

La réforme portuaire : une mise en œuvre marquée par des compromis

PRESENTATION

La réforme portuaire, inscrite dans la loi du 4 juillet 2008, rénove la gouvernance des sept grands ports maritimes de métropole et décide le transfert des outillages - portiques et grues - et des personnels les manœuvrant vers les entreprises de manutention. A la moitié de l'année 2011, ce transfert était effectué.

Dans une première phase, où l'action a été rapide, les textes majeurs de la réforme ont été adoptés, la nouvelle gouvernance a été installée et les projets stratégiques ont été arrêtés.

Une nouvelle phase s'est ensuite ouverte, beaucoup plus difficile : le transfert des outillages et des terminaux, puis celui des personnels. Elle a été marquée par une dérive des coûts et de nombreux compromis par rapport aux ambitions initiales de la réforme.

Il est vrai que sa mise en œuvre est intervenue dans le contexte de la crise économique internationale, dont les conséquences ont été aggravées par les conflits sociaux qui n'ont cessé de l'accompagner. Malgré l'engagement de leurs responsables, qui ont consacré un temps et une énergie considérables à la réforme, les ports français ont été particulièrement éprouvés dans cette période. Ils ont enregistré un recul de leur trafic et, pour deux des trois principaux d'entre eux, la perte de positions par rapport à leurs concurrents européens.

La nécessité de la réforme avait été soulignée par la Cour dans son rapport public thématique de juillet 2006, intitulé « Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action ».

Beaucoup des observations alors faites, ainsi qu'à l'occasion des contrôles successifs des établissements publics gérant les ports, ont été prises en compte dans les textes de la réforme.

Un premier suivi⁴⁹, dont il a été rendu compte dans le rapport public annuel 2010 de la Cour, l'a relevé, tout en soulignant que les enseignements tirés de la réforme du statut des dockers invitaient à la prudence et en recommandant que la mise en œuvre de la réforme soit guidée par la même volonté que celle ayant inspiré l'élaboration des règles nouvelles.

D'un nouveau contrôle de suivi effectué par la Cour en 2011, il ressort que, si son impact définitif n'est pas joué aujourd'hui, la réforme peut à terme se révéler positive pour les grands ports français, à condition qu'elle se traduise réellement par une amélioration de leur compétitivité et surtout de leur fiabilité.

La réforme portuaire de 2008 complète celle de 1992.

La loi du 9 juin 1992 avait, en effet, conduit au transfert des dockers, jusqu'alors agents des ports, vers les entreprises de manutention⁵⁰. En revanche, les portiqueurs et les grutiers étaient restés salariés des ports.

La nouvelle réforme vise à unifier la manutention horizontale, assurée par les dockers, et la manutention verticale, opérée par les portiqueurs et les grutiers, de façon à mettre fin à des dysfonctionnements pesant sur la compétitivité des ports français, comme l'absence de commandement unique, la non-conformité des horaires de travail des dockers et des conducteurs d'engins, l'organisation même du travail de ces derniers.

Elle a également pour objectif de moderniser la gouvernance des grands ports français, devenus grands ports maritimes (GPM), et de recentrer leurs missions sur leur dimension régaliennne, ainsi que sur la gestion et l'aménagement du domaine portuaire, avec la prise en compte des exigences du développement durable.

Un plan de relance portuaire, doté d'une enveloppe spécifique de crédits, a été décidé par le gouvernement pour accompagner la réforme.

Celle-ci doit permettre aux grands ports français de métropole de relever le défi de la concurrence internationale, en leur faisant atteindre le niveau de performance de leurs homologues étrangers.

⁴⁹ « Les ports français face aux mutations du transport maritime », tome 2 du rapport public annuel 2010, pp. 185 et suivantes.

⁵⁰ Ce transfert n'a pas toujours eu lieu, comme prévu, vers les entreprises de manutention. Ainsi, dans le premier port français, celui de Marseille, l'essentiel des dockers est employé par deux groupements d'employeurs - l'un pour Marseille même, l'autre pour Fos -, qui sont de fait cogérés avec le syndicat dominant.

Entre 1989 et 2006, tout en connaissant une croissance de leur trafic (de 239 Mt à 296 Mt), ils ont vu leur part de marché au sein du trafic maritime en Europe régresser de 17,8 % à 13,9 %, principalement en raison d'un important recul de leur place dans le trafic des conteneurs, qui s'est développé beaucoup plus vite chez leurs concurrents.

Attendue depuis de longues années par certains acteurs du monde portuaire, la réforme a été mise en place au moment où est survenue la crise mondiale.

A Dunkerque, le trafic a baissé de 22 % en 2009, à Marseille il a reculé de 13 %. De surcroît, des événements locaux, comme la fermeture de la raffinerie à Dunkerque, ont parfois accompagné l'assombrissement du climat économique.

Le syndicat dominant dans les ports a montré sa réserve, voire, sur certains sites, sa franche hostilité à la réforme. Des mouvements de grève n'ont cessé de l'accompagner : en 2008, lorsque le texte de loi était en préparation, puis en 2009 lorsque se posait concrètement la question des changements sur certains terminaux, enfin en 2010 et 2011 autour du sujet de la pénibilité et de celui de la préretraite, qui lui est lié.

Crise économique et crise sociale se sont conjuguées pour peser sur la mise en œuvre de la réforme et affecter les ports, particulièrement les premiers d'entre eux.

Au total, le trafic dans les sept grands ports maritimes a régressé de près de 10 % entre 2007, année précédant la réforme et la crise économique, et 2010, en passant de 304 Mt à 274 Mt.

