particulier consacré à la politique portuaire française, la Cour avait notamment formulé les recommandations suivantes :

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

- *actualiser le code des ports maritimes de façon à établir une distinction claire entre les missions administratives et les missions commerciales revenant aux ports, ainsi qu'entre les missions relevant des ports et celles relevant du secteur privé ;*

- *réviser les dispositions réglementaires imposant à l'Etat le remboursement des travaux d'entretien et d'infrastructures des ports autonomes et lui redonner une réelle capacité d'orientation de la politique portuaire par ses interventions financières ;*

- *réformer la taille et la composition des conseils d'administration des ports autonomes, de façon à les rendre opérationnels et davantage garants de la préservation des intérêts des établissements publics (réduction du nombre des membres, rééquilibrage au profit d'intérêts moins strictement locaux ou particuliers).*

La Cour notait que les années 1990 avaient été marquées par « *une succession d'annonces de mesures portuaires restées à l'état de projets, demeurés en outre ponctuels et dispersés car ils ne s'appuyaient pas sur une réflexion en profondeur sur les objectifs de la politique portuaire de l'Etat.* » Elle concluait que « *Certes, les pouvoirs publics ont pris très récemment, depuis la fin des contrôles de la Cour, quelques mesures utiles. Elles ne sauraient dispenser des réformes de fond qui s'imposent toujours, et depuis longtemps, pour redresser la situation des ports français.* »

61) Page 193 du rapport annuel de 1990

Depuis 1999, les avant-projets de loi de modernisation élaborés en 2001 puis en 2003, n'ont pas abouti.

La mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 n'a pas apporté de clarification majeure sur les objectifs poursuivis par l'Etat dans le domaine portuaire. La finalité assignée au programme « Transports terrestres et maritimes » dans ce domaine vise ainsi de façon très générale, à « *assurer la compétitivité des ports français à l'échelle européenne et à améliorer leur qualité de service* »⁶².

L'absence d'objectifs et de priorités clairement établis conduit à s'interroger sur l'efficacité de l'action de l'Etat, dès lors que celle-ci demeure diluée dans un réseau de ports aux potentiels de développement inégaux et aux enjeux économiques ou d'aménagement du territoire dissemblables.

I - L'organisation du système portuaire

A - Les évolutions récentes

Les ports maritimes gérés par l'Etat sont classés en deux catégories, les ports autonomes et les ports d'intérêt national⁶³. Plus de trois cents ports de commerce de pêche et de plaisance, dont le poids économique ne représentait que 5 % du secteur portuaire, ont été transférés aux collectivités territoriales en 1983 en fonction des compétences économiques qui leur étaient attribuées⁶⁴.

Depuis cette date, cette organisation n'a connu aucune évolution alors même que les écarts entre ces ports, en termes de trafics, d'importance économique et de réseaux de desserte terrestre, s'accroissaient.

62) Action n°3 relative aux « infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral »

63) Calais, Boulogne-sur-mer, Dieppe, Caen-Ouistreham, Cherbourg, Saint-Malo, Brest, Le Fret, Roscanvel, Concarneau, Lorient, Bayonne, Port-la-nouvelle, Sète, Toulon, Nice

64) Les ports de commerce ont été transférés aux régions, les ports de pêche aux départements et les ports de plaisance aux communes.

1 - La décision de transfert des ports d'intérêt national aux collectivités territoriales

L'article 30 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales pose le principe du transfert, au plus tard le 1^{er} janvier 2007, de la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes relevant de l'Etat, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures. Contrairement aux dispositions qui ont prévalu en 1983, les modalités de cette seconde phase de décentralisation se traduisent par le transfert à titre gratuit de la propriété des dépendances du domaine public des ports concernés. L'Etat demeure chargé des fonctions de police et de sécurité portuaires. D'un point de vue économique, son champ d'application concerne le quart du trafic de marchandises, près de la moitié du trafic de marchandises diverses et 80 % du trafic de passagers. Il représente un chiffre d'affaires de l'ordre de 250 M€ et près de dix mille emplois, dont deux mille au titre des seuls établissements portuaires. Les opérations de transfert sont en cours. Des déclarations d'intention multiples ont été formulées pour la plupart des ports d'intérêt national. A l'issue de la procédure de concertation prévue par la loi, il est probable que plusieurs d'entre eux seront transférés à des groupements de collectivités territoriales constitués à cet effet.

Le transfert des ports d'intérêt national aux collectivités territoriales transcrit dans l'organisation portuaire une réalité économique, celle de la dimension régionale ou interrégionale des ports concernés. L'intérêt manifesté par les collectivités territoriales, notamment régionales, semble en outre montrer leur volonté d'intégrer pleinement les ports maritimes dans leurs stratégies de développement économique, d'emploi et d'aménagement du territoire. Le transfert de l'autorité concédante de l'Etat aux collectivités territoriales est en outre cohérent avec le champ d'intervention des concessionnaires des ports d'intérêt national qui sont, pour la majorité d'entre eux, des chambres de commerce et d'industrie.

En rapprochant le niveau des décisions publiques des bassins économiques et d'emploi au sein desquels ces ports sont insérés, le transfert des ports d'intérêt national permet en outre à l'Etat de recentrer son intervention sur les ports autonomes maritimes. Il met également fin au contrôle exercé par les administrations centrales de l'Etat sur ce réseau dispersé de ports, dont ni la réalité ni l'efficacité du pilotage ne sont avérées.

Toutefois, le transfert « à la carte » des ports d'intérêt national aux collectivités territoriales intéressées ne coïncidant pas avec leurs blocs de compétences en matière de transports de marchandises, la Cour souligne le risque qu'il comporte pour la cohérence des décisions d'investissement public. A l'issue des CPER en cours d'exécution et du fait de l'abrogation des schémas intermodaux de services collectifs, il ne subsiste plus aucun outil de planification pour le développement des infrastructures en dehors du réseau transeuropéen de transport communautaire.

2 - La transformation du port d'intérêt national de la Rochelle en port autonome et la coopération entre les ports

Soumis à l'avis du Conseil supérieur de la marine marchande le 7 décembre 2004, le décret du 20 décembre 2004 portant création du port autonome de la Rochelle a ajouté, à compter du 1^{er} janvier 2006, un septième port métropolitain au réseau géré par l'Etat. Cette création n'a pas été précédée d'une concertation avec la principale collectivité territoriale concernée, la région Poitou-Charentes.

La direction d'administration centrale chargée de la tutelle des établissements portuaires a indiqué à la Cour que cette décision est motivée par les volumes de trafic du port de La Rochelle La Pallice⁶⁵, comparables à ceux de certains ports autonomes et notamment de Bordeaux⁶⁶, son caractère de port généraliste et ses caractéristiques nautiques. Elle a également souligné que cette décision s'inscrit dans la perspective d'un rapprochement entre les ports autonomes de la façade atlantique de façon à organiser une offre portuaire significative et cohérente au niveau européen.

En 2005, l'entité économique que constituent les ports de Bordeaux, Nantes et La Rochelle correspond à un trafic global de 50,2 Mt, un peu inférieur à celui de Dunkerque qui a traité 53,4 Mt. Le trafic de conteneurs de cet ensemble s'élève à 4,2 Mt en 2005, soit la moitié des tonnages traités par le port de Marseille et un cinquième de ceux du port du Havre. Ces chiffres illustrent l'absence de taille critique de chacun des ports concernés sur ce marché. Enfin, aucun de ces ports n'est intégré dans un réseau de desserte terrestre à dimension continentale.

65) 6,9 millions de tonnes en 2005

66) 8,7 millions de tonnes en 2005

La réflexion stratégique sur l'intérêt et les moyens de développer une complémentarité entre ces différents ports a été lancée en 2005.

L'objectif poursuivi est ambitieux au regard du bilan limité des expériences de coopération interportuaire et de fusion d'établissements portuaires tentées depuis plus de quinze ans. Celles-ci visaient il est vrai deux ensembles économiques qui traitent un volume de trafic d'environ 95 Mt chacune en 2005 : les trois ports du Nord-Pas-de-Calais, le port autonome de Dunkerque les ports d'intérêt national de Boulogne et Calais, d'une part, les ports autonomes de Rouen et du Havre, d'autre part. Les résultats de ces coopérations sont limités.

Les orientations stratégiques arrêtées en novembre 2003 par le port autonome de Dunkerque n'intègrent pas cette dimension dans sa politique de développement.

En raison de la complémentarité des trafics des deux ports normands et d'un *hinterland* commun, leur fusion avait été envisagée dès 1965. La réticence des communautés portuaires a conduit en 1996 à prendre acte de son impossibilité et à privilégier une approche coopérative. Un comité interportuaire des ports hauts normands a été créé à cette date. Conduit sous l'égide du préfet, il semble avoir aujourd'hui perdu toute utilité. Il n'en va pas de même du groupement d'intérêt économique interportuaire constitué entre les deux ports dont le bilan peut être jugé satisfaisant. Celui-ci a notamment conduit à l'élaboration d'un code « de bonne conduite » visant à prévenir la redondance des investissements, une guerre tarifaire et les détournements de trafic entre ces établissements comme cela avait été le cas avec la mise en service à Rouen d'un terminal sucrier concurrent de celui du Havre. Il a en outre permis de mettre en commun des informations et d'élaborer des stratégies communes sur différents sujets techniques, tels le dragage, les services de trafic maritime ou la logistique. En revanche, les progrès demeurent plus limités dans le domaine de la représentation commerciale et de l'informatique portuaire en raison de la volonté de chacune des places concernées de valoriser au mieux notamment ses propres avantages concurrentiels en matière de manutention portuaire. Néanmoins, de nouvelles synergies peuvent apparaître avec la mise en service de Port 2000, sur le modèle des complémentarités développées entre Anvers et Rotterdam. Dans ce cadre, le port de Rouen ambitionne, avec un armateur, de développer en complément de ses trafics Nord-Sud un trafic fluvial conteneurisé des flux Est-Ouest déchargés au Havre, en se positionnant comme une plate-forme logistique avancée du Havre et en offrant une desserte alternative à la voie routière dans l'attente de la fiabilisation de la desserte fluviale de Port 2000. Alors que le port du Havre investit de son côté dans des plates-formes logistiques, cet axe de développement devra s'inscrire dans le cadre d'une coopération renforcée entre les deux ports normands.

B - La nécessaire diversification du système portuaire

1 - Le statut actuel des ports autonomes doit être revu

Le constat s'impose que seuls quelques ports peuvent atteindre les seuils critiques en termes de massification de leurs échanges.

Dans un contexte de concentration des trafics, la poursuite d'une politique mettant sur le même plan les sept ports autonomes métropolitains ne constitue pas le meilleur gage de son efficacité. Il conviendrait ainsi que l'Etat puisse apprécier l'impact socio économique des fonds qu'il a apportés à des ports comme celui de Bordeaux, dont le trafic est en régression depuis de nombreuses années, et aux stratégies généralistes de développement menées par les ports de taille intermédiaire pour diversifier leur offre, parfois au détriment des trafics des autres ports eux aussi financés par l'Etat.

Certes, le maintien d'un nombre aussi important de ports d'Etat lui permet d'afficher son engagement dans le domaine portuaire. Toutefois, sa crédibilité et son efficacité économique dépendent de sa capacité à assumer dans une telle hypothèse un pilotage stratégique et à affecter des moyens financiers proportionnés à l'augmentation des coûts de développement dans le domaine portuaire. Aucune de ces conditions n'est aujourd'hui remplie.

A contrario, le recentrage de l'Etat sur les quelques ports français qui peuvent prétendre rester des acteurs crédibles comme portes d'entrée en Europe de trafics massifiés permettrait de mettre en adéquation le champ dans lequel l'Etat intervient comme opérateur avec la réalité économique qui s'est imposée depuis 1965.

Une telle évolution ne va pas à l'encontre des objectifs de développement des autres ports dont l'avenir peut être assuré par des stratégies de « niches », une spécialisation sur certaines activités portuaires ou parce qu'ils présentent un intérêt stratégique pour la politique énergétique notamment. Les exemples du port de Rouen, port céréalier, de Nantes Saint-Nazaire ou même de Bordeaux qui a récemment développé une activité de transport spécifique pour répondre aux besoins du secteur aéronautique, attestent la compétitivité de ces places portuaires sur certains marchés.

Une option de cette nature avait d'ailleurs été choisie au début du siècle dernier, la loi du 12 juin 1920 ne reconnaissant qu'à deux ports, ceux de Bordeaux et du Havre, le statut de port autonome. Depuis lors, les impératifs de la reconstruction et de la modernisation des ports maritimes s'étaient traduits par un élargissement du champ d'intervention de l'Etat. Cohérent avec l'organisation centralisée qui prévalait jusqu'au début des années 1980, ce choix a eu des effets positifs, notamment en termes d'investissement.

Mais les modifications profondes de la situation économique ainsi que de l'organisation institutionnelle française en application des lois de décentralisation successives créent un contexte favorable à une nouvelle orientation.

Le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer a indiqué à la Cour qu'il n'estimait pas nécessaire de modifier aujourd'hui les classifications actuelles parce que les effets de seuils de classement sont une source de perte d'efficacité. Cette position n'est pas incompatible avec la recherche d'une plus grande flexibilité dans les modalités de gouvernance des établissements publics portuaires afin de les adapter à la nature de leurs enjeux de développement et la dimension des territoires qu'ils desservent.

