



RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉFORME PORTUAIRE

Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

M. Jean-Paul Emorine, président

Rapport de M. Charles Revet, sénateur (UMP) de la Seine-Maritime

Président du groupe de travail sur la réforme portuaire¹

I. La réforme portuaire de 2008 est effective, mais elle ne suffira pas à enrayer le déclin de nos grands ports maritimes

La loi du 4 juillet 2008 avait pour but de relancer l'activité de nos sept ports autonomes maritimes de l'Hexagone - Dunkerque, Rouen, le Havre, Nantes/Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux et Marseille -, qu'elle a transformés en **grands ports maritimes** et qui représentent, à eux sept, près de 80 % du tonnage total des ports français. Elle a d'abord **unifié le commandement de la manutention** : depuis 1992, les dockers étaient devenus en majorité des salariés des entreprises de manutention, mais les portiqueurs et les grutiers étaient demeurés salariés des établissements publics portuaires, tandis que les équipements (grues et portiques) restaient la propriété de ces établissements publics. Pour ce faire, la loi de 2008 a imposé la vente des outillages à des entreprises privées, opérateurs de terminaux, ainsi que le transfert des agents de conduite et de maintenance. **La loi a également modernisé la gouvernance des ports**, en créant notamment un directoire, un conseil de surveillance et un conseil de développement et en prévoyant l'élaboration d'un projet

stratégique pour chacun des sept grands ports maritimes.

Trois ans après, quel bilan peut-on en faire ?

Le Gouvernement a pris rapidement les décrets d'application pour modifier la gouvernance des ports, lesquels ont élaboré leur projet stratégique. La vente des outillages a été également diligente ; la commission nationale d'évaluation des cessions d'outillages a défini des prix raisonnables pour les entreprises, sans brader les équipements publics. Les difficultés se sont concentrées sur le transfert des personnels. Les négociations sociales ont été d'autant plus tendues, que la réforme des retraites s'y est intercalée et que les partenaires sociaux ont douté de la capacité financière de l'État à participer au dispositif. Finalement, la nouvelle convention collective unifiée, contenant deux dispositifs de cessation anticipée d'activité pour cause de pénibilité, et les accords locaux de détachement ont été signés le 11 avril 2011 et

¹ Le groupe de travail est également composé de M. Louis Nègre, sénateur (UMP) des Alpes-Maritimes, M. René Vestri, sénateur (UMP) des Alpes-Maritimes, M. Jean-Claude Merceron, sénateur (Union centriste) de Vendée, Mme Odette Herviaux, sénatrice (PS) du Morbihan, M. Robert Navarro, sénateur (PS) de l'Hérault et M. Gérard Le Cam, sénateur (CRC-SPG) des Côtes-d'Armor.

les transferts des personnels ont été effectifs au 11 juin 2011, conformément au délai légal.

S'il a fallu trois ans pour que la loi devienne effective, on peut d'ores et déjà annoncer qu'elle ne suffira pas à enrayer le déclin de nos ports.

Le port de Marseille/Fos, premier port de France et de Méditerranée, n'occupe plus que le cinquième rang en Europe, essentiellement grâce au trafic d'hydrocarbure, véritable manne pour le port phocéén. Il traite moins d'un million de conteneurs par an, ce qui le relègue à la 13^{ème} place en Europe. Quant au port du Havre, premier port français pour les conteneurs, il n'arrive qu'en 8^{ème} position européenne sur ce segment, loin derrière ses concurrents du Nord de l'Europe, comme Anvers et Hambourg qui traitent 3 à 4 fois plus de conteneurs que le port normand. Le tonnage total du port de Rotterdam, champion européen, représente presque le double de l'ensemble des grands ports français réunis. Et l'attractivité du port d'Anvers a fait de lui, aux yeux de nombreux acteurs économiques, le « *premier port français* » pour le nombre de conteneurs à destination de l'Hexagone...

Les raisons du déclin identifiées en 2008 demeurent malheureusement d'actualité :

Première raison : la faiblesse de l'État stratège. L'État n'a pas suffisamment investi dans les ports ; il se désengage financièrement de son obligation d'entretenir les accès maritimes des ports ; il n'a pas allégé sa tutelle malgré la nouvelle gouvernance ; il n'a toujours pas défini sa politique de dividendes et surtout, il a failli dans l'organisation des dessertes des ports pour irriguer efficacement leur hinterland.

Deuxième raison : le manque de fiabilité des ports. Les grèves des portiqueurs et des grutiers ont eu des conséquences économiques néfastes et le blocage des ports entraîne des détournements de trafic parfois définitifs. Cependant, le groupe de travail a rencontré des syndicats ouverts et constructifs, qui souhaitent être davantage associés au développement portuaire et qui sont bien conscients que l'avenir de leur emploi passe par celui du port.