Parmi les trois premiers ports français⁵¹, seul celui du Havre a su conserver son rang, le sixième, dans le classement européen des ports selon leur trafic ; celui de Marseille a reculé, entre 2007 et 2010, de la quatrième à la cinquième place, celui de Dunkerque de la dixième à la quatorzième. Des quatre autres grands ports maritimes, situés dans des positions plus modestes, seuls deux sont parvenus à progresser : Nantes-Saint-Nazaire de la vingtième à la dix-huitième position, Rouen de la vingt-neuvième à la vingt-troisième.

⁵¹ Ils représentent en 2010, avec un tonnage global de 199 Mt, près des trois quarts (73 % exactement) du trafic global des grands ports maritimes français.

I - Une gouvernance renouvelée et des stratégies ambitieuses

A - Une nouvelle gouvernance

Les textes d'application de la loi du 4 juillet 2008 sont intervenus dans des délais brefs : décret d'application du 9 octobre 2008, décrets du même jour transformant en grands ports maritimes les ports autonomes de Marseille, Le Havre, Dunkerque, Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux et La Rochelle, puis décret du 6 novembre 2008 relatif à Rouen, accord cadre interbranches du 30 octobre 2008.

De même, la gouvernance nouvelle a été rapidement installée. Elle s'appuie sur un directoire et un conseil de surveillance. Les milieux professionnels, sociaux et associatifs, ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements, sont représentés dans un conseil de développement, qui est consulté sur le projet stratégique et la politique tarifaire. Un comité d'audit émane du conseil de surveillance. Enfin, deux conseils de coordination interportuaire sont chargés d'assurer la coordination des ports de la façade atlantique et de ceux de la Seine.

Les directoires, avec leur président qui est le directeur général du port, et les conseils de surveillance étaient tous en place à la mi-février 2009 ; les conseils de développement l'étaient début mars. Les comités d'audit ont été désignés lors de la première séance du conseil de surveillance. Les décrets créant les deux conseils de coordination interportuaire ont été pris avant fin août 2009.

La nouvelle gouvernance marque un progrès par rapport à l'organisation précédente.

S'agissant notamment des conflits d'intérêts, fréquents au sein des anciens conseils d'administration, l'amélioration semble réelle dans les conseils de surveillance. Les représentants de la place portuaire ne siègent pas dans ces conseils, mais font désormais partie des conseils de développement. Quelques exceptions apparaissent toutefois, les présidents de l'union maritime ou portuaire locale siégeant au sein du conseil de surveillance à La Rochelle, au Havre et à Rouen.

Les directeurs généraux des ports, se sont engagés avec détermination dans la mise en œuvre de la réforme, en ayant établi une relation de confiance avec les présidents des conseils de surveillance. Des conseils de développement ont su prendre leur vraie place dans le fonctionnement du port. Les comités d'audit ont contribué à l'amélioration de la gestion du port. Le conseil de coordination de la

Seine s'est attelé à sa tâche, afin d'arrêter avant la fin de 2011 le document de coordination portuaire prévu par la loi.

Sans que des conclusions définitives ne puissent être arrêtées à ce stade, les premières constatations sur la gouvernance nouvelle apparaissent encourageantes.

Toutefois, des ombres demeurent : le fonctionnement des comités d'audit, et plus encore des conseils de développement, est hétérogène et dépend beaucoup de la personnalité de leur président ; le conseil interportuaire de l'Atlantique n'a pas véritablement commencé son travail avant le transfert des personnels. Par ailleurs, le rôle dévolu par les textes au président du directoire apparaît réducteur, alors qu'il est de donner l'impulsion d'ensemble à la compétitivité et au dynamisme commercial du port, sans exonérer les entreprises gérant les terminaux de leurs responsabilités.

B - Des projets stratégiques aux ambitions contrariées

La loi impose à chaque grand port maritime d'élaborer un « projet stratégique », afin de déterminer les grandes orientations de sa stratégie pour la période 2009-2013, avec les financements correspondants, et afin d'arrêter le périmètre des terminaux, des ouvrages et des personnels à transférer aux manutentionnaires.

Ce dernier aspect a constitué, en quelque sorte, le deuxième volet de la réforme, après la rénovation de la gouvernance. Il a exigé que les projets stratégiques soient arrêtés dans des délais très contraints, ce qui a été le cas : à l'exception d'un seul, tous ont vu le jour entre la fin mars et la mi-avril 2009.

Les stratégies portuaires se traduisent par des hypothèses de trafic volontaristes, des projets d'investissements lourds et des perspectives de financement plus ou moins précises. Chaque grand port développe ses ambitions propres, celles-ci, une fois additionnées, ne constituant toutefois pas un ensemble cohérent, voire réaliste.

La crise économique, jointe aux troubles sociaux liés à la réforme, a rendu obsolètes les prévisions de trafic dans les plus importants des ports.

Ainsi dans le projet stratégique de Marseille, un trafic de 120 Mt est envisagé en 2013 ; dans la réalité, il a reculé de 96 Mt en 2007 à 86 Mt en 2010 et les prévisions s'établissent désormais à 108 Mt en 2013.

Pour les grands projets d'investissement, diverses difficultés, administratives, environnementales et autres, ont entraîné leur report ou

une modification de leur contenu, si ce n'est leur abandon : tel est le sort du projet de terminal méthanier au Verdon - qui est considéré comme majeur dans la stratégie du grand port maritime de Bordeaux - à la suite d'une décision gouvernementale, admise avec difficulté par les autorités portuaires.