Quelle que soit la position prise en la matière, la Cour recommande que l'Etat explore de nouveaux moyens d'action pour accroître sa capacité de pilotage des ports autonomes maritimes et diversifier l'organisation actuelle du système portuaire.

La constitution de groupements d'intérêt économique ou de groupements d'intérêt public entre certains ports de dimension comparable peut répondre au premier objectif. Elle peut être adaptée aux sujets de nature stratégique, tels les choix d'investissement, la conduite du dialogue social, la réalisation de l'unité de commandement sur les quais ou la sûreté portuaire mais aussi à la gestion technique et comptable des établissements publics portuaires. Dans ce cadre, l'évaluation du modèle de l'établissement public national Puertos del Estado en Espagne, pourrait contribuer à éclairer cette réflexion. Les modalités de financement de l'Etat pourraient également être modulées pour prendre en compte les économies qui résulteraient de cette coordination accrue entre les ports concernés.

La détermination, par voie réglementaire ou législative, d'un cadre de gouvernance suffisamment souple pour prendre en compte la réalité économique de chaque port, constitue quant à elle une réponse adaptée à la nécessaire diversification d'un modèle d'organisation dont l'expérience montre aujourd'hui qu'il est par trop uniforme.

2 - Le régime de financement de l'Etat doit être diversifié

Le régime financier des ports autonomes maritimes n'a pas été non plus modifié depuis quarante ans. La loi du 29 juin 1965 pose le principe d'un financement par l'Etat de certaines dépenses d'entretien et des investissements dans les infrastructures et définit ses modalités d'application⁶⁷. Elle instaure, pour l'Etat, l'obligation de financer l'intégralité des dépenses d'entretien et d'exploitation des écluses d'accès, des chenaux d'accès maritimes, de la profondeur des avant-ports, des engins de dragages et des ouvrages de protection contre la mer. Elle dispose que l'Etat doit également participer à la hauteur de 80 % aux investissements de modernisation des ouvrages d'accès et de protection contre la mer et de 60 % pour les autres infrastructures⁶⁸.

Aujourd'hui, les crédits budgétaires permettent de couvrir environ 70 %⁶⁹ des dépenses de dragage, transférant sur les ports - notamment d'estuaire comme ceux de Rouen et de Nantes Saint-Nazaire - une charge d'exploitation qui pèse sur leur capacité d'autofinancement. De même, avec un taux de financement moyen d'environ 25 %, l'Etat ne s'acquitte pas de ses obligations réglementaires envers les ports maritimes pour le financement de leurs infrastructures.

L'absence d'application du régime financier avait conduit la Cour, dès 1990, à en recommander l'adaptation. Celle-ci n'a pas été effectuée.

Cette situation est de moins en moins satisfaisante. En effet, alors que les règles communautaires en matière d'aides publiques conduisent à accorder une attention croissante aux financements versés par l'Etat à ses opérateurs, les ports autonomes maritimes sont éligibles à un niveau de concours financier théorique substantiel, qui, en pratique, n'est pas atteint. Tandis que, par ailleurs, l'Etat acquitte avec retard ses engagements budgétaires vis à vis des ports autonomes maritimes⁷⁰ et que la transparence de l'allocation des crédits budgétaires n'est pas garantie, cette situation conduit en outre à mettre régulièrement en accusation les représentants de l'Etat au sein des conseils d'administration des ports.

67) Articles L. 111-4 à 6 du code des ports maritimes.

68) Dérogatoires à la règle de l'annualité budgétaire, elles n'ont en outre pas été transcrites dans les lois de finances successives. Dans une décision du 17 décembre 1992, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions avaient un caractère réglementaire.

69) Les crédits ouverts s'élevaient en 2005 à 57,65 M€ pour une dépense effective estimée par le ministère à plus de 80 M€

70) Au 31 décembre 2005, l'Etat accusait un retard de versement de crédits de 23M€ au titre des dépenses d'investissement.

Il n'est pas acceptable de laisser ainsi perdurer depuis des années un régime financier que les pouvoirs publics n'ont manifestement ni les moyens ni la volonté d'appliquer.

De plus, les clés de financement instaurées en 1965 ne paraissent plus adaptées aux exigences d'efficacité qui s'imposent à la dépense publique. Par leur uniformité et leur automaticité, elles n'incitent pas les établissements publics à maîtriser leurs dépenses d'entretien. En outre les dépenses d'investissement ne prennent pas en compte leur rentabilité socio économique.

Les autorités de tutelle des établissements publics portuaires ont implicitement reconnu le caractère inadapté de ces règles de financement. Ainsi, le contrat conclu en octobre 2001 entre l'Etat et le port autonome du Havre pour Port 2000 a assorti le financement apporté par l'Etat d'objectifs de performance financière et socio économique. De même, la DTRMF étudie la mise en place d'un mode de financement des dépenses de dragage qui prenne en compte les gains de productivité réalisés par les ports et qui permette de rétablir une plus grande transparence dans l'allocation des fonds publics entre les ports.

Ainsi, tout en laissant perdurer un mode de financement apparemment uniforme, l'Etat a pu différer l'affichage d'une hiérarchisation de ses interventions financières qu'il a, de fait, mise en œuvre.

Par delà la nécessité de mettre en cohérence les textes réglementaires, la révision du régime financier des ports autonomes doit s'inscrire dans l'objectif plus général de l'amélioration de l'efficacité et de la lisibilité de la politique menée dans le domaine portuaire. Elle est nécessaire pour redonner à l'Etat une réelle capacité d'orientation dans le cadre d'une stratégie de développement qu'il devra, alors, expliciter.

II - La nouvelle définition du rôle de l'Etat

Les dispositions législatives définissent l'organisation portuaire, les polices de la conservation et de l'exploitation, les attributions et le régime financier des différentes catégories de ports d'Etat. La loi du 29 juin 1965 sur les ports maritimes fait prévaloir, comme son intitulé l'indique clairement, une approche organique qui n'est pas replacée dans une politique publique clairement explicitée. L'absence de définition des éléments du service public portuaire, de ces conditions d'exercice et de son financement constitue un obstacle à la réforme et à la modernisation de ce secteur économique. Elle entretient des confusions entre la nature et la portée du service public et le statut des établissements publics portuaires.

A - La distinction entre les missions de l'Etat, celles des établissements publics et celles des opérateurs portuaires

Certaines des missions relevant de l'Etat sont exercées directement par celui-ci, d'autres étant déléguées aux établissements publics portuaires.

1 - Les missions de l'Etat

L'intervention de l'Etat dans le domaine portuaire est nécessaire. Elle est légitime, tout d'abord, pour l'exercice des missions régaliennes sur les accès au territoire national que constituent les ports maritimes. Elle s'impose de même pour sa fonction normative et de régulation. En raison de leur impact sur l'aménagement du territoire et sur l'économie, l'intégration des ports dans les stratégies de développement conduites par l'Etat constitue l'une de leurs déclinaisons sectorielles. Elle donne toute sa place à la définition d'une politique portuaire inscrite dans le cadre d'objectifs plus généraux, que ce soit en termes de développement économique ou durable, de politique des transports ou d'aménagement du territoire.

De même, parce que l'activité des ports s'exerce sur un domaine public sur lequel l'égalité de traitement des usagers doit être garantie, elle comporte des missions de service public et d'intérêt général. Ces missions peuvent être exercées dans différents cadres juridiques, le régime de concession constituant l'un d'entre eux, l'établissement public en étant un autre. Le choix, opéré en France, de l'établissement public se traduit pour l'Etat par la nécessité d'exercer une fonction de tutelle sur l'activité de ces établissements. Enfin, garant financier, seul et unique « actionnaire » des entreprises⁷¹ portuaires, il se doit de veiller à leur efficacité et de contribuer à leur gouvernement.

La distinction entre ces différentes missions n'est aujourd'hui pas clairement établie dans le domaine portuaire. Alors que les missions confiées aux établissements publics portuaires ne sont elles-mêmes pas définies, cette situation ne permet pas d'identifier les champs de responsabilités respectifs de l'Etat et des ports autonomes dans certains domaines. Elle nuit à l'efficacité de l'action conduite par les acteurs publics et ne favorise pas leur adaptation en vue d'une meilleure efficacité.

71) Cette qualification s'applique aux établissements publics portuaires au sens de la décision de la C.J.C.E du 23 avril 1991. L'ordonnance du 7 juin 2004 portant transposition de la directive du 26 juillet 2000 relative à la transparence des relations financières entre les états membres et les entreprises publiques reprend cette qualification.

La sûreté portuaire constitue un exemple du mélange des genres entre le rôle de l'Etat et celui des établissements publics. Alors que cette mission régaliennne est de la responsabilité de l'Etat, les obligations résultant de la mise en œuvre des mesures de sûreté américaines en 2002 et du code ISPC au 1^{er} juillet 2004 ont été laissées à la charge des établissements publics portuaires, auxquels il a été demandé d'en transférer le coût sur les usagers du port, ce qui, en pratique, n'a pu qu'être partiellement réalisé. Par delà son caractère anormal, cette situation suscite des distorsions de concurrence tant entre les ports français eux-mêmes qu'entre les ports européens en l'absence de démarche intégrée au niveau communautaire sur ce point.

L'organisation des dragages en est une autre illustration. Ne serait-ce que pour des raisons de sécurité d'approvisionnement dans certains domaines (le pétrole ou le gaz par exemple), la responsabilité de maintenir l'accès des ports aux navires incombe à l'Etat. Celui-ci doit, en application de la loi de 1965, en assurer l'intégralité du financement. Historiquement, les opérations de dragage étaient réalisées avec des navires spécialisés (les dragues) et des équipages des ports. En 1979, un groupement d'intérêt économique a été constitué entre l'Etat et les ports autonomes pour gérer le parc de dragues et le louer aux ports en fonction de leurs besoins. Depuis 2001, les prestations du « GIE Dragages-Ports » s'effectuent selon deux modalités, avec ou sans équipage. En effet, les ports autonomes continuent à exercer la fonction d'armement et gèrent les équipages dont ils refacturent le coût au GIE, à charge pour celui-ci de l'intégrer dans le tarif de ses prestations. Celles-ci sont fournies aux ports à des prix supérieurs de 10 à 15% à ceux pratiqués par des sociétés privées de dragage, souvent étrangères. Toutefois, pour la plupart des ports à l'exception de Dunkerque, le coût total du recours à ces sociétés est sensiblement majoré par la facturation en sus des frais de transport des engins de dragage. On le voit, le système mis en place est complexe. Cette complexité résulte essentiellement du choix qui a été fait de ne pas transformer le « GIE Dragages-Ports » en armement en lui donnant la pleine maîtrise des équipages de ses dragues.

Cette situation n'est pas normale. L'Etat est garant du libre accès des ports, notamment d'estuaire. Il ne peut donc s'en remettre totalement à des entreprises privées. Mais dans ces conditions, il doit faire en sorte que les activités de dragage s'exercent dans les meilleures conditions possibles et au meilleur coût, sans subir la pression des ports ou de leurs salariés.

2 - Les missions des autorités portuaires

Le cadre juridique de la loi de 1965 rend difficile la délimitation des fonctions relevant de la puissance publique de celles qui ont caractère industriel et commercial. La jurisprudence administrative et celle de la Cour de cassation ont néanmoins permis d'en cerner progressivement leurs contours respectifs. Toutefois, ces notions évoluent sous l'effet, d'une part, des règles relatives à la concurrence dans le cadre du droit communautaire, qui distingue des missions d'autorité publique et de services d'intérêt économique général (SIEG), d'autre part, du développement du partenariat des opérateurs privés dans les activités portuaires⁷².

a) La fonction d'autorité portuaire n'est pas définie

Les fonctions qualifiées de service public à caractère administratif par la jurisprudence administrative comprennent les missions de police portuaire, la réalisation des aménagements portuaires, l'entretien général des ouvrages, la sécurité, le balisage, la gestion du domaine public portuaire, ainsi que l'organisation de l'embauche des dockers intermittents et leur indemnisation. A ces missions, pourrait aujourd'hui être ajoutée la sûreté portuaire qui constitue une dimension nouvelle du service public portuaire mise financièrement à la charge de l'Etat.

Elles peuvent être partiellement assimilées aux missions d'autorité publique dans une nomenclature communautaire, à l'exception notable des fonctions d'aménagement portuaire. Celles-ci sont considérées en matière communautaire, comme des activités d'intérêt économique général⁷³, et soumises en tant que telles à des contrôles de la Commission telle la compatibilité des dotations en capital avec les projets d'investissements. La proposition de directive sur l'accès au marché des services portuaires apportait une distinction complémentaire entre les infrastructures d'intérêt général qui servent à tous les utilisateurs du port, et les infrastructures propres à un utilisateur dont les coûts doivent être facturés aux conditions du marché.

72) R. Rézenthel « le service public portuaire », Annuaire de droit maritime – 1995 tome XIII.