Troisième raison : un manque d'ancrage sur les territoires. Les grands ports maritimes, malgré la nouvelle gouvernance, manquent d'autonomie décisionnaire : leur statut a changé mais leur dépendance à l'État reste sensiblement la même. En témoigne la prudence affichée par les projets stratégiques, qui contraste avec le volontarisme des ports étrangers du Nord et du Sud de l'Europe dans leurs investissements programmés ou déjà engagés.

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

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

II. Les concurrents européens de nos grands ports se renforcent grâce à des stratégies ambitieuses et cohérentes

De ses déplacements dans des grands ports du nord et du sud de l'Europe (Hambourg, Rotterdam, Tanger et Algeiras), le groupe de travail tire trois enseignements.

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

Deuxième enseignement : l'heure est aux investissements à grande échelle et à l'aménagement du territoire au service d'une économie maritime forte. Les plus grands ports européens sont aussi ceux qui investissent le plus : Rotterdam mobilise trois milliards d'euros pour le projet *Maasvlakte 2*, Hambourg un milliard d'euros d'ici 2016. Dans la compétition pour devenir les « *hubs* » des plus grandes compagnies d'armateurs, les grands ports concurrents sont aidés par des politiques publiques volontaristes au service d'une économie maritime puissante. Ils investissent bien au-delà de leur circonscription portuaire, en particulier dans la logistique. Au Nord comme au Sud, les ports sont considérés comme des pivots du développement économique, pourvoyeurs d'emplois, mais également comme les outils principaux d'un développement économique désormais plus respectueux de l'environnement.

Troisième enseignement : les ports concurrents offrent des services complets et intégrés, du transbordement à la desserte rapide vers l'arrière-pays, **avec des équipes commerciales particulièrement actives**. Qu'ils aient laissé la main à des entreprises purement privées – comme Rotterdam, avec *European Containers Terminals* – ou qu'ils aient investi eux-mêmes – comme la ville-État d'Hambourg à travers la société de manutention privée à capitaux publics HHLA – les ports concurrents proposent du transbordement massifié, de puissantes plateformes logistiques et multimodales et des liens « en profondeur » avec les transporteurs vers l'hinterland. Et ils mènent des stratégies commerciales conquérantes avec des services commerciaux sans commune mesure avec ceux dont disposent nos grands ports maritimes.

III. Les propositions du groupe de travail

Elles sont structurées autour de quatre axes : une stratégie nationale pour nos ports, avec une priorité donnée aux collectivités locales ; un État qui coordonne et qui facilite le développement portuaire, en adaptant notamment la réglementation ; une politique nationale de desserte portuaire par les réseaux de transports ; enfin, un meilleur fonctionnement interne de nos ports, assorti d'une modernisation du dialogue social.

- **Premier axe : élaborer une stratégie nationale pour nos ports, qui donne la priorité aux collectivités territoriales.**

Proposition n° 1 : décentraliser la gouvernance des grands ports maritimes, en la confiant aux collectivités du « bassin » portuaire. La loi du 13 août 2004 a décentralisé les ports d'intérêt national, il convient d'étendre le mouvement aux sept grands ports maritimes. Un texte de loi, idéalement d'origine parlementaire, déterminerait le statut de cette nouvelle autorité portuaire, en concertation avec les collectivités territoriales concernées : *établissement portuaire local* ou un *syndicat mixte*. Cette autorité aurait pleine compétence sur la stratégie de développement, la maîtrise d'ouvrage et le financement. Elle serait constituée d'un conseil de surveillance dont les membres représenteraient l'ensemble des collectivités territoriales et les acteurs économiques du bassin pertinent du port : région, département, structures intercommunales et autres collectivités intéressées. Les directeurs des ports seraient nommés par le conseil de surveillance pour réaliser le plan stratégique et seraient responsables devant lui. Comme pour les ports d'intérêt national, le transfert serait compensé

financièrement par l'État. Des conseils de coordination interportuaires seraient constitués, entre grands ports d'un même ensemble géographique et associant les ports secondaires, avec une fonction stratégique et coordonnatrice.

Proposition n° 2 : encourager les investissements portuaires, à travers des sociétés de développement local. Actuellement, les collectivités territoriales participent aux projets portuaires uniquement sous forme de subventions publiques. Les sociétés de développement local clarifieraient les relations entre acteurs et seraient plus incitatives pour les collectivités.

Proposition n° 3 : élaborer une stratégie nationale de coordination portuaire cohérente avec le schéma national des infrastructures de transport (SNIT), en prenant exemple sur l'Allemagne, qui a fixé en 2008 une « feuille de route » et des objectifs clairs à ses ports.

- **Deuxième axe : donner à l'État un rôle de coordonnateur et de facilitateur.**

Proposition n° 4 : donner aux ports la maîtrise de leur politique foncière à travers un schéma d'aménagement stratégique. Le développement économique des ports doit avoir la même priorité que la protection de la biodiversité.