Du fait de ces évolutions, les trajectoires financières inscrites dans les projets stratégiques ne sont plus d'actualité : à Nantes-Saint-Nazaire, un volume d'investissement de 302 M€ était prévu entre 2009 et 2013 ; la révision faite dans le cadre du projet d'entreprise, arrêté depuis lors, conduit à un total de 179 M€ dans cette période, soit un montant moindre de 44 %. Les actualisations faites se traduisent pareillement par des prévisions inférieures à celles envisagées dans le projet stratégique, de 44 % au Havre et de 29 % à Marseille.

En définitive, les changements intervenus depuis l'adoption des projets stratégiques rendent nécessaire leur refonte. En outre, un suivi annuel et une actualisation correspondante, selon une procédure simplifiée, sont à mettre en place à côté de la refonte périodique de ce document, auquel la loi a donné une valeur quinquennale.

La loi impose, par ailleurs, la conclusion d'un contrat pluriannuel entre l'Etat et chaque grand port maritime. Après des discussions initiales, la procédure a été interrompue par l'administration centrale, la priorité apportée à la réalisation des transferts ne lui paraissant pas permettre la poursuite parallèle de ces négociations.

Un tel contrat a vocation à décliner précisément des objectifs liés à la réforme et à contribuer à l'amélioration de certains indicateurs, notamment en matière de gestion des ressources humaines, de politique d'investissement, de développement de la multimodalité et dans le domaine, majeur pour certains ports, de la fiabilité. Il doit permettre au port d'avoir une vision plus claire des aides de l'Etat aux investissements, ainsi que de la politique de dividende de celui-ci.

L'objectif du ministère est désormais de mettre au point l'ensemble de ces contrats pour la fin de l'année 2011.

Les contrats pluriannuels doivent effectivement être conclus le plus rapidement possible, en cohérence avec la révision des projets stratégiques.

II - Les conditions déséquilibrées du transfert des équipements

A - Un transfert des outillages onéreux pour les ports

Le port doit cesser l'exploitation des outillages dans un délai qui ne peut dépasser deux ans à compter de l'adoption du projet stratégique.

Cette exploitation est effectuée par un opérateur, auquel les outillages sont vendus par le port et avec lequel celui-ci conclut une convention de terminal, qui vaut autorisation d'occuper le domaine public. Les salariés du port employés à l'exploitation ou à la maintenance de ces outillages sont ensuite transférés à l'opérateur.

La loi définit la procédure de vente des outillages. Elle prévoit des négociations de gré à gré avec les manutentionnaires en place ; celles-ci doivent aboutir dans un délai de trois mois après l'adoption du projet stratégique. A défaut, le port lance un appel à candidatures, puis négocie librement avec les candidats, sélectionnés dans le cadre d'une procédure transparente et non discriminatoire. Enfin, si l'appel à candidatures est infructueux et lorsque le projet stratégique le prévoit, le grand port maritime confie l'activité à une filiale pour une période n'excédant pas cinq ans, au terme de laquelle il procède à un nouvel appel à candidatures.

Une commission nationale d'évaluation a été créée pour veiller au bon déroulement et à la transparence de la procédure. Elle a émis un avis public sur l'évaluation des biens avant leur cession.

Les conditions dans lesquelles les outillages ont été cédés se sont avérées, au final, onéreuses pour les ports.

1 - Une vente des outillages à bas prix

Les outillages ont été vendus à un prix très bas, souvent en-deçà même de leur valeur nette comptable.

L'évaluation et le prix des outillages cédés (en M€) ⁵²

Ports	Première expertise, réalisée par le port	Contre-seconde expertise ou	Valeur nette comptable	Prix de cession des outillages (HT)
Marseille ⁵³	45,9	24,7	22,7	23,9
Le Havre	42,8	29	15,1	13,9
Dunkerque	11		5,5	7,4
Nantes-Saint-Nazaire	41,2 (pour les quatre terminaux), dont 30,8 (pour les trois terminaux où il y a une contre-expertise)	12,9	22,3	16,6 13 (pour les trois terminaux avec contre-expertise)
Rouen	36,2	De 22,4 à 28,4	22,5	20,5
Bordeaux	16,8		16,7	7,5
La Rochelle ⁵⁴	9,3		6,5	2,5

Source : Cour des comptes, à partir des réponses des ports et des actes de mutation concernés

Le tableau ci-dessus rend compte de la vente des outillages. A titre d'exemple, au Havre, les outillages étaient estimés lors d'une première expertise à 42,8 M€, puis lors d'une seconde expertise à 29 M€, leur valeur nette comptable étant de 15,1 M€, et ils ont finalement été cédés pour 13,9 M€ ; à Bordeaux, l'expertise donnait une valeur de 16,8 M€, la valeur nette comptable était de 16,7 M€, le prix de vente a été de 7,5 M€.

Les discussions entre les grands ports maritimes et les acquéreurs ont été serrées.

⁵² Le tableau a trait à la cession des outillages, portiques et grues, et de leurs accessoires. Il ne prend pas en compte la cession d'autres biens mobiliers (comme des équipements électriques de transformateurs au Havre) ou de biens immobiliers, comme des terre-pleins, des bâtiments, des hangars, des réseaux, etc.

⁵³ Ne sont pris en compte que les grues et portiques, pour lesquels une expertise et une contre-expertise ont été réalisées et qui avaient une valeur nette comptable. Ne sont notamment pas comptés les outillages neufs du terminal céréalier cédés à leur valeur à neuf.

⁵⁴ Données relatives à onze grues vendues, avec leurs appareils. Deux grues, cédées sous conditions suspensives de remise en état et dont l'état n'aurait pas permis une valorisation, ne sont pas prises en compte.