73) Conclusions de l'avocat général Walter Van Gerven sur l'affaire C.J.C.E du 10 décembre 1991 – C 179/90 :

Des incertitudes subsistent également en raison de la divergence entre la position du Conseil d'Etat et celle de l'Union européenne, pour ce qui concerne la qualification des activités de gestion du domaine public. Si l'affectation du domaine public au service public à l'usage portuaire paraît relever des fonctions d'autorité publique, la gestion du domaine public est, quant à elle, assimilée à une activité économique d'intérêt général voire, pour des opérations de diversification, à une activité commerciale. L'affectation du domaine est appelée à devenir l'une des missions essentielles des autorités portuaires, en raison de la rareté des espaces disponibles et des risques de monopole ou d'oligopole dans les services portuaires. Elle devient une prérogative majeure des ports pour exercer leur rôle de régulation.

L'analyse du secteur économique de la manutention et la concentration des opérateurs portuaires incitent à définir la portée de ce rôle et ses modalités d'exercice. Au sens de la proposition de directive concernant l'accès au marché des services portuaires, « l'organisme gestionnaire du port » ou « autorité portuaire » est « un organisme qui, parallèlement ou non à d'autres activités, a pour tâches, en vertu de la législation ou de la réglementation nationale, l'administration et la gestion des infrastructures portuaires, ainsi que la coordination et, le cas échéant, le contrôle des activités des différents exploitants présents dans le port ou le système portuaire concerné. Il peut comprendre plusieurs organismes distincts ou être responsable de plusieurs ports. »

La part croissante des opérateurs privés dans le financement des investissements et les risques de limitation de la concurrence qui résultent de leur concentration sur les places portuaires pourraient justifier que cette notion soit introduite en droit interne, et que le mode et les conditions de régulation soient définis⁷⁴.

⁷⁴ La notion d'autorité portuaire n'est mentionnée depuis l'ordonnance du 2 août 2005, qu'à l'article L 302-4 du code des ports maritimes dans son livre III relatif à la police des ports maritimes.

b) La séparation entre les missions d'intérêt général et les activités industrielles et commerciales n'est pas établie

Les fonctions de service public à caractère industriel et commercial au sens de la jurisprudence nationale comprennent le pilotage portuaire⁷⁵, le remorquage et le lamanage⁷⁶ ainsi que l'exploitation des outillages publics portuaires. *A contrario*, les activités d'exploitation effectuées par les ports autonomes sur des espaces affectés à l'usage exclusif de tiers sont des prestations à caractère industriel et commercial dont le prix peut être déterminé de gré à gré dans des conditions financières qui devraient assurer l'équilibre économique de cette activité. Cette qualification s'applique notamment à l'entretien et la réparation des outillages ou des ouvrages appartenant à des opérateurs privés, ou aux prestations d'ingénierie.

La jurisprudence communautaire a exclu les opérations de manutention des activités d'intérêt général⁷⁷ et entendu par ce biais faire prévaloir une régulation de ce secteur d'activité par le seul marché concurrentiel. Les propositions successives de directives concernant l'accès au marché des services portuaires prévoyaient quant à elles la délivrance, par l'autorité portuaire, d'autorisations pour la fourniture des services de manutention qui pouvaient comprendre des obligations de service public. Ces dernières n'étaient justifiées que par « *une exigence définie par l'autorité compétente afin de garantir la fourniture suffisante de certaines catégories de services portuaires* ».

L'utilisation des outillages armés (c'est-à-dire avec leur personnel) dans des zones affectées à un usage exclusif et la part croissante des outillages privés rendent souhaitable une clarification du statut juridique de cette activité. Elle pourrait contribuer à éviter l'assimilation entre, d'une part, la nature de service public d'une activité et son nécessaire exercice par un opérateur public (qui n'est en rien une obligation), d'autre

75) Les services de pilotage sont des prestations commerciales dont les litiges sont de la compétence du tribunal de commerce, effectuées dans un cadre réglementaire issu de la loi du 28 mars 1928 fixant le régime du pilotage dans les eaux maritimes dont certaines dispositions relèvent désormais du champ réglementaire ; le Conseil d'Etat a souligné la nécessité de toiletter l'ensemble du dispositif réglementaire régissant la profession ; cette fonction était qualifiée de commerciale par la proposition de directive.

76) Les services de remorquage et de lamanage sont des prestations commerciales sous contrat privé assorties d'obligations de service public participant directement à la sécurité et à l'exploitation portuaire. Le lamanage comprend l'amarrage, le déhalage et le largage des amarres des navires.

77) C.J.C.E 10 décembre 1991 – *Merci Convenzionali Porto di Genova c/ Sidérurgica Gabrielli*

part, l'inexacte qualification de mission de service public de toutes les activités d'exploitation des outillages, qu'ils soient publics ou privés, affectés à un usage exclusif.

Cette clarification permettrait de mettre en cohérence les ports autonomes français avec le modèle d'organisation qui s'est progressivement imposé en Europe. L'examen des modèles d'organisation de cinq pays européens montre en effet que, par delà la diversité qui perdure entre les systèmes portuaires des différents pays, une tendance générale s'est dessinée à l'échelle européenne dans le sens de la clarification du partage des responsabilités entre les missions exercées par les autorités portuaires et celles confiées aux opérateurs portuaires.

Cette évolution se traduit par le maintien de structures publiques chargées des fonctions d'autorité portuaire, tels la stratégie des ports, la propriété des sols et le financement des accès et des équipements lourds. Le transfert de ces fonctions à des entités privées demeure en effet l'exception en Europe, avec l'exemple de certains ports britanniques concédés au secteur privé⁷⁸.

Le recentrage des autorités portuaires sur ces missions s'accompagne de leur désengagement s'agissant des fonctions opérationnelles de gestion des terminaux. Historique dans les ports de tradition hanséatique⁷⁹, ce modèle s'est généralisé dans les principaux ports italiens⁸⁰ et espagnols. Il pourrait cependant être remis en cause en Espagne, où des prises de participation des autorités portuaires dans les sociétés de moyens des services de manutention sont envisagées. Il convient toutefois de noter que, dans cette éventualité, l'exercice de ces activités s'effectuerait dans un cadre concurrentiel aux conditions du marché.

Ainsi, en dépit de la part croissante prise par le secteur privé dans les nouveaux projets de développement, l'Etat n'a pas encore clarifié les missions des établissements publics portuaires et délimité le champ de responsabilité du secteur privé.

78) Le Royaume-Uni a de ce fait été exclu du champ de l'étude réalisée par les missions économiques de la direction générale du trésor et de la politique économique.

79) Où les autorités portuaires sont en revanche actionnaires des opérateurs.

80) La loi italienne interdit aux ports d'exercer directement ou en participant à une société, des activités d'entretien et de manutention portuaire. Les ports sont tenus de confier ces activités à des sociétés privées concessionnaires.

La direction en charge des ports a indiqué à la Cour que l'introduction de nouvelles dispositions législatives n'étant pas strictement nécessaire, la voie contractuelle définie et mise en œuvre par port a été privilégiée pour mettre en œuvre un nouveau modèle d'organisation et régler ce problème de délimitation des responsabilités.

Pourtant, l'évolution par voie contractuelle avec les opérateurs privés vers ce modèle d'organisation rencontre de nombreuses difficultés et pourrait justifier qu'un cadre plus formel lui soit donné, et que la France procède, à l'instar de nombre de pays européens, à sa définition par voie législative. Cette démarche a déjà été mise en œuvre dans plusieurs secteurs économiques où le rôle de l'Etat et de ses opérateurs était dominant, afin de les adapter à leur nouvel environnement économique concurrentiel. Il en est ainsi notamment dans le secteur de l'électricité et du gaz⁸¹, ou, dans le domaine des transports, pour les autoroutes ou des aéroports.

Ainsi, la question d'une réforme de la loi de 1965, pour définir le cadre économique, juridique et financier d'un système portuaire adapté à son environnement concurrentiel, peut elle être posée.

81) La loi du 10 février 2000 relative au service public de l'électricité portant transposition de la directive européenne dans le domaine de l'électricité a clairement défini la nature des missions dites « de service public » et leur mode de financement, notamment en ce qui concerne la politique tarifaire. Elle a défini le cadre juridique et financier garantissant le jeu de la concurrence pour les activités concurrentielles des opérateurs. Elle a été complétée par la loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

Exemples de politiques mises en œuvre dans l'Union européenne*Belgique*

La politique et à la gestion des ports maritimes a été déterminée par un décret du 2 mars 1999, qui clarifie les responsabilités du Gouvernement flamand et des régies portuaires. Le Gouvernement est responsable de l'accessibilité des ports, et des infrastructures de base à l'intérieur et à l'extérieur de la zone portuaire (écluses, digues, routes d'accès), au financement desquelles il contribue à hauteur de 20 % des coûts de construction, contre 60 % antérieurement. Les régies portuaires sont responsables des autres infrastructures (quais) et des équipements y afférents. La politique portuaire flamande est élaborée avec le concours de la commission des ports flamands, organe consultatif créé en 1989.

Italie

La loi du 24 janvier 1994 a défini l'organisation portuaire et procédé au classement des ports en plusieurs catégories d'intérêt économique (international, national et régional). Elle a clarifié les missions exercées par les organismes portuaires, chargés des missions de « vigilanza » (contrôle et régulation), et celles confiées aux opérateurs privés (activités opérationnelles). Un projet de loi a été élaboré en vue d'accélérer, par des évolutions institutionnelles, la transition vers le modèle de « port propriétaire » en renforçant les missions de régulation et de planification des autorités portuaires.

Espagne

Le système portuaire est organisé par la loi n°27/1992. Les ports sont gérés par un établissement public national, Puertos del Estado qui coordonne et contrôle les 27 autorités portuaires en charge des 46 ports d'intérêt général et autonomes. La loi du 26 novembre 2003 sur le régime économique et de prestation des services des ports d'intérêt général a clarifié le partage entre les secteurs public et privé. Elle définit notamment la régulation économique du système portuaire et met en place des dispositifs de coordination entre les organismes portuaires publics. Un décret royal d'application du 18 février 2005 renforce la séparation des fonctions entre les autorités portuaires, en charge du domaine public et de la régulation des services portuaires, et les opérateurs privés. Un projet de loi vise à renforcer le rôle de régulation des autorités portuaires. Cette évolution pourrait aller de pair avec le retour de la participation des autorités portuaires dans les sociétés de moyens qui gèrent les pools de dockers.

Source : réseau des missions économiques de la Direction générale du Trésor et de la Politique économique

B - L'insuffisance du pilotage stratégique de l'Etat

Dans la pratique, l'Etat ne s'est jamais vraiment résigné à l'autonomie pour laquelle les ports avaient été érigés en établissements publics. Mais il n'a pas pour autant été à même de définir des axes stratégiques et des objectifs contractuels pluriannuels avec les établissements placés sous sa tutelle.

Sa capacité à retrouver la maîtrise des fonctions de pilotage constitue l'un des principaux enjeux identifiés de la politique de modernisation de l'Etat.

La déclinaison de cette politique au sein du ministère de l'équipement, des transports, du tourisme et de la mer a été engagée mi 2003. Un rapport du conseil général des ponts et chaussées a dressé le bilan des faiblesses du dispositif de pilotage du ministère et formulé des recommandations visant notamment à poursuivre l'objectif d'une contractualisation sur une base pluriannuelle avec les opérateurs concernés.

Cette démarche s'inscrit en outre en cohérence avec le mode de pilotage par la performance mis en œuvre avec la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001.

Le rapport du CGPC sur les relations de l'Etat avec les entreprises ou établissements publics du secteur des transports et la gouvernance de ces entreprises (décembre 2003)

Ce rapport indique que « *les faiblesses du dispositif de pilotage par l'Etat de ses entreprises nationales fait l'objet, depuis vingt ans voire davantage, de diagnostics et de recommandations assez convergents, mais inégalement suivis d'effet.* ». Les facteurs de faiblesse rappelés sont les suivants :

« *une coordination insuffisante entre le ministère de tutelle et le ministère des finances, et, au sein de ce dernier, entre différentes directions (Trésor, Budget, DGCCRF) (...) qui peuvent se traduire par une incohérence des objectifs fixés au président ou pire, par une absence de position claire ;*

une vision stratégique partagée assortie d'objectifs clairs difficile à définir ; des préoccupations à court terme (...) qui entrent souvent en conflit avec une instrumentalisation au bénéfice de politiques publiques d'investissement, d'emploi, d'aménagement du territoire (...);

une certaine confusion entre les différentes fonctions de l'Etat (...) source de conflits d'intérêt mal pris en compte ;

(...)

l'insuffisance de moyens des services chargés de la tutelle en nombre mais surtout en niveau de professionnalisme aggravée par un turn over excessif. »

1 - Le faible rôle d'impulsion de la tutelle technique jusqu'à une période récente

La direction des transports maritimes, des ports et du littoral, qui exerçait jusqu'en 2005 la tutelle technique sur les ports maritimes, a privilégié - peut-être par défaut - un contrôle administratif et budgétaire dont la Cour a pu constater qu'il s'exerçait sans capacités d'anticipation, au détriment d'un pilotage stratégique et de la régulation des opérateurs portuaires. Les moyens propres dont elle était dotée ne lui permettaient pas en outre de faire évoluer l'exercice de sa tutelle dont le cadre politique n'était, en tout état de cause, pas clairement défini. Ce constat, qui n'est pas spécifique à cette direction, a également été dressé par la Cour pour ce qui concerne la direction des transports terrestres en charge des transports routiers, ferroviaires et fluviaux.