Proposition n° 5 : encourager le recours aux procédures dérogatoires pour réaliser les projets des ports, de Réseau ferré de France et Voies Navigables de France. Les opérations doivent bénéficier d'une forme de priorité, grâce à une procédure exceptionnelle, comme celle des projets d'intérêt général qui a été retenue dans le cadre de la loi sur le Grand Paris.

Proposition n° 6 : modifier la réglementation des affaires maritimes pour permettre la desserte de Port 2000 au Havre par des barges fluviales. Nos règles sont trop complexes, plus sévères qu'en Belgique et elles pénalisent notre transport fluvial.

Proposition n° 7 : poursuivre les efforts de modernisation et de communication des services douaniers. D'importants efforts ont été réalisés depuis 2007, notamment en matière de régime de la TVA à l'import. Il faut les faire connaître et les poursuivre.

Proposition n° 8 : promouvoir le développement des entreprises de manutention et des zones logistiques. Les ports français doivent défendre leurs intérêts dans les futures plates-formes logistiques autour du Canal Seine-Nord Europe. La

création de zones franches douanières dans les places portuaires doit également être encouragée car elle envoie un signal très positif pour les investisseurs.

- **Troisième axe : améliorer la desserte de l'arrière-pays des ports par le fer, le fleuve et la route.**

Proposition n° 9 : faire participer les opérateurs de transport ferroviaire, fluvial et routier aux conseils de surveillance des ports, pour mieux coordonner les investissements et la logistique. Port 2000 été inauguré sans même avoir été raccordé directement aux réseaux de transports ferroviaires et fluviaux : il ne faut pas répéter cette erreur historique.

Proposition n° 10 : mobiliser pour les ports des sillons ferroviaires et des corridors de fret, et systématiser la création d'opérateurs ferroviaires de proximité.

Proposition n° 11 : encourager le transport fluvial, en autorisant la navigation permanente le réseau magistral et en imposant un tarif unique pour les manutentionnaires portuaires, quel que soit le mode d'acheminement retenu pour les marchandises.

Proposition n° 12 : développer les ports secondaires et les ports fluviaux par une harmonisation fiscale et une réforme de la gouvernance et de la manutention. Ces ports sont indispensables pour relayer le développement des locomotives que sont les grands ports maritimes.

- **Quatrième axe : renforcer commercialement nos ports et moderniser le dialogue social**

Proposition n° 13 : créer dans chaque port une équipe de promotion commerciale axée sur l'international. Les ports doivent faire valoir leurs atouts auprès des armateurs, notamment asiatiques, grâce à une politique volontariste.

Proposition n° 14 : garantir une saine et loyale concurrence dans les ports, en particulier ultra-marins, en créant notamment un « *HHLA à la française* », c'est-à-dire une entreprise privée à capitaux publics spécialisée dans la manutention des conteneurs et qui ne soit pas affiliée à un armateur en particulier.

Proposition n° 15 : moderniser le dialogue social dans le secteur portuaire. Au niveau de la branche, l'instauration d'une convention collective unifiée oblige à repenser les relations entre l'Union nationale des industries de la Manutention, l'Union des ports français et les ports décentralisés. En outre, les agents doivent être davantage associés au développement des ports et des entreprises de manutention.







En définitive, la relance de nos ports est indispensable à la fois pour des raisons **d'aménagement harmonieux de notre territoire**, et pour des **raisons économiques** : si la France traitait deux fois plus de conteneurs qu'aujourd'hui, **trente mille emplois** seraient créés.

Extraits de la contribution des Sénateurs du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche (CRC-SPG)

« *Quelles compensations financières peuvent attendre les collectivités locales qui souhaitent s'investir ? Celles-ci seront-elles à la hauteur (très basse !) des investissements de l'État ces dernières années ? A quel niveau les garanties financières des collectivités locales qui s'investiront seront-elles autorisées par la loi ?*

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

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

Le rapport est disponible sur Internet							
Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :							
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06							
Groupe de travail sur la réforme portuaire http://intranet.senat.fr/commission/eco/gt_reformeportuaire.html				Président M. Charles Revet Sénateur (UMP) de Seine-Maritime		Membre Mme Odette Herviaux Sénatrice (Soc) du Morbihan	
<i>Secrétariat de la commission</i> 15, rue de Vaugirard 75291 Paris Cedex 06		<i>Téléphone : 01.42.34.27.17</i> <i>Télécopie : 01.42.34.20.76</i> <i>secretariat-afeco@senat.fr</i>					
Membre M. Gérard Le Cam Sénateur (CRC) des Côtes-d'Armor		Membre M. Jean-Claude Merceron Sénateur (UC) de Vendée		Membre M. Robert Navarro Sénateur (Soc) du Languedoc-Roussillon		Membre M. Louis Nègre Sénateur (UMP) des Alpes-Maritimes	
							
Membre M. René Vestri Sénateur (UMP) des Alpes-Maritimes							