Généralement, des expertises « à la juste valeur » ont été réalisées en début de processus. Ensuite, une seconde expertise a souvent eu lieu, tantôt à l'initiative de l'opérateur (ainsi à Marseille), tantôt à celle du port (ainsi à Rouen). Finalement, l'accord s'est fait à un prix fort différent de la première expertise et plus en rapport avec la valeur issue de la contre-expertise, à travers la prise en compte de divers éléments : le déficit du terminal montré par la comptabilité analytique du port ; la surcapacité en engins de levage (le manutentionnaire a accepté parfois de les reprendre tous, mais au prix des seuls outillages dont il estimait avoir besoin) ; le sureffectif d'agents transférés ; le marché déprimé de l'outillage ; dans un cas au moins et de façon extrêmement critiquable, la prise en considération, au bénéfice de l'opérateur, des subventions reçues par le port pour l'acquisition des outillages.

L'accord sur le prix est intervenu dans le cadre d'un équilibre global, dans la discussion, incluant les transferts d'outillages et de personnel, ainsi que l'évaluation, à travers un plan d'affaires, des résultats prévisionnels de l'exploitation future du terminal. De façon générale, la situation de crise économique, dans laquelle est survenue la réforme, était invoquée par les entreprises pour justifier un prix économiquement « raisonnable ».

Un autre facteur est intervenu : la contrainte temporelle.

Les directeurs généraux des ports disposaient de trois mois après l'adoption du projet stratégique pour trouver un accord avec les opérateurs habituels des terminaux. Faute de cet accord ou si celui-ci, pour divers motifs, était remis en cause, la procédure de l'appel à candidatures était ouverte. Les offres faites dans ce cadre s'avéraient encore moins positives pour le port que celles obtenues dans la discussion de gré à gré. Enfin, faute d'aboutir dans cette seconde procédure, le port devait continuer à exploiter le terminal, avec ses outillages et ses personnels, dans le cadre d'une filiale, ce qui signifiait l'échec du transfert et donc de la réforme. Il était, par conséquent, souhaitable pour le directeur général d'aboutir dans ses discussions avec les manutentionnaires.

Beaucoup d'observateurs estiment que l'addition de tous ces éléments a mis les manutentionnaires, attentifs par ailleurs à une conjoncture difficile, en position de force.

La commission nationale d'évaluation des cessions d'outillages portuaires, prenant en compte le contexte économique et l'équilibre général du terminal avec ses perspectives de développement, a généralement validé l'accord obtenu entre le port et les opérateurs, après avoir demandé parfois des éléments complémentaires.

Lorsque les conditions de cession venaient en discussion devant le conseil de surveillance, ce qui était rare, le débat suscitait de fortes réactions des délégués syndicaux. A Nantes, lors d'une telle réunion⁵⁵, le représentant du personnel en est venu à parler de « bradage » des outillages.

Les ventes conclues en-deçà de la valeur nette comptable, qui initialement était considérée par certains comme une « valeur plancher », ont contraint les ports concernés à opérer les dépréciations nécessaires dans leur bilan.

2 - Des conditions de crédit favorables pour les opérateurs

Généralement, les outillages ont été acquis par les opérateurs de terminaux grâce à un crédit vendeur consenti par le port.

Cette solution de financement, apparue au cours des discussions, est inhabituelle pour des établissements publics comme les grands ports maritimes. Elle s'est traduite pour la plupart des cessions par l'octroi d'un crédit à des taux de 3 % ou 3,5 %. Ces taux ont généralement été rehaussés à la demande de la commission nationale d'évaluation, par rapport à ceux issus des discussions entre le port et les manutentionnaires. Ils sont demeurés cependant inférieurs à ceux du marché.

Les conséquences financières de ce crédit peuvent être gênantes pour les ports. Ainsi, celui de Nantes-Saint-Nazaire, qui avait initialement escompté une rentrée d'argent grâce à la vente de ses outillages, a dû, à défaut, recourir à des emprunts dont le taux est supérieur à celui du crédit vendeur.

3 - Une compensation des déficits d'exploitation prévisionnels de certains terminaux

Plusieurs ports ont accepté de compenser le déficit d'exploitation prévisionnel de certains terminaux.

L'analyse des plans d'affaires produits par les manutentionnaires a fait apparaître pour ces terminaux un déséquilibre financier prévisionnel, lié notamment à la reprise par l'entreprise d'un personnel plus important que celui jugé nécessaire à leur exploitation.

Dans quelques cas, il a été convenu que le port compenserait, sur une période limitée et sous certaines conditions, ce déséquilibre. Il en a été ainsi à Marseille, à Nantes, à Bordeaux et à La Rochelle. A Marseille,

⁵⁵ Réunion du conseil de surveillance du 28 mai 2010.

certaines dans la plus mauvaise des hypothèses, l'engagement du port pourrait s'élever jusqu'à 46 M€ pour les terminaux transférés. A La Rochelle, cet engagement, plus faible, se chiffre néanmoins à 2,5 M€ pour deux des cinq terminaux transférés.

Il est vrai que l'effort financier ainsi consenti, dans la mesure où il est limité dans le temps, pourrait finalement se révéler plus avantageux pour le port que son exploitation déficitaire des terminaux, mise en évidence par la comptabilité analytique.

En tout cas, un suivi attentif doit être effectué de ces engagements des grands ports maritimes, dans le cadre des points de vigilance de la réforme.

4 - D'autres aides

Pour compenser le coût de mouvements de grèves liés à la réforme ou les effets de la crise économique, la plupart des ports ont accordé diverses aides. Celles-ci prennent notamment la forme de réductions de redevances domaniales ou de remises sur les prestations d'outillages.