De son côté, le comité des investissements à caractère économique et social (CIES) avait permis d'instaurer un dialogue entre la tutelle technique et le ministère des finances et d'obliger les établissements à présenter leurs programmes d'investissement pluriannuels et leurs plans de financement. Chargé du contrôle de la rentabilité des investissements et de l'équilibre financier des opérateurs, il n'avait en revanche pas de compétence en matière de stratégie d'investissement. Son mode de fonctionnement avait en outre induit une régulation des investissements sur une logique budgétaire annuelle voire infra annuelle qui portait atteinte au principe d'autonomie des établissements publics portuaires. Sa suppression, de fait, est intervenue en 2004 et il n'a pas été remplacé.

Le programme 226 « Transports terrestres et maritimes » défini par la nouvelle architecture budgétaire de l'Etat s'inscrit en rupture par rapport aux politiques modales des transports qui prévalaient jusqu'à présent. En intégrant dans deux de ses six actions⁸² la politique portuaire dans une approche intermodale, il permet de la replacer dans la perspective plus générale de l'amélioration de la desserte du territoire national, du développement de la complémentarité des modes de transport et de leur rééquilibrage. A ce titre, il définit un cadre de pilotage stratégique de l'action de l'Etat mieux adapté aux enjeux de la compétitivité des ports maritimes français.

Cette évolution est allée de pair avec la fusion de la direction en charge des ports avec la direction des transports terrestres au sein de la direction des transports maritime routier et fluviaux (DTMRF) qui

82) Action n°3 infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral – action n°4 régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux et maritimes

constitue l'une des trois directions de la direction générale de mer et des transports (DGMT). Cette nouvelle organisation pourrait permettre d'améliorer la coordination de la politique des transports, d'assurer une meilleure cohérence des choix d'investissement et d'accroître l'efficacité de la régulation de l'Etat et de ses interventions économiques dans ces secteurs. Elle pourrait également contribuer à la transformation des modalités d'exercice de la tutelle sur les établissements portuaires en permettant de replacer leur action dans un cadre plus stratégique qui fait actuellement défaut. Tant le directeur de la DGMT que celui de la DTMRF en ont fait l'une des priorités de leurs plans d'action dont il faut souhaiter qu'elle puisse effectivement être mise en œuvre.

2 - L'absence de pilotage par objectifs

Alors que la démarche de contractualisation a été engagée en 2003 par la direction en charge des ports, aucun établissement ne dispose à ce jour d'un contrat d'objectifs conclu avec l'Etat.

Cette démarche aurait pu être facilitée par les progrès constatés par la Cour dans les ports autonomes maritimes dont la plupart ont établi des plans stratégiques pluriannuels présentés à leur conseil d'administration où siègent les représentants de l'Etat. Invités en octobre 2004 à les produire avant la fin du premier semestre 2005, les ports ont mené leur réflexion stratégique sans que l'Etat ait préalablement arrêté ses propres orientations et défini un cadre financier.

Ces éléments ne sont certainement pas étrangers aux difficultés de mise en œuvre de cette initiative.

Comme le préconisent les conclusions du rapport du CGPC précité, dans l'attente d'une clarification des objectifs poursuivis par l'Etat, une contractualisation limitée aux principaux enjeux stratégiques – sur le modèle du contrat conclu en 2001 entre le port du Havre et l'Etat pour Port 2000 – paraît préférable au maintien de la situation actuelle, au moment où les ports doivent mener à bien la réorganisation de leur exploitation et où certains souhaitent prendre rang dans la compétition européenne.

En outre, la nature des engagements de l'Etat mériterait d'être précisée. Sur le modèle du contrat d'objectifs et de moyens conclu en novembre 2004 avec VNF ou de celui de Port 2000, l'aptitude de l'Etat à donner une visibilité financière aux établissements portuaires et à utiliser ce levier pour accompagner leur transformation paraît en effet un facteur favorisant la conduite, notamment sociale, des changements.

Mais cette stratégie fondée sur l'existence de contrats pluriannuels implique nécessairement que les pouvoirs publics, dont les moyens financiers sont limités, recentrent prioritairement leur effort sur les seuls ports à même d'affronter la concurrence européenne.

La généralisation d'un mode de pilotage par objectifs peut permettre à l'Etat de s'engager financièrement dans des projets de développement cohérents dont les différentes composantes relatives aux investissements, mais aussi aux modes d'exploitation, auront été préalablement définies. Elle constituerait à ce titre un progrès notable en évitant, comme ce fut le cas au Havre, que des investissements importants soient réalisés sans que les conditions de leur exploitation soient établies. En l'état actuel des choses, ces conditions sont loin d'être réunies pour ce qui concerne le projet marseillais de Fos 2XL.

De même, la réforme de l'administration centrale ainsi que la mise en œuvre de la LOLF peuvent, en théorie, permettre le pilotage d'une politique coordonnée des transports. Toutefois, si l'Etat peut décider d'une stratégie dans ce domaine, il n'en est désormais plus le seul maître. Le succès de sa déclinaison opérationnelle dépend de son aptitude à définir avec ses partenaires européens et locaux une véritable programmation financière. L'exemple des dessertes l'a bien montré. La priorité qui leur avait été donnée à plusieurs reprises par les ministres n'a pas eu des suites concrètes. Dans ces conditions, la question se pose de savoir s'il ne serait pas nécessaire que la stratégie de l'Etat soit décidée dans un cadre plus général regroupant les acteurs concernés. Force est de constater que cette autorité fait actuellement défaut.

3 - La nécessité d'une stratégie globale

Comme le soulignait à juste titre le rapport du CGPC cité ci-dessus, de nombreux facteurs de faiblesse expliquent – entre autres – l'absence de véritable stratégie de l'Etat en matière de politique portuaire.

La solution ne dépend bien évidemment pas uniquement des pouvoirs publics : le présent rapport montre le rôle des chargeurs, des armateurs, en définitive des clients, qui font ou défont la notoriété d'un port.

Mais les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer en matière d'impulsion à donner à une politique définie par eux et comportant des objectifs précis. Cela apparaît d'autant plus nécessaire que la marge de manœuvre de l'Etat devient de plus en plus restreinte sous l'effet conjugué de la mondialisation de l'économie portuaire et de la dimension nécessairement européenne de la politique portuaire dans un espace économique intégré. La diminution des fonds tant nationaux que communautaires susceptibles d'être alloués au domaine portuaire accentue cette nécessité.

Or ce rôle d'impulsion n'est pas actuellement assumé par les pouvoirs publics.

Il n'existe actuellement pas d'autorité en matière de définition d'une politique portuaire, même si le ministère, le secrétariat général de la mer, le conseil supérieur de la marine marchande, le conseil national des transports, chacun dans les limites de ses compétences tente d'appréhender le problème dans sa globalité.

Et ce n'est pas la réunion périodique de comités interministériels de la mer ou des différents directeurs de port qui peut tenir lieu d'une véritable autorité en la matière.

Celle-ci est pourtant d'autant plus nécessaire que l'unicité de statut des ports est, par la nature des choses, mise en cause et que la montée en puissance des autorités régionales s'impose.

Cette situation n'a pas échappé aux autorités de tutelle. Par lettre de mission en date du 3 octobre 2005, le Premier ministre a demandé au commissaire au plan et au secrétaire général de la mer de lui fournir « *d'ici un an, les éléments constitutifs d'une véritable politique maritime nationale, reflet de notre ambition en la matière, qui assure la cohérence et l'efficacité de l'action des multiples acteurs concernés* ».

Encore faudrait-il que, sur la base des propositions qui lui seront faites, l'Etat fasse les choix auxquels il s'est jusqu'à présent refusé.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'Etat n'a toujours pas défini les objectifs qu'il entendait poursuivre dans le domaine portuaire. La loi de 1965 n'est plus adaptée aux évolutions économiques. Elle entretient des ambiguïtés sur la nature de certaines des missions exercées par les établissements publics et sur la place des opérateurs privés.

Contrairement aux évolutions constatées dans certains pays européens, la France n'a pas encore défini les conditions de la modernisation et du développement du secteur public portuaire.

Cette situation est d'autant plus préjudiciable que ses marges de manœuvre se sont considérablement réduites sous l'effet combiné de la mondialisation de l'économie portuaire et de la dimension désormais européenne de la politique portuaire.

Elle impose, dans ce contexte contraint, que l'Etat clarifie sa stratégie et recentre son action sur des choix clairement explicités sur lesquels il mobilise tous ses moyens d'intervention.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

- fixer les objectifs étatiques à l'échéance de 15 à 20 ans s'agissant d'investissement - portuaires, ferroviaires ou fluviaux - amortissables sur très longue période ;*
- 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 ;*
- mettre à profit la démarche de contractualisation engagée depuis trois ans pour définir les priorités de l'Etat dans le domaine portuaire ;*
- 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 ;*
- transformer le GIE « Dragages-Ports » en un véritable armement en lui donnant la pleine maîtrise de ses équipages ;*
- inciter les ports autonomes de dimension comparable à coordonner leur politique de développement au sein de groupements d'intérêt économique ou public par façade.*

Conclusion générale

L'évolution ces dernières années du transport maritime international, et plus particulièrement la forte expansion du trafic par conteneurs, ont substantiellement modifié le paysage portuaire européen. De plus, l'élargissement de l'Union européenne déplace les flux de marchandises vers le centre de l'Europe.

Par sa position géographique et son histoire, la France dispose dans le domaine portuaire d'atouts non négligeables, sur sa façade occidentale comme sur sa façade méridionale. Pourtant, les principaux ports français ont continué à perdre des parts de marché plus particulièrement dans le trafic de conteneurs. Face à cette situation, pour affronter la concurrence européenne, le Gouvernement a fait le choix d'accorder la priorité aux ports du Havre et de Marseille, choix réaffirmé par le ministre chargé des transports le 30 mars 2006 lors de l'inauguration de Port 2000.

Dès lors que le Gouvernement a fait ce choix, il lui appartient maintenant d'en tirer toutes les conséquences concrètes afin d'assurer la réussite des projets annoncés.

Pour le Havre, cela suppose en particulier que la question des dessertes ferroviaires et fluviales fasse l'objet de décisions et de réalisations concertées et rapides tant il est vrai que tous ces investissements doivent être coordonnés.

Pour Marseille, cela suppose en priorité que les relations entre l'établissement public, les entreprises présentes sur le site et leur personnel fassent l'objet de « règles du jeu » qui ne soient pas laissées à la seule initiative des intéressés, dossier par dossier.

De fait, si la France veut occuper une place significative dans les trafics de conteneurs au niveau européen voire même maintenir une économie portuaire riche, directement ou indirectement, en emplois, elle doit surmonter des handicaps qui lui sont propres et remplir un certain nombre de conditions toutes nécessaires, mais aucune suffisante par elle-même :

- une répartition nette entre ce qui est de la responsabilité de l'Etat et ce qui est de la compétence des établissements portuaires ;
- l'existence des grands terminaux capables de « traiter » une masse de plus en plus importante de trafic dans un temps de plus en plus court ;
- une organisation de ces terminaux confiant aux ports autonomes la charge des infrastructures et de la régulation de la place, et aux entreprises leur exploitation comme c'est le cas pour ce qui est des autres grands ports européens ;
- enfin, des dessertes performantes, notamment en matière ferroviaire et fluviale, impliquant sans doute la présence des armateurs tout au long de la chaîne économique.

Autant dire qu'effectivement, seul un nombre très limité de ports pourra remplir ces conditions dans les années qui viennent.

Mais il est également clair que les autres ports ont eux aussi vocation, non seulement à subsister, mais également à se développer, chacun dans le domaine particulier qui est le sien mais selon des schémas diversifiés. Des stratégies de spécialisation sont possibles. L'Etat doit s'efforcer de faire en sorte qu'elles soient mises en œuvre par les responsables des établissements portuaires concernés. Qu'il s'agisse de Dunkerque, de Rouen, de Nantes ou de Bordeaux, chacun peut développer sa spécificité voire sa complémentarité avec un port voisin.

Mais l'Etat doit également susciter et faciliter un meilleur ancrage de ces ports dans le tissu économique et social environnant. Cette évolution est conforme aux efforts de régionalisation entrepris depuis plusieurs années. Il est de sa mission de la favoriser même si cela doit entraîner pour lui une renonciation à une partie de sa tutelle historique.

La réussite des projets prioritaires concernant Le Havre et Marseille et le développement des autres ports justifient ainsi que soit adopté un nouveau texte relatif aux missions, au statut et aux principes d'organisation des ports autonomes français. Préparé en liaison avec les partenaires sociaux et les autorités régionales, il se substituerait à la loi du 29 juin 1965 qui, certes, a permis un effort d'investissement significatif de la part de l'Etat mais n'est plus adaptée ni à l'évolution de l'économie portuaire ni à la nécessaire diversité qu'elle implique entre les ports.

ANNEXE I - Les terminaux à conteneurs

Composantes de ports spécialisés, les terminaux modernes nécessitent une construction et une organisation complexes : un accès nautique aisé ; 1 à 2 km de quais rectilignes que les entreprises doivent équiper ; de vastes terre-pleins de stockage des conteneurs ; une dizaine ou plus de portiques et de véhicules de transport des "boîtes" ; des voies de circulation et des voies ferrées ; des systèmes d'information performants permettant d'assurer le suivi et l'affectation des conteneurs.

La mise en service des porte-conteneurs de grande taille a un impact sur la performance attendue des terminaux :

1 - les infrastructures portuaires : la dimension et la profondeur du chenal d'accès et du plan d'eau, dont la réalisation nécessite des travaux coûteux et longs à mettre en oeuvre (enquêtes publiques ; mesures compensatoires environnementales...) doivent être adaptées ; pour Port 2000, la profondeur de 14,50 mètres, adaptée aux navires de 8000 EVP, a été retenue pour les six premiers postes à quai. Les six autres devraient accueillir des navires de 17 mètres de tirant d'eau (tirant d'eau maximum du canal de Suez) ; le projet Fos 2XL prévoit l'accès de navires de 16 mètres de tirant d'eau.

2 - les superstructures portuaires : le linéaire de quai (un poste à quai représente une longueur de 350 mètres), la surface de stockages et terre-pleins, et l'outillage doivent être adaptés à la largeur des navires (45 mètres, soit 22 rangées de conteneurs au lieu de 17 actuellement). Les opérateurs devront investir dans des portiques de plus en plus grands (dénommés post-panamax et super post-panamax), dont le financement est assuré par le secteur privé ;

3 - la desserte terrestre : l'importance des volumes transportés par ces navires nécessite des acheminements massifiés et performants. Les terminaux français fonctionnent jusqu'à présent avec des volumes modestes, et des trafics qualifiés de locaux par les grands armements (escales à 500 ou 1000 mouvements, contre 2000 ou 3000 dans les grands terminaux internationaux) ;

4 - la productivité de la manutention : les terminaux devront traiter des volumes importants, en un minimum de temps, de façon à diminuer les coûts à la boîte transportée. Au Havre, la productivité des portiques les plus récents atteint 26 mouvements à l'heure, alors que les ports d'Anvers, Rotterdam et Hambourg affichent des moyennes d'une trentaine de mouvements par heure. Si l'outillage des manutentionnaires français est maintenant très compétitif, la productivité des entreprises installées bord à quai est encore perfectible.

ANNEXE II - Les différents modes d'exploitation des outillages et des terminaux portuaires

Les modes de gestion des outillages et, de façon plus générale, des terminaux, sont définis par le code des ports maritimes⁸³.

Le modèle du port « opérateur » : les outillages publics réalisés et exploités par le port sont mis à disposition des manutentionnaires selon un tarif et des conditions d'usage déterminés par le conseil d'administration après information des usagers. Les superstructures (terre-pleins ; hangars...) sont mises à disposition des manutentionnaires dans le cadre de conventions d'occupation du domaine public moyennant le paiement de redevances domaniales conformes au barème fixé par le conseil d'administration. Dans ce modèle, le port doit appliquer de façon non discriminatoire les tarifs et les redevances. Il supporte l'intégralité du risque financier associé aux fonctions d'exploitation, à charge pour lui de les répercuter dans sa structure tarifaire. Intégré au coût de passage portuaire et contribuant à la compétitivité globale de la place, le niveau de facturation adopté par les ports ne leur permet pas de couvrir l'intégralité des charges, essentiellement de personnel, affectées à cette activité. Ce modèle constitue la référence historique de l'organisation des ports maritimes français, issue de la phase de reconstruction des ports qui a suivi la seconde guerre mondiale. Il est le plus utilisé car il correspond à la dualité d'organisation et de commandement qui existe sur les terminaux entre le port autonome et les exploitants. De façon plus générale, ce modèle était en vigueur dans les pays de culture latine.

Le modèle du port « outil » : les outillages publics sont concédés ou affermés à un exploitant dans le cadre d'une convention et d'un cahier des charges qui doit respecter des clauses type fixées par décret en Conseil d'état. Cette organisation est assimilée par la jurisprudence et la doctrine à une concession de service public⁸⁴. Les tarifs pratiqués par l'exploitant ont le caractère de tarifs publics et sont définis dans le cahier des charges. En dépit de redevances domaniales souvent faibles, ce modèle est peu utilisé dans les grands ports car le caractère réglementé des tarifs s'avère difficilement conciliable avec les objectifs d'équilibre financier des concessions.

83) Article R 115-7 à 18.

84) Annuaire de droit maritime, 1995 « le service public portuaire » de R. Rezenthel.

Le modèle du port « propriétaire foncier » : le port n'exerce pas de fonctions d'exploitation et autorise les opérateurs à exploiter leurs propres installations et outillages sur le domaine public. Ce modèle d'organisation constitue la référence dans les ports de tradition hanséatique et de la mer du Nord, et tend à se généraliser en Europe. Il est autorisé, en France, selon deux formes :

- *une autorisation d'outillage privé sur le domaine public avec obligation de service public (AOPSP)* : elle donne lieu à une convention qui fixe les tarifs que l'exploitant doit appliquer pour la partie de son activité qui relève de l'obligation de service public. Son intérêt économique est limité pour l'exploitant, le régime d'occupation du domaine même constitutif de droits réels n'étant pas un cadre propice aux investissements privés. En outre, la portée imprécise de l'obligation de service public constitue une contrainte pour l'exploitant dont il n'est pas en mesure d'évaluer le coût.

- *une convention d'exploitation de terminal (CET) sur le domaine public* : instituée par un décret du 9 septembre 1999, la CET doit être conforme à un modèle type approuvé par décret en Conseil d'état⁸⁵ auquel il peut être dérogé par arrêté. Contrairement aux autres modes d'exploitation, elle accorde l'exclusivité de l'usage d'un terminal spécialisé à un opérateur pour une durée longue (30 à 40 ans), moyennant le paiement d'une redevance domaniale d'occupation du domaine public, et, au besoin d'une redevance d'outillage public. Elle exonère l'exploitant de toute contrainte relative au service public et lui accorde la pleine liberté tarifaire. En contrepartie de l'exclusivité qui lui est accordée, l'exploitant s'engage sur des niveaux de trafic, une qualité de service, et un volume d'investissements. Le manquement à ces engagements est sanctionné par une indemnité plafonnée à deux mois de redevances, voire par une indemnité de résiliation négociée conventionnellement. Les CET sont délivrées discrétionnairement par l'autorité portuaire sous la seule réserve de leur compatibilité avec « *le maintien en nombre suffisant d'outillages publics ou d'outillages privés avec obligation de service public* »⁸⁶. Par delà sa dimension sociale, la portée de cette disposition est, en pratique, difficile à apprécier.

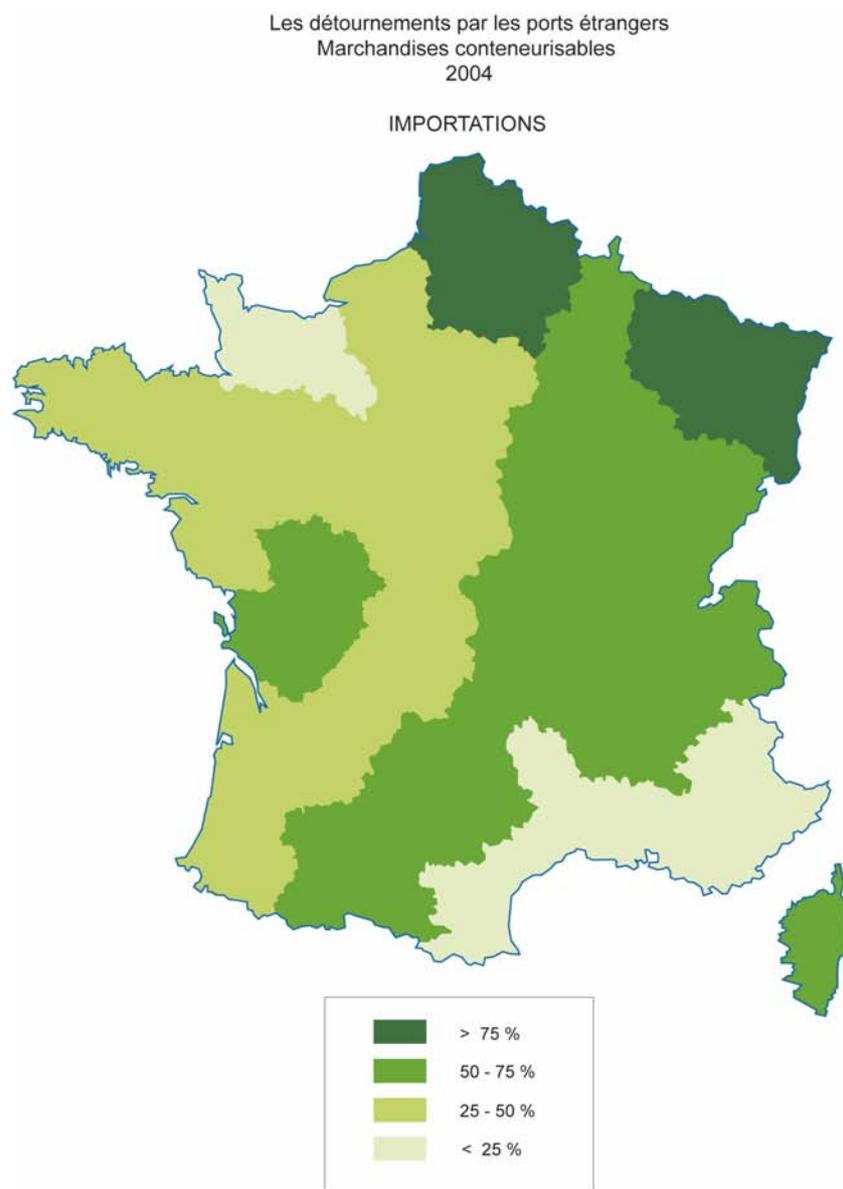
85) Décret du 19 juillet 2000 approuvant la convention type d'exploitation de terminal

86) Article R115-7 du CPM.

- ANNEXE III -
Parts de marché des ports étrangers en France
pour le trafic conteneurisable
(classées par région en ordre décroissant)

IMPORTATIONS 2004					
Régions	Ports français		Ports étrangers		TOTAL
	Montant tonnage net	%	Montant tonnage net	%	
Lorraine	21 791	4.1 %	510 428	95.9 %	532 219
Alsace	47 827	11.1 %	381 938	88.9 %	429 765
Nord Pas-de-Calais	171 906	14.7 %	993 853	85.3 %	1 165 759
Picardie	78 650	23.8 %	251 998	76.2 %	330 648
Franche Comté	16 567	25.1 %	49 425	74.9 %	65 992
Midi Pyrénées	63 393	29.5 %	151 761	70.5 %	215 154
Champagnes Ardennes	51 515	32.6 %	106 403	67.4 %	157 918
Bourgogne	67 565	38.5 %	107 955	61.5 %	175 520
Auvergne	56 627	40.4 %	83 395	59.6 %	140 022
Poitou Charentes	68 469	40.8 %	99 547	59.2 %	168 016
Corse	1 645	48.5 %	1 746	51.5 %	3 391
Rhône-Alpes	420 570	48.8 %	441 781	51.2 %	862 351
Aquitaine	178 527	54.5 %	149 216	45.5 %	327 743
Ile-de-France	1 487 120	55.1 %	1 210 454	44.9 %	2 697 574
Pays de Loire	404 722	61.1 %	257 845	38.9 %	662 567
Limousin	11 855	62.0 %	7 273	38.0 %	19 128
Bretagne	234 073	63.5 %	134 569	36.5 %	368 642
Centre	296 479	70.3 %	125 283	29.7 %	421 762
PACA	544 297	71.3 %	219 326	28.7 %	763 623
Haute Normandie	531 973	74.0 %	186 460	26.0 %	718 433
Basse Normandie	178 882	82.4 %	38 262	17.6 %	217 144
Languedoc Roussillon	304 025	82.7 %	63 722	17.3 %	367 747
TOTAL	5 238 478	48.5 %	5 572 640	51.5 %	10 811 118