Par exemple, au Havre, une réduction de 15 % a été accordée sur les prestations d'outillage en 2009 « pour faire face, selon l'expression du grand port maritime, à la baisse de charge, violente et brutale, survenue du fait de la crise » ; un délai de paiement de six mois a été consenti sur les factures non acquittées des prestations d'outillage et domaniales, émises entre le 1^{er} octobre 2010 et le 28 février 2011, « en raison de la baisse brutale de trafic occasionnée par les grèves » ; un rabais de 13,3 % l'a été sur les prestations de sûreté, au prorata des jours de grève de la période.

B - Des risques de fermeture à la concurrence

La procédure de cession des outillages instaurée par la loi de juillet 2008 a, de façon pragmatique, privilégié les négociations avec les manutentionnaires déjà en place. Elle a conforté des positions acquises. Elle a également donné lieu à des affrontements devant ce qui est apparu à certains acteurs de la place portuaire comme un risque d'abus de position dominante.

A Bordeaux, le bénéficiaire de la convention de terminal, qui concerne les trois sites où le trafic est manutentionné, est une société constituée en vue du transfert. Elle regroupe une filiale du premier groupe européen de manutention de pondéreux, pour 65 % du capital, un opérateur local, pour 15 %, et enfin le grand port maritime de Bordeaux

lui-même, pour 20 %. La convention de terminal est conclue pour une durée de 35 ans. Par l'organisation ainsi donnée au transfert des terminaux, le port prend un risque sérieux de se fermer à l'arrivée de nouvelles entreprises de manutention et donc à la concurrence.

A La Rochelle, des dissensions sont apparues lors du transfert des terminaux, un manutentionnaire minoritaire mettant en cause, devant le tribunal administratif et la justice européenne, l'attribution de trois terminaux aux entreprises d'un groupe de dimension internationale, qui, tout en ne traitant pas la majorité du trafic, assure les neuf dixièmes de celui qui est manutentionné⁵⁶. Ce manutentionnaire a dénoncé la création d'une situation monopolistique. Après appel à candidatures, les deux terminaux restant à transférer ont alors été attribués à une structure constituée par un opérateur émanant du monde agricole et par ce manutentionnaire minoritaire.

La question n'était pas définitivement réglée et d'autres incidents sont survenus, par exemple en avril 2011, autour du déchargement d'une cargaison de pâte à papier sur le quai traditionnellement dédié à cet usage et désormais sous le contrôle du manutentionnaire le plus important. Sous l'impulsion de la direction du grand port maritime, un accord a enfin été conclu entre les titulaires des conventions de terminal.

Les difficultés rencontrées à La Rochelle montrent, dans un port dont le nombre de quais est limité, les risques et les conflits potentiels liés à une possible situation de position dominante. Ils soulignent aussi l'importance de l'existence d'une autorité portuaire capable de faire prévaloir l'intérêt d'ensemble du port et d'éviter que celui-ci, à la suite notamment de la réforme, ne se divise en entités autonomes, contrôlées par les opérateurs de terminaux.

Au sein du grand port maritime de Marseille, lors du transfert du terminal à conteneurs de Fos, les deux manutentionnaires qui y sont simultanément actifs ne sont pas parvenus à s'entendre, l'un des deux considérant qu'un accord assurerait une position dominante au groupe de dimension internationale dont dépend l'autre et qui contrôle déjà d'autres terminaux. Une solution a fini par émerger grâce à un rééquilibrage des forces, chacun des deux manutentionnaires étant adossé à un puissant groupe, et un partage est intervenu dans le transfert des principaux

⁵⁶ Le trafic manutentionné ne représente qu'une partie du trafic total des ports, pour l'essentiel celui des conteneurs et des pondéreux ; par ailleurs, une partie du trafic manutentionné peut n'être pas réalisé par les outillages publics et les agents du port. A Rouen, par exemple, le trafic manutentionné représente 17 % du trafic total en 2010 et celui manutentionné par de l'outillage public, appartenant au port, en constitue 12 %. A La Rochelle, en 2008, 13 % du trafic est manutentionné et le terminal céréalier dispose d'un outillage privé, exploité par des agents de l'opérateur.

outillages du terminal, qui vont servir à l'exploitation des deux nouveaux terminaux adjacents de Fos 2 XL.

L'Autorité de la concurrence, qui estime que le droit de la concurrence s'applique à l'ensemble des activités économiques d'un port, quelle que soit la qualité de l'opérateur, se montre attentive à l'évolution de la situation.

La réforme met en évidence, ici et là, des risques d'abus de position dominante et de fermeture à de nouveaux arrivants, contrairement à l'exercice d'une saine concurrence, elle-même souhaitable pour le développement des ports. Elle montre également l'attention qui doit être prêtée, grâce à l'exercice d'une véritable autorité portuaire, à faire prévaloir l'intérêt global du port face à des tendances à la division en unités autonomes.

III - Un transfert difficile des personnels

A - Un accompagnement social coûteux

L'accord-cadre interbranches national du 30 octobre 2008, conclu en application de la loi de juillet 2008, traite notamment des garanties sociales individuelles des salariés transférés.

À chacun d'entre eux doit être remise une « convention tripartite individuelle de détachement » liant le grand port maritime, le salarié et l'entreprise dans laquelle celui-ci va travailler. Au terme « transfert » a donc été préféré celui de « détachement ». Le contrat de travail se poursuit dans l'entreprise d'accueil. L'agent « détaché » bénéficie d'une garantie de rémunération, assurée par le port. Par ailleurs, lui sont garantis son ancienneté et un ensemble de droits acquis.

1 - Une prise en compte extensive de la pénibilité

La convention-cadre prévoyait aussi l'engagement de négociations relatives à la pénibilité. Celles-ci devaient se dérouler parallèlement aux travaux de conclusion de la nouvelle convention collective « unifiée ». Celle-ci, conformément à la loi, doit s'appliquer à la fois aux dockers et aux portiqueurs-grutiers transférés, ainsi qu'aux autres salariés des ports.

Tout en ayant pris un important retard par rapport au calendrier fixé par la loi, les négociations étaient quasiment conclues au début du mois de mai 2010, mais elles ont buté sur la difficile question de la pénibilité.

Les organisations syndicales demandaient, en effet, la mise en place d'un dispositif de préretraite, pouvant aller jusqu'à 5 ans d'anticipation. Finalement, à l'automne 2010, les négociations se sont heurtées au débat sur la réforme des retraites, au cours duquel les perspectives étaient plus celles d'un relèvement de l'âge de départ à la retraite que d'un abaissement.

En fait, dès l'été 2010, le transfert des personnels était bloqué, le syndicat majoritaire exigeant que l'accord sur la pénibilité fût d'abord conclu.

A la rentrée, les mouvements sociaux se sont durcis, notamment à Marseille. Un conflit national, commun aux dockers et aux personnels des ports, a éclaté le 3 janvier 2011 et n'a pris fin que le 18 février suivant, un accord étant en vue. La convention collective nationale unifiée « ports et manutention » a enfin été signée le 15 avril 2011.

Un dispositif anticipé de cessation d'activité de deux ans a été créé pour les catégories d'emplois portuaires présentant des critères de pénibilité. Une année complémentaire de départ anticipé peut s'ajouter à ces deux ans. Il a ainsi été largement donné satisfaction aux demandes syndicales, nonobstant la contradiction avec la réforme d'ensemble du régime des retraites intervenue parallèlement.

Les dernières projections actuarielles, datées du 9 mai 2011, estiment les droits totaux des 1 739 agents concernés (détachés et non détachés) des grands ports maritimes à 137 M€ au 1^{er} janvier 2011.

En définitive, la difficile négociation autour de la question de la pénibilité a ainsi donné naissance à un régime spécifique de préretraites, qui est en discordance avec la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et qui présente un coût considérable pour les ports.

Ce coût est encore alourdi par les négociations propres à chaque port, qui se sont conclues par des accords paritaires locaux, tels qu'ils étaient prévus dans l'accord-cadre national interbranches.

Dans cinq ports sur sept, ces accords ont abouti à partir d'avril 2011, c'est-à-dire après que la situation de blocage liée aux discussions relatives à la pénibilité a été levée.

L'accord local prévoit, sauf une exception (à La Rochelle), une possibilité de départ anticipé à la retraite, sous la forme d'un congé de fin de carrière ou d'une cessation anticipée d'activité. Ce mécanisme se cumule avec la cessation anticipée d'activité « amiante », ainsi qu'avec le dispositif instauré par la nouvelle convention collective.

Toutefois, alors que la nouvelle convention collective a prévu un cumul des dispositifs dans une limite de cinq années de départ anticipé à la retraite, l'accord local va parfois plus loin : ainsi, à Marseille, pendant les quatre années d'ouverture possible des droits, les deux années du congé de fin de carrière peuvent s'ajouter à cette limite, portant à sept le cumul possible des années de départ anticipé.

Des négociations vont encore avoir lieu localement pour décliner la convention nationale et sont susceptibles de conduire dans plusieurs ports à l'élargissement des métiers concernés par la pénibilité, déjà définis de façon extensive. Des risques financiers lourds s'attachent à ces déclinaisons.

2 - Un régime favorable de détachement

Parmi les dispositions visant à garantir les droits des salariés « détachés », une possibilité de retour au sein du grand port maritime est prévue dans l'accord-cadre national du 30 octobre 2008 : un « droit de retour » permet à l'agent de demander sa réintégration dans les trois premières années de son détachement, pour difficulté d'adaptation dans sa nouvelle entreprise ou pour problème physique ou psychologique.

La « garantie en cas de licenciement économique » prévoit la réintégration, à la demande de l'agent, en cas de licenciement économique et en l'absence de reprise de l'activité par une autre entreprise. La loi du 4 juillet 2008 fixe une limite de sept ans suivant le détachement pour la mise en œuvre de cette garantie. L'accord-cadre national a arrêté celle-ci à quatorze années. Les accords-cadres locaux vont au-delà : cinq accords sur sept portent cette limite à vingt ans et plus. Dans les trois premiers ports français, Marseille, Le Havre et Dunkerque, elle est établie à vingt-cinq ans.

Lors des négociations locales est apparue, par ailleurs, la revendication d'une prime de détachement pour chaque agent transféré. A la suite de celui de Nantes-Saint-Nazaire et à l'exception de celui de Rouen, l'ensemble des ports y a donné satisfaction. A Nantes, la prime, qui s'échelonne de 7 000 € à 15 000 €, est modulée selon l'âge de l'agent. Ailleurs, elle revêt un montant fixe, qui va de 10 000 € (net), à La Rochelle, à 18 000 € (brut), au Havre.

Au total, les grands ports maritimes ont provisionné en 2010, au titre du volet social de la réforme, un peu plus de 100 M€, en étant fort loin d'être exhaustifs dans l'évaluation de son coût. A Marseille, les charges directement liées au processus de la réforme sont évaluées à près de 61 000 € par agent concerné.

B - Un transfert partiel vers les entreprises de manutention

Contrairement à l'ambition initiale, le transfert des personnels de conduite d'engin et de ceux de maintenance vers les entreprises de manutention, où ils devaient rejoindre les dockers transférés à la suite de la réforme de 1992, n'est pas le cas le plus fréquent.

Sur environ 890 agents transférés, moins de 410, soit 46 % du total, le sont dans un schéma à peu près conforme à l'objectif de la réforme.