Source : Douane

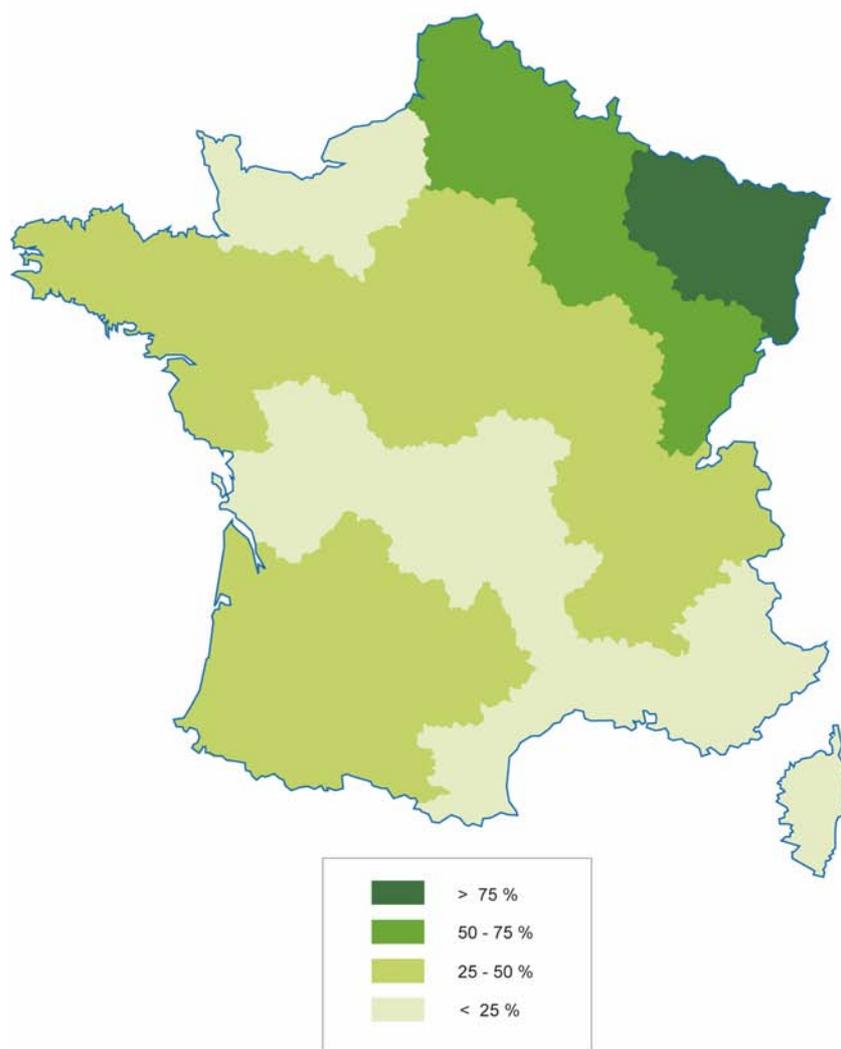


EXPORTATIONS 2004					
Régions	Ports français		Ports étrangers		TOTAL
	Montant tonnage net	%	Montant tonnage net	%	
Lorraine	26 303	3.4 %	738 464	96.6 %	764 767
Alsace	53 078	9.1 %	532 614	90.9 %	585 692
Franche Comté	51 076	22.8 %	172 608	77.2 %	223 684
Nord Pas-de-Calais	647 610	31.5 %	1 407 942	68.5 %	2 055 552
Champagnes Ardennes	123 924	31.8 %	266 156	68.2 %	390 080
Picardie	203 736	46.2 %	236 859	53.8 %	440 595
Centre	135 726	52.8 %	121 508	47.2 %	257 234
Bourgogne	155 157	54.4 %	130 304	45.6 %	285 461
Midi Pyrénées	96 353	65.3 %	51 248	34.7 %	147 601
Pays de Loire	285 710	65.7 %	148 843	34.3 %	434 553
Ile-de-France	939 990	66.2 %	480 473	33.8 %	1 420 463
Rhône-Alpes	669 354	68.8 %	302 877	31.2 %	972 231
Bretagne	455 886	69.2 %	203 038	30.8 %	658 924
Aquitaine	308 736	69.2 %	137 191	30.8 %	445 927
PACA	477 487	77.4 %	139 790	22.6 %	617 277
Auvergne	99 617	80.7 %	23 845	19.3 %	123 462
Limousin	16 318	84.7 %	2 949	15.3 %	19 267
Poitou Charentes	167 291	87.9 %	23 109	12.1 %	190 400
Languedoc Roussillon	340 268	89.1 %	41 725	10.9 %	381 993
Basse Normandie	76 464	90.0 %	8 455	10.0 %	84 919
Haute Normandie	1 632 313	91.1 %	158 535	8.9 %	1 790 848
Corse	1 010	94.0 %	65	6.0 %	1 075
TOTAL	6 963 407	56.6 %	5 328 598	43.4 %	12 292 005

Source : Douane

Les détournements par les ports étrangers
Marchandises conteneurisables
2004

EXPORTATIONS



Source : Port autonome du Havre à partir de données douanes

Source : port du Havre à partir des données des services de douane

GLOSSAIRE

- **Armateur** : société qui exploite un navire, qu'elle en soit ou non propriétaire
- **Brouettage** : transport des marchandises par voie terrestre d'un terminal à un autre
- **Cabotage maritime** (Short sea shipping) : navigation sur de courtes distances à proximité des côtes, soumise aux règlements des pays concernés
- **Carrier haulage** (acheminement par le transporteur maritime) : pré et post-acheminements terrestres de la marchandise organisés par l'armateur, et Merchant haulage (acheminement par le chargeur), lorsqu'ils sont organisés par le client chargeur
- **Cavalier** (staddle-carrier) : engin de manutention sur roue destiné à soulever et transporter des conteneurs sur un terminal
- **Chargeur** : entreprise qui utilise le transport maritime. Dans le cadre du commerce international, c'est l'exportateur ou l'importateur des marchandises transportées par la voie maritime
- **Code ISPS** (international ship and port facility security code) : code international sur la sûreté des navires et des installations portuaires
- **Conteneur** (en anglais container) : caisse ou boîte de dimensions normalisées, employée pour le transport de marchandises diverses. Les plus couramment utilisés ont une longueur de vingt pieds (6,058 mètres) ou quarante pieds (12,19 mètres)
- **Dockers** : ouvriers salariés des entreprises de manutention, dont le travail consiste à exécuter les travaux de manutention de la marchandise lors du chargement et du déchargement des navires. Ils sont classés en deux catégories, les dockers professionnels, mensualisés ou intermittents, et les dockers occasionnels
- **Entrepreneur de manutention** : opérateur portuaire chargé d'effectuer les opérations de mise à bord et de déchargement des marchandises
- **Feeder** (navire nourricier) : petit navire porte-conteneurs collectant les conteneurs dans des ports secondaires pour les transborder dans un port principal (hub), et réciproquement
- **Fenêtres d'escale** : régime qui permet aux navires d'une ligne de bénéficier d'une priorité en termes de postes à quai et de nombres de portiques

- **Fret** : vocable utilisé dans le contrat de transport de marchandises pour désigner le prix du transport. Dans le contrat d'affrètement, le fret désigne le prix payé par l'affréteur pour la mise à sa disposition d'un navire, soit pour un ou plusieurs voyages, soit pour une durée déterminée
- **Hinterland** : arrière pays commercial d'un port
- **Hub** : port de transbordement où s'organisent des correspondances
- **Lignes régulières** : liaisons maritimes organisées selon un calendrier régulier
- **Opérateur** : prestataire de services qui intervient en particulier dans la manutention portuaire. L'exploitant de terminal portuaire est souvent désigné dans les conventions par le terme d'opérateur
- **Port sec** : site intermodal à l'intérieur des terres qui propose les services d'un port, tels la manutention et l'entreposage
- **Portique** : grue spécialisée dans le chargement et déchargement des conteneurs.
- **Pré et post-acheminement** : transport terrestre pour acheminer une marchandise de son lieu d'origine jusqu'au port maritime et du port maritime à son lieu de destination
- **Ro-ro, roll-on – roll-off (roulage)** : technique de chargement ou de déchargement des navires par rampes d'accès, qu'empruntent tous engins sur roues
- **Roulier** : navire conçu pour le chargement et déchargement par roulage
- **Terminal portuaire** : ouvrages et installations de chargement et de déchargement des navires situés dans les ports
- **Terminal handling charges (THC)** : frais de manutention payés par le chargeur à l'armateur selon un barème forfaitaire, devant permettre à l'armateur de couvrir le coût effectif des opérations de chargement ou de déchargement d'un conteneur
- **Transbordement** : chargement d'un conteneur d'un moyen de transport à un autre

INDEX DES ACRONYMES

- AFITF agence de financement des infrastructures de transport de France
- CET convention d'exploitation de terminal
- CGPC conseil général des ponts et chaussées
- CIADT comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire
- CNC compagnie nouvelle de conteneurs
- CNT conseil national des transports
- CPER contrat de plan Etat région
- DAEI direction des affaires économiques et internationales
- DGMT direction générale de la mer et des transports
- DTMRF direction des transports maritimes, routiers et fluviaux
- EVP équivalent vingt pieds
- FNPd fédération nationale des ports et docks
- GIE groupement d'intérêt économique
- RTE-T réseau transeuropéen de transport
- SNCF société nationale des chemins de fer
- TMCD transport maritime à courte distance
- UNIM union des industries de la manutention
- INRETS institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
- UTI unité de transport intermodale
- UPACCIM union des ports autonomes et des chambres de commerce et d'industrie maritimes
- VNF établissement public « Voies Navigables de France »

*RÉPONSE DU MINISTRE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT, DU
TOURISME ET DE LA MER*

J'ai pris connaissance avec un grand intérêt du rapport public de la Cour des comptes, «Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action».

Ce rapport dresse un constat approfondi de la situation des ports maritimes français dans leur environnement économique, du cadre dans lequel s'inscrit leur activité et des actions conduites par l'Etat. Le constat sans concession que dresse la Cour s'appuie largement sur les données et les analyses que lui ont communiquées mes services. Je tiens à saluer la qualité particulière de ces échanges de vues, la compréhension des enjeux développée par la Cour durant ce travail, ainsi que la volonté constructive qui sous-tend ses propositions ambitieuses et audacieuses.

La politique portuaire ne saurait se concevoir sans s'intégrer dans trois grandes politiques globales : maritime, de compétitivité des territoires et des transports.

La politique maritime dont le président de la République a récemment réaffirmé l'importance, se situe naturellement dans le cadre de l'Union européenne dont la Commission a mis en place un groupe de travail chargé de l'élaboration d'un livre vert sur la politique maritime future de l'Union, paru en avril 2006. La France a apporté, conjointement avec l'Espagne et le Portugal, une contribution écrite majeure à cette initiative européenne et entend accompagner la démarche de la Commission tout au long de son déroulement.

Pour répondre à cette double problématique, le Commissariat général du plan, en étroite liaison avec le Secrétariat général de la mer, a constitué un groupe de prospective sur la politique maritime française ; dans sa lettre du 3 octobre 2005 adressée au commissaire au Plan et au secrétaire général de la mer, le Premier ministre attend que la réflexion engagée lui apporte, « d'ici un an, les éléments constitutifs d'une véritable politique maritime nationale, reflet de notre ambition en la matière, qui assure la cohérence et l'efficacité de l'action des multiples acteurs concernés». L'objectif du groupe est de contribuer à la démarche européenne en cours et à la définition d'une politique maritime nationale. Les résultats attendus sont, de manière générale, de renforcer la cohérence de l'action publique de la France dans le domaine maritime.

Le développement de la compétitivité des territoires directement concernés par nos ports doit s'appuyer sur des outils adaptés à la réalité des vocations de chacun de ceux-ci, tant les situations sont variées.

La décentralisation des ports d'intérêt national, d'ici le 1^{er} janvier 2007, en application de la loi du 13 août 2004, va marquer une étape importante de notre politique portuaire. La gestion et le développement des ports d'intérêt national seront ainsi confiés aux collectivités dont la proximité favorisera une gestion plus efficace. Le recentrage de l'action de l'État sur les ports autonomes donnera une nouvelle impulsion et une nouvelle cohérence à cette politique portuaire.

Notre pays, son économie et son commerce extérieur ont besoin à la fois de grands ports généralistes et d'un réseau portuaire dynamique sur chacune des façades maritimes. En effet, leur présence est essentielle au maintien et au développement de l'activité des professions intermédiaires source de création de richesses et d'emplois. Car un port est non seulement un lieu de passage de la marchandise, mais aussi un lieu de création de valeur ajoutée par transformation, retraitement ou re-conditionnement de la marchandise. De nombreuses industries sont installées dans ou à proximité des places portuaires. Pour ne citer que quelques exemples et sans prétendre à l'exhaustivité, c'est le cas de 84% de la capacité de raffinage, de la sidérurgie (73% de la fonte et 53% de l'acier sont fabriqués dans des sites portuaires) et d'industries qui vont de l'aéronautique de pointe (Airbus à Saint-Nazaire) à l'agroalimentaire en passant par la fabrication d'engrais, la papeterie, l'automobile Renoncer à nos ports serait renoncer à ces emplois.

La disponibilité des zones industrielles et logistiques, à l'intérieur ou à proximité immédiate des zones portuaires est une condition essentielle du développement de nos ports et d'une sécurisation de ce développement par « fixation » des trafics. Nonobstant les progrès technologiques qui permettent de traiter toujours davantage de marchandises sur un espace donné, la disponibilité d'espaces pour réaliser des terminaux qui pourront être affectés à des opérateurs décidés à investir pour développer le trafic portuaire est une autre condition essentielle de ce développement. Les ports européens concurrents développent à cet effet des réseaux de ports secs (par exemple Toulouse pour Barcelone) de façon à capter la marchandise le plus en amont possible dans leurs « hinterland ». Cette piste me paraît devoir être davantage ouverte à nos ports.

Cette stratégie territoriale visant à l'excellence doit à l'évidence s'appuyer sur une vision stratégique de la politique des transports, à laquelle la Cour nous apporte une contribution très pertinente.

A l'échelle mondiale, le transport maritime de fret est particulièrement dynamique, notamment pour les trafics conteneurisés. Le rapport de la Cour décrit cet environnement économique avec précision et met à juste titre l'accent sur le trafic de conteneurs générateur de fortes valeurs ajoutées et pour lequel les ports européens se livrent à une vive concurrence. Les ports français participent à cette croissance, mais de façon insuffisante.