Des solutions⁵⁷ de filiales ou de sociétés avec une participation des ports ou encore de groupement d'employeurs ont été trouvées en maints endroits pour accueillir les agents transférés.

A Marseille, plus de la moitié des agents transférés – 215 sur 411 – le sont dans une filiale du port, Fluxel⁵⁸. A Rouen, près des deux tiers des agents transférés – 26 sur 44 – rejoignent la filiale affectée à la maintenance ; dans le projet stratégique, une telle structure a été envisagée dans un partenariat avec une entreprise du secteur de la maintenance industrielle, mais ce projet ayant échoué, le grand port maritime détient en quasi-totalité le capital de la filiale.

D'autres solutions sont inventées, qui conduisent le port à rester partenaire de l'exploitation des terminaux, même s'il ne dirige pas opérationnellement la structure créée.

A Bordeaux, le port détient une participation de 20 % au sein de l'opérateur qui a été constitué. Sur le terminal à conteneurs des bassins marseillais, les agents sont transférés dans une société dont le port a acquis 34 % des actions. A Nantes, c'est la formule du groupement

⁵⁷ Les solutions impliquent souvent une participation du port dans l'exploitation des terminaux, contrairement au principe qui interdit aux ports de poursuivre cette exploitation.

La loi a, en effet, prévu des exceptions à ce principe. À titre exceptionnel, si le projet stratégique le prévoit et après accord de l'autorité administrative compétente, le port peut exploiter les outillages : en régie ou à travers des filiales, à condition qu'il s'agisse d'activités ou de prestations accessoires dans l'ensemble des activités d'outillage présentes sur le port ; par l'intermédiaire d'une filiale, après l'échec d'un appel à candidatures pour le transfert de l'exploitation d'un terminal ; en détenant des participations minoritaires dans une personne morale de droit privé ; par l'intermédiaire de filiales pour un motif d'intérêt national, dans le cadre de l'amendement dit « pétrolier » (cf. note suivante).

⁵⁸ Cette filiale a été créée pour l'exploitation des terminaux pétroliers de Fos-Lavera, conformément à la loi du 4 juillet 2008, à la suite de l'amendement dit « pétrolier », directement issu de la conclusion d'un rude conflit social de la fin 2008.

d'employeurs, avec la participation du port, qui a été retenue, après des discussions difficiles avec les manutentionnaires et les syndicats ; ce groupement, qui gère environ 130 salariés, inclut plus d'une trentaine d'agents du port, qui n'ont pas pu être transférés et vont exploiter les terminaux de Nantes et de Saint-Nazaire destinés à rester dans son giron ou, pour une douzaine d'entre eux, à être disponibles pour ses besoins propres ou ceux des manutentionnaires.

A La Rochelle, les agents ne sont pas transférés vers les entreprises mêmes, mais sont regroupés dans un groupement d'employeurs, dont le port n'est pas partie et qui s'ajoute au groupement gérant les dockers, avec lequel il devrait finalement être fusionné.

Même pour les 46 % de transferts effectués en direction d'entreprises de manutention conformément aux objectifs de la loi, des éléments discordants se font jour.

Ainsi, au Havre, 210 agents de conduite ont été transférés dans des entreprises de manutention, mais 117 salariés sont affectés au sein du port à un « département de maintenance des outillages », constitué en attendant l'aboutissement de la réflexion sur la maintenance.

A Fos, les agents de conduite et ceux de maintenance ont été transférés vers les entreprises opératrices des terminaux ; la majorité des dockers reste, toutefois, gérée par un groupement d'employeurs, dans le cadre d'une cogestion de fait avec le syndicat dominant, et l'on peut se demander si les agents qui viennent d'être transférés ne vont pas, pour une partie d'entre eux, finir, dans quelque temps, par intégrer ce groupement.

C'est à Dunkerque que le transfert des personnels est le plus conforme à la lettre de la loi : il concerne 23 agents, qui ont rejoint les dockers dans des entreprises de manutention.

Certaines solutions, inventées en fonction des circonstances, ne vont pas manquer de soulever de difficiles questions pour les ports. Les structures créées pour la maintenance dans leur orbite ou leur sein vont devoir « conquérir » leurs contrats auprès des manutentionnaires privés dans un contexte concurrentiel. Cette démarche est loin d'être assurée de succès : ainsi, au Havre, elle a échoué. Il convient de se demander si les ports seront capables de gérer ces structures dans un esprit d'entreprise ou si elles ne risquent pas de devenir progressivement des sources de déficit et de trouble pour eux.

Par ailleurs, la coexistence de structures séparées dans beaucoup de ports pour la gestion des dockers et celle des conducteurs d'engins ne

va pas dans le sens du regroupement de ces catégories et de l'unité de commandement souhaitée.

Ainsi, les transferts de personnel n'ont été réalisés, dans l'urgence de la mise en œuvre de la réforme, que de façon minoritaire selon un schéma réellement fidèle aux ambitions de la loi de juillet 2008.

Il convient que les situations, en marge de l'esprit, voire de la lettre, de la loi, soient suivies avec attention par les directoires des ports et les tutelles de l'Etat, et fassent l'objet d'une réévaluation régulière, dans l'objectif d'un retour, chaque fois que possible, au schéma prévu, à savoir : pas d'exploitation des outillages par les ports ; réunion au sein des entreprises opératrices de terminal des agents de conduite, de maintenance et des dockers.