Le soutien aux grands ports français est une priorité du gouvernement; ils constituent un maillon essentiel des chaînes logistiques internationales. Comme le souligne la Cour, le secteur portuaire présente un intérêt majeur pour l'économie française, qui va bien au-delà des simples enjeux budgétaires. Son impact global sur la compétitivité de notre pays est important. Les places portuaires sont des entités économiques qui participent au développement économique, à la politique des transports et à l'aménagement du territoire, en combinant l'activité des acteurs économiques et les politiques publiques conduites par l'Etat et les collectivités territoriales. Un port est également l'un des maillons des chaînes de transport où peuvent se fixer les emplois à haute valeur ajoutée du secteur de la logistique. Avec l'industrie, les conteneurs constituent l'un des principaux générateurs d'emplois, dans les secteurs du transport et de la logistique. Avec la progression attendue du trafic conteneurisé, les perspectives dans ce secteur sont donc également importantes. La Cour relève le défaut d'évaluation récente de la valeur ajoutée, des emplois et de l'intérêt socio-économique d'une politique volontariste de développement portuaire. J'ai demandé au Conseil supérieur de la marine marchande d'engager plusieurs réflexions collégiales dès 2006 sur les problèmes-clés de l'emploi maritime et portuaire, qui constitueront une première base de travail que nous ne manquerons pas de compléter en tant que de besoin par les analyses particulières qu'elles susciteraient.

Les ports français doivent jouer pleinement leur rôle de poumon de notre commerce extérieur. Aujourd'hui, une part trop importante des trafics destinés à notre pays arrive ou part dans des ports étrangers. Ceci, il ne faut pas se cacher, est le résultat d'une attractivité encore insuffisante de nos ports.

La politique portuaire française a pour ambition de positionner nos grands ports sur le marché du conteneur en très forte croissance et sur lequel opèrent tous les grands armateurs mondiaux. L'objectif est d'offrir des plates-formes efficaces avec un service de qualité. Pour rendre plus attractifs les ports français, il faut répondre aux exigences des chargeurs, des organisateurs de transports et des armements qui s'expriment en premier lieu en termes de fiabilité, puis de productivité, et ramener les coûts de passage au niveau de ceux de nos principaux concurrents européens. La première responsabilité des autorités portuaires est de s'attacher à créer les conditions pour attirer les opérateurs qui développeront le trafic portuaire : fiabilité des opérations notamment par la baisse de la conflictualité, productivité et coût du passage portuaire, qualité et fiabilité des dessertes terrestres, disponibilité d'espaces ...

Les autorités portuaires sont bien conscientes de la nécessité d'une action volontariste, quelles qu'en soient les difficultés, et les exemples de nos deux grands ports du Havre et de Marseille, où ces questions atteignent une intensité particulière, ont montré récemment des évolutions très significatives :

- le port de Marseille est engagé dans une démarche de reconquête de la confiance de ses clients et d'amélioration de fiabilité sociale de la manutention portuaire à la suite des conflits de l'automne 2005 qui l'ont fragilisé;*
- la mise en service de Port 2000 au Havre s'est accompagnée, à l'issue d'intenses discussions, d'une organisation nouvelle pour l'exploitation des terminaux concernés, dans l'esprit de ce qui avait été expérimenté antérieurement à Dunkerque à la satisfaction générale, les opérateurs disposant de la pleine maîtrise des opérations de grutage et de manutention. L'issue de ces discussions auxquelles mes services ont pris leur part montre la capacité de l'ensemble des acteurs à dialoguer et évoluer concrètement dans le but d'améliorer la compétitivité des ports français. Elle marque une évolution majeure pour les ports français.*

La plupart de nos ports ont désormais engagé des réflexions stratégiques concernant leur positionnement et la fiabilité sociale est clairement mise en avant désormais comme le présupposé indispensable au développement de l'activité.

Les ports maritimes sont des lieux où traditionnellement se combinent des investissements publics (principalement dans les infrastructures et le maintien des accès, les outillages également) et privés (préférentiellement dans les outillages et les entrepôts), ce qui permet de concilier des logiques d'aménagement du territoire ou plus généralement de politiques publiques, et de rentabilité économique, dans un environnement très concurrentiel. Les lignes de partage entre le public et le privé ne sont pas figées, comme le montre l'exemple des terminaux de Port 2000 au Havre, exploités par des opérateurs privés ayant investi dans les superstructures (terres-pleins, hangars, portiques à conteneurs). J'ai l'ambition d'accroître dans les quelques années à venir la part des investissements privés dans nos ports pour impliquer davantage les opérateurs dans leur développement. L'aboutissement des négociations au port du Havre en est un premier exemple qui sera bientôt suivi par celui de Fos XXL.

Je suis également soucieux de faire évoluer la gouvernance des ports, sujet abordé en détail par le rapport de la Cour. L'échec de la directive services portuaires, qui fait suite à l'échec d'un avant-projet de loi de modernisation portuaire, conduit de nombreux acteurs à s'interroger sur la méthode pertinente pour marquer des évolutions significatives de cette compétitivité sans susciter des blocages idéologiques.

En termes de statuts, le mode d'organisation des ports autonomes français sous la forme d'établissements publics ne constitue pas un handicap et je salue l'évolution très positive de la Cour sur ce point. Ce type de statut est d'ailleurs celui de nombreux ports étrangers. Il correspond à la nature publique des missions exercées par les autorités portuaires, telles que la gestion domaniale et l'aménagement des espaces et des installations portuaires, ou la police portuaire et au besoin de financement public des infrastructures. Je ne crois guère nécessaire aujourd'hui de rechercher de nouvelles classifications institutionnelles et souhaite éviter au maximum les catégorisations qui entraînent des effets de seuil de classements, source de perte d'efficacité. Je recherche au contraire, dans la diversité des situations des ports français, à ce qu'une palette la plus continue possible de solutions puisse être ouverte et que les évolutions et transitions soient facilitées en fonction de la situation économique.

Ceci étant, la performance de ces établissements publics peut être améliorée par le développement des instruments de bonne gouvernance utilisés par d'autres établissements ou entreprises, tels que les projets d'entreprise ou les comités d'audit, pour ne citer que ceux-là. Ce processus est en cours. Il convient également de modifier la relation entre l'Etat et les établissements publics portuaires pour, comme cela a été fait pour VNF, la baser sur une validation, au travers d'un contrat d'objectifs, des stratégies adoptées et concilier ainsi coordination par l'Etat et liberté d'action des établissements portuaires. Cette liberté d'action est nécessaire aux ports qui évoluent dans un monde très concurrentiel. Enfin, une autre amélioration, qui me paraît un objectif très important, réside dans la clarification des rôles respectifs des autorités portuaires et des opérateurs privés sur la question des outillages de manutention portuaire.

Avec mon collègue de l'économie, des finances et de l'industrie, nous allons engager une mission conjointe du conseil général des ponts et chaussées et de l'inspection des finances sur ce thème.

Une politique portuaire, enfin, n'a de sens que parfaitement intégrée à une politique multimodale des transports.

A cet effet, l'administration centrale du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTETM) a été réorganisée en 2005, avec notamment la création, au sein de la nouvelle direction générale de la mer et des transports compétente sur l'ensemble des modes de transport hors l'aérien, de la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux,

chargée des ports maritimes et de la politique portuaire, mais aussi de l'ensemble des politiques modales concernant le fret (routes, fer et fluvial) et des questions de logistique et d'intermodalité et de la politique de développement des modes complémentaires à la route.

J'ai présenté une communication en conseil des ministres le 29 mars dernier sur le développement des modes de transport de marchandises complémentaires à la route qui fait la synthèse des premières initiatives prises dans ce domaine. Le développement durable passe en effet par une meilleure complémentarité entre les modes. Depuis 1990, la route ne cesse de gagner des parts de marché. Elle ne pourra pas continuer à supporter seule la croissance des échanges induite par l'intégration – toujours grandissante – des économies européennes.

Favoriser la croissance du transport de marchandises sur les fleuves, la mer et le rail, telle est la politique que le Gouvernement mène. Il s'agit de promouvoir l'utilisation complémentaire de tous les modes, y compris le mode maritime, en s'appuyant sur le domaine de pertinence de chacun. Le transport fluvial connaît ainsi un regain d'activité encourageant (+ 35% sur 10 ans de 1995 à 2005).

Les mesures adoptées ces dernières années au niveau national traduisent une volonté politique affirmée en faveur du transfert modal : inscription de programmes d'investissements ferroviaires, portuaires et fluviaux aux contrats de plan 2000-2006 et dans les contrats de projets 2007-2013, définition de projets prioritaires à moyen et long terme, création de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France dont les trois-quarts des projets décidés pour l'horizon 2025 concernent des modes alternatifs à la route, possibilité de mettre en œuvre des partenariats public-privé, ouverture du marché du fret ferroviaire, soutien de l'Etat au plan fret de la SNCF, mise en place d'un dispositif de soutien au transport combiné et d'aide au démarrage de lignes de transport maritime à courte distance, soutien au développement de projets d'autoroutes ferroviaires, mise en œuvre de solutions d'accès fluvio-côtier à Port 2000, sont autant d'initiatives récentes prises en ce sens.

L'attribution aux autorités portuaires d'ici fin 2006 des responsabilités concernant les voies ferrées relevant de leur gestion, va dans le sens de l'amélioration de l'interface entre les modes maritime et ferroviaire. Il convient, au-delà, d'élargir la zone d'influence terrestre des ports maritimes en améliorant la coordination avec les autres modes de transport. J'ai demandé aux ports qui continueront à relever de la compétence de l'Etat en métropole, c'est-à-dire aux ports autonomes, que leurs plans stratégiques intègrent un volet « dessertes multimodales » dans lequel figureront des objectifs clairs.

Sur les autoroutes de la mer, il s'agit, en ce qui nous concerne, de développer des liaisons en complémentarité de voies terrestres (routières ou ferroviaires). L'objectif est de créer ou d'améliorer des liaisons maritimes, qui soient suffisamment fiables, fréquentes, performantes et pérennes pour transférer massivement des poids lourds sur la voie maritime. Ces services, dont le maillon maritime est essentiel, doivent répondre à une logique d'offre de transport de bout en bout. Avec le ministère des finances, nous poursuivrons les travaux engagés pour l'allègement des procédures douanières liées à la mise en oeuvre de ces lignes régulières.

Ces services devront donc être organisés par les armateurs, mais j'insiste, pour et avec les transporteurs routiers et organisateurs de transport. Sans leur soutien, et leur intérêt pour les services envisagés, rien ne sera possible. C'est pourquoi, à ma demande, la présidence du bureau de promotion du trafic maritime courte distance (Bureau de Promotion du Short Sea -BP2S) est désormais assurée par un professionnel du transport.

La dynamique que j'ai engagée devra ainsi permettre de positionner au mieux dans tous les domaines les ports français et faire en sorte qu'ils contribuent de façon majeure à l'emploi et au service de nos concitoyens, dans le cadre d'une stratégie maritime respectueuse de l'environnement, au bénéfice direct des territoires qui les accueillent et par une insertion performante au sein des grands systèmes logistiques mondiaux du futur. A cet égard, je considère que le rapport de la Haute juridiction constitue un apport de qualité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE (VNF)

Si je partage pour l'essentiel les orientations du rapport de la Cour des comptes, je souhaite cependant vous apporter quelques précisions et vous donner mon sentiment relatif à quelques perceptions de la problématique de la desserte fluviale des ports.

La Cour insiste, à juste titre, sur la nécessité d'une coordination entre le transport terrestre et maritime. Je rappellerai qu'avant même que cette nécessité se traduise par la réorganisation du ministère, avec la création d'une direction par nature intermodale, mon établissement avait initié une démarche nationale de signature de contrats de progrès avec les ports.

Vous analysez dans le rapport les atouts potentiels des ports français et l'importance de leur développement pour l'emploi, ce qui me conduit à vous proposer un éclairage complémentaire.

Aujourd'hui, plus des deux tiers des conteneurs destinés à notre pays n'entrent pas par les ports français mais par les ports de l'Europe du Nord (principalement Anvers et Rotterdam). Un tel détournement induit des effets pervers considérables sur l'organisation de notre territoire. En effet, les marchandises concernées sont traitées dans des centres logistiques hors du territoire national, palettisées et rechargées le plus souvent à bord des camions qui encombrant alors fatalement les axes Nord-Sud de notre pays sans apporter à notre territoire de valeur ajoutée particulière. Ces flux couplés à celui des voitures particulières amènent alors à se poser la question du doublement de ces infrastructures routières, choix coûteux en matière d'environnement comme l'a encore rappelé le récent rapport de la mission parlementaire sur l'effet de serre.

A contrario, une réorientation de flux vers les ports maritimes français, et au-delà vers les ports du réseau fluvial à grand gabarit, permet, avec la logique des ports avancés, d'amener sans nuisance les conteneurs jusqu'au cœur des terres, au plus près des lieux de consommation.

Comme votre rapport l'indique justement, le transport doit se concevoir comme un système. Le maillon fluvial de ces chaînes logistiques sera d'autant plus performant et rentable que la massification, permise par un tel système, rendra possible une industrialisation pérenne des processus, comme c'est déjà le cas sur le Rhin. La qualité des infrastructures de dessertes terrestres est donc primordiale.

Vous considérez, cependant (page 99 du rapport), que les modes ferroviaires et fluviaux seraient plus concurrents que complémentaires. Le tableau de la même page est à cet égard porteur de confusions : une lecture rapide pourrait accréditer l'idée de vases communicants entre les trafics fluviaux et ferrés pour un résultat en stagnation ou même en baisse (pour le port du Havre).

Mon analyse de cette prétendue compétition est sensiblement différente et s'appuie sur une analyse des évolutions des flux depuis quelques années. Je vous joins à titre d'information une récente note d'analyse produite par mes services traitant plus généralement de ces questions.

Dans la réalité, on observe qu'au port du Havre, les trafics fluviaux développés depuis quelques années entre le Havre et la Région parisienne l'ont été essentiellement au détriment de la route, le fer n'ayant jamais été compétitif sur une si courte distance.

En revanche, il semble que les trafics perdus par le fer pour ce même port sont des trafics de plus longue distance et, ceci, du fait du problème spécifique d'efficacité du système rail-route. En quelque sorte, sans le décollage du fluvial, la perte pour le fer aurait été la même mais le report routier aurait été pire encore ! Pour le port de Marseille, notre analyse est similaire, la perte du fer ayant été sensible sur diverses directions non parallèles au fleuve, beaucoup plus que sur la liaison avec Lyon.

Je dois encore souligner que les aléas subis par la première ligne Delta Box n'ont que peu à voir avec une concurrence avec le fer. Le choix de l'époque, que dictait la capacité financière des promoteurs de cette ligne, avait été celui d'une montée en charge progressive tant des moyens mis en place que de la fréquence des escales. Un tel choix ne permettait ni de satisfaire la demande ni d'atteindre un seuil de rentabilité que seule permet la massification. Par ailleurs, les opérations portuaires à Marseille ont, à l'époque, considérablement gêné ce service dont les rotations théoriques de 5 jours se sont vues, dans la réalité, le plus souvent portées à 9 jours.

L'efficacité du transbordement dans les ports maritimes est donc une condition sine qua non d'une desserte fluviale efficace et rentable. C'est le cas sur le Rhin et cela devrait l'être sur le Rhône et la Seine.

Fos 2XL sera, à cet égard, un très bon outil. Port 2000, lorsqu'il sera doté de son écluse fluviale qui lui manque encore, devrait lui aussi trouver toute sa performance. Cette performance devrait, comme l'a rappelé récemment le président de la CMA-CGM, détourner effectivement des trafics importants des ports du Nord vers le Havre (ils économiseraient ainsi deux jours de mer). Seine-Nord Europe, outil de maillage du réseau, fera d'ailleurs du port du Havre le premier port d'accès à l'Europe. Les études réalisées pour ce projet de canal à grand gabarit montrent bien tout l'avantage que le Havre peut retirer de cette liaison pour peu qu'il soit entre temps devenu le port performant qu'il ambitionne d'être. Faute de cela, il risque, comme vous l'indiquez (et comme d'autres ports), d'être un port de transbordement et de desserte locale.

*Je joins **en annexe une synthèse** de la dernière étude économique concernant la liaison Seine-Nord Europe et traitant particulièrement de son incidence sur la Seine.*

Je voudrais terminer en revenant sur la complémentarité fer-voie d'eau. Suivant notre expérience, celle-ci doit s'entendre tant en parallèle qu'en prolongement d'un mode à l'autre. Les projets que vous évoquez depuis Nogent-sur-Seine et Pagny sont, en effet, aujourd'hui crédibles. Il s'agit là d'une complémentarité de bout en bout.

Parallèlement, les chargeurs sur les axes à fort trafic sont soucieux de disposer des deux modes alternatifs simultanément, partout où cela est possible, afin de pouvoir effectivement basculer vers ces modes sans être soumis aux risques de perturbations que de tels modes « enfermés physiquement » dans leur infrastructure ne peuvent exclure.

Je serais heureux que cette modeste contribution apporte quelques éclairages complémentaires utiles à votre rapport déjà très complet, et je reste, naturellement, à votre disposition pour toute précision que vous pourriez souhaiter.

Synthèse d'une étude réalisée par VNF concernant la croissance des trafics fluviaux et la concurrence modale

Après que la navigation intérieure enregistre depuis le milieu des années 90 une hausse sensible de son activité, le mode ferroviaire connaît au cours de la même période une contraction importante. La contraction concomitante de l'activité ferroviaire autorise à penser que la hausse de l'activité sur les voies navigables lui est pour tout ou partie imputable.

Le dynamisme de la navigation intérieure repose-t-il, au delà de ses atouts propres, sur l'opportunité que constitue actuellement la profonde réforme que connaît le mode ferroviaire ?

Afin d'éclairer cette question, la période 1997 – 2003 a été retenue et analysée en raison de la disponibilité des statistiques.

Au cours de cette période, l'activité fluviale s'améliore de 21 %, taux proche de la route (+ 18 %) et supérieur à celui du fer (- 11 %).

Les $\frac{3}{4}$ environ de la croissance de la navigation repose sur des gains de parts de marché.

Globalement, 92 % des parts de marché abandonnées par le fer sont captées par la route et 8 % par la voie navigable.

L'analyse macro-économique montre également que 60% des flux gagnés par la voie navigable reposent sur des marchés qui, en première approche, relevaient initialement de ceux traités par le fer.

Toutefois, seule une observation détaillée des filières ayant positivement contribué à la croissance de l'activité sur le réseau fluvial apporte des éléments de réponse.

Le secteur céréalier concourt pour 23,6 % aux gains de trafics enregistrés par la navigation au cours de la période. 49 % de cette hausse repose sur un gain de parts de marché. L'analyse des 3 principales relations haussières (qui représentent 85% de la croissance) montre qu'il s'agit pour 60 % de flux gagnés sur des origines – destinations nouvelles. Sur le « sous-marché » que constitue l'approvisionnement de Rouen, la navigation a « simplement » maintenu sa part de marché.

Le transport de conteneurs (21 % de la contribution à la hausse) repose sur des marchés où le fer est relativement absent, notamment sur la Seine ou le Rhin. Les informations recueillies sur l'activité rhodanienne indiquent, par ailleurs, que le développement sur le fleuve ne s'est pas accompagné d'une baisse corrélative du fer.

Le transport de charbon (18 % de contribution à la hausse) repose en grande partie sur la hausse des importations qui se sont développées avec la fermeture des dernières mines de Lorraine. Sur cette desserte, le fer comme la voie d'eau ont progressé en terme de trafics. La navigation a également bénéficié de la hausse de la demande émanant d'EDF notamment sur la Seine, marché sur lequel elle détient dès l'origine une part de marché dominante.

La croissance des transports de matériaux de construction qui explique 16% de la hausse du trafic sur les voies navigables repose à 95 % sur celle plus générale de la demande, et n'est donc pas imputable à des reports modaux.

Enfin, la chimie (12 % de la hausse) constitue à hauteur de 65% (120 millions de t-km) le seul cas avéré de report modal depuis le fer vers la voie navigable.

L'observation factuelle des marchés contredit donc l'analyse macro-économique générale dont découle l'hypothèse selon laquelle la navigation « doit » au fer son dynamisme actuel.

De fait, la navigation n'a directement capté que très peu de flux au fer. Dans de nombreux cas, le seul concurrent existant est la route. Le fer outre ses problèmes internes, a subi des pertes induites par la disparition de ses marchés traditionnels (le charbon notamment). Par ailleurs, la voie navigable a su capter avec efficacité des marchés nouveaux sur des secteurs où son offre apparaît bien adaptée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE (RFF)

D'une façon générale, depuis sa création, Réseau ferré de France a cherché à favoriser le développement de l'utilisation du réseau ferré national pour transport de fret.

Ainsi RFF a-t-il engagé de longue date une réorientation de la politique d'investissement d'infrastructure en faveur du fret, avec, notamment, la transformation de projets de lignes nouvelles antérieurement conçus pour les trains à grande vitesse de voyageurs, en projet de ligne mixte voire à priorité fret (cas de la branche sud de la ligne nouvelle Rhin-Rhône, contournement de Nîmes et Montpellier, itinéraire fret Lyon-Turin), la mise au point de projets de lignes dédiées au fret (contournement fret de l'agglomération lyonnaise, réactivation du contournement de Rouen – ligne Motteville – Montérolier –Buchy).

Il faut aussi mentionner la politique de tarification de l'usage du réseau par les trains de fret, avec une « réfaction » du montant des redevances en faveur de ce type de convois.

Ces efforts n'ont, néanmoins, pas permis d'enrayer la dégradation de la part du ferroviaire dans le marché du transport de fret, la Cour avançant, à cet égard, des explications que RFF partage globalement.

Aujourd'hui RFF s'emploie, sur la base de la transposition du droit européen prévoyant l'ouverture totale à la concurrence du transport ferroviaire de fret, à promouvoir l'usage de son réseau auprès des nouveaux opérateurs, dont plusieurs sont aujourd'hui des utilisateurs effectifs, la SNCF restant le principal client.

Le trafic en provenance ou à destination des ports représente un potentiel très important pour le transport ferroviaire, de l'ordre de 40% du trafic total. Il donne souvent lieu à des flux massifiés, de plus en plus sous forme de conteneurs – lesquels ont évidemment une vocation intermodale – donc favorables au transport par train.

RFF souhaite placer ses rapports avec les autorités portuaires dans la recherche de l'intérêt mutuel : intérêt pour les ports de disposer d'acheminements terrestres de qualité, élargissant leur « hinterland » et améliorant leur compétitivité, intérêt pour le système ferroviaire de s'attacher le concours de gros générateurs de trafic. Cela suppose, comme le souligne le rapport, que la qualité offerte par les acheminements ferroviaires soit suffisamment compétitive par rapport à la concurrence routière. RFF a parfaitement conscience que des efforts importants restent nécessaires à cet égard. Le projet de cadencement du graphique de circulation, que RFF mène activement, est de nature à favoriser une circulation mieux garantie des trains de fret par rapport aux trains de voyageurs.

C'est avec cette attitude constructive que RFF a abordé l'application de l'ordonnance du 2 août 2005 relative aux voies ferrées des ports, dont l'application devrait mettre fin à plusieurs dizaines d'années d'incertitudes juridiques sur les responsabilités relatives aux voies ferrées établies sur le domaine portuaire. Cette incertitude, sans être, par elle-même, à l'origine des difficultés du mode ferroviaire sur les ports, a néanmoins pesé sur les conditions de son développement.

RFF est tout à fait déterminé à ce que les autorités portuaires se saisissent au mieux de l'outil de développement que constituent leurs voies ferrées, qu'elles trouvent les moyens techniques, humains et financiers pour le rendre plus dynamique. Notre établissement public cherchera à développer le partenariat avec ces autorités, leurs opérateurs, la SNCF et les entreprises nouvelles accédant au réseau ferré national.

RFF considère que ces nouvelles responsabilités des ports peuvent constituer une opportunité de développement du trafic ferroviaire qu'il est vraiment prêt à saisir.

Notre établissement public s'est d'ailleurs déclaré favorable, pour faciliter le recours aux acheminements ferroviaires, à ce que l'accès au réseau – c'est-à-dire la possibilité de réserver des « sillons » sur le réseau – soit ouvert à ce que le droit européen appelle des « candidats autorisés » autres que les entreprises ferroviaires elles-mêmes. Il lui apparaît, en effet, qu'une telle possibilité, inscrite dans le droit français, au bénéfice des industriels ainsi que des Ports, de réserver des sillons sur le réseau pour les flux de trafic qu'ils engendrent, avant même d'avoir choisi l'entreprise ferroviaire qui assurera la traction des trains, ou indépendamment de ce choix, est de nature à encourager le recours au mode ferroviaire, à rendre le système plus dynamique, pour le bienfait de toute la collectivité.

Liste des rapports publiés par la Cour des comptes en 2005 et 2006

- * **Rapport public annuel (février 2005)**
- * **Rapport public annuel (février 2006)**
- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004 :**
 - Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire (juin 2005)
 - Rapport sur les comptes de l'Etat (juin 2005)
 - Rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2005)
- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2005 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)
 - Les comptes de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2006)
- * **Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2005)**

Rapports publics thématiques :

- Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs (janvier 2005)
- La Banque de France (mars 2005)
- Les transports publics urbains (avril 2005)
- La gestion de la recherche dans les universités (octobre 2005)
- Les personnes âgées dépendantes (novembre 2005)
- L'intercommunalité en France (novembre 2005)
- Garde et réinsertion - la gestion des prisons (janvier 2006)
- L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi (mars 2006)
- Les personnels des établissements publics de santé (avril 2006)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

Rapport d'observations définitives sur les comptes d'emploi 1998 à 2002 des ressources collectées auprès du public par l'association pour la recherche sur le cancer - ARC (février 2005)

Rapport d'observations définitives sur les comptes d'emploi 1999 à 2003 des ressources collectées auprès du public par la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés (juin 2006)

Rapport d'observations définitives sur les comptes d'emploi 2000 à 2003 des ressources collectées auprès du public par l'association France Alzheimer et maladies apparentées (juin 2006)