IV - La compétitivité des ports : un défi restant à relever

A - Un gain de productivité à confirmer

Sur 122 portiques et grues à transférer, 92 ont été acquis par les manutentionnaires, pour l'essentiel à l'issue des discussions de gré à gré. Un engin sur quatre n'a pas trouvé acquéreur. Certes, dans une nouvelle phase, certains des engins restant aux ports seront achetés, au prix le plus intéressant pour eux, par les manutentionnaires, qui ont calculé au plus juste leurs besoins ; une autre partie des engins finira par être ferraillée ou servir comme réserve de pièces détachées.

Quoi qu'il en soit, la réforme met en relief un suréquipement des quais, accompli dans le passé par les établissements publics gérant les ports, sous les diverses influences s'exerçant sur eux : celle des manutentionnaires, prompts à exprimer le besoin d'un engin qu'ils n'avaient pas à payer ; celle du syndicat dominant veillant au remplacement, un pour un, des outillages, alors même que l'évolution technique ne justifiait pas un tel ratio ; celle de responsables politiques nationaux, voulant satisfaire une demande locale.

Le même travail est accompli dorénavant avec moins d'engins : à titre d'exemple, à Rouen, 20 engins suffisent à la tâche, au lieu de 25 auparavant ; dans le « bassin à flots » de La Rochelle, trois engins s'acquittent de l'ouvrage de cinq.

Les agents transférés sont, généralement, en nombre inférieur aux prévisions initiales inscrites dans les projets stratégiques ou à celles précisées par la suite.

Des différences relativement importantes sont apparues notamment à Nantes-Saint-Nazaire, au Havre, à Rouen, à Dunkerque : à Nantes, le projet stratégique envisageait 210 transferts, qui ont été ramenés en un deuxième temps à 128, pour finir à 116 « détachements » effectifs ; à Dunkerque, 44 transferts étaient prévus dans le projet stratégique, 23 sont réalisés.

Toutefois, le véritable gain de productivité résultera de la réorganisation du travail des conducteurs d'engins au sein des structures de manutention qui les accueillent. La réorganisation doit être réalisée grâce, notamment, à l'unité de commandement et à l'harmonisation des horaires avec ceux des dockers, à l'adaptation des horaires de travail aux besoins des chargement et déchargement des navires et du développement de la polyvalence pour le conducteur d'engin qui ne conduit pas et forme équipe avec son collègue qui conduit.

Cette réorganisation a été engagée, avec plus ou moins de difficultés, selon les ports : de façon assez encourageante à Dunkerque, où la polyvalence continue à se développer et où existait déjà le système de trois grutiers pour deux engins (au lieu de deux pour un) ; plus durement à Bordeaux, où s'est exprimée une forte opposition du syndicat dominant à l'égard d'horaires à la commande, selon le passage, qui est irrégulier, des bateaux.

La réorganisation du travail des conducteurs d'engins se situe, en tout cas, au cœur des objectifs de la réforme et conditionnera son succès.

Un effort reste également à réaliser pour le personnel qui demeure au sein des grands ports maritimes. Ceux-ci continuent à gérer un effectif non négligeable de « cols bleus », notamment pour l'entretien de leurs infrastructures, la gestion des écluses et des formes de radoub, l'exploitation des dragues dans des ports d'estuaire, sans omettre les effectifs nécessaires à la conduite des engins sur les terminaux non transférés et ceux de la maintenance, quand elle reste en leur sein.

Certains ports, comme celui de Marseille, disposent aussi de services de restauration, importants et coûteux.

La question de l'adaptation de leurs effectifs propres demeure posée dans les grands ports maritimes et une gestion prévisionnelle reste à mettre en place.

B - Une fiabilité à développer

Plus encore que la productivité de la manutention, la fiabilité est essentielle dans la réussite d'un port. Les armateurs souhaitent en effet, pour leurs navires, un service de qualité, qualifié parfois de « juste à temps, juste qualité ». Ils ne veulent pas voir leurs navires bloqués ou inutilement retardés. Les mouvements sociaux liés à la réforme ont, à cet égard, entraîné des détournements de lignes, qui ne reviendront pas tous vers le port délaissé.

Dans les années récentes, les mouvements de grève ont plus été le fait des personnels des ports que des dockers déjà transférés. Une évolution positive est également possible du côté des agents transférés à la suite de la réforme actuelle.

A ce stade, une certaine prudence reste, toutefois, de mise : des soubresauts ont encore lieu, liés aux conditions de travail et de rémunération nouvelles de ces agents. Par ailleurs, des services qui restent au sein du port, comme ceux de la maintenance ou de la restauration, sont susceptibles d'engendrer des conflits sociaux.

C - Un dynamisme commercial à affirmer

Le dynamisme d'un port est fortement lié à la qualité de sa promotion commerciale. Celle-ci relève en très grande partie des opérateurs de terminaux, auxquels la réforme confie une responsabilité éminente dans le développement économique et commercial des ports. Elle doit également être l'un des premiers sujets de préoccupation des directeurs généraux des grands ports maritimes et faire clairement partie de leurs missions.

Cette promotion commerciale suppose notamment une politique tarifaire, tant du port que des opérateurs, adaptée, voire dynamique, dans certains secteurs.

La question du dynamisme commercial des grands ports maritimes, outre la responsabilité des opérateurs de terminaux, engage celle de leur directoire. Elle est décisive pour l'avenir et mérite, par-delà les initiatives individuelles, un effort collectif, ainsi qu'une évaluation régulière.

D - Une stratégie portuaire à arrêter par l'Etat

En même temps qu'il a transféré des terminaux, l'Etat a augmenté son pouvoir dans la nouvelle gouvernance des ports. Cette évolution

justifie qu'il arrête une véritable stratégie portuaire et s'y tienne. Celle-ci ne saurait se résumer au plan de relance portuaire de 174 M€, qui, au demeurant, enregistre un sérieux retard dans sa mise en œuvre.

Il s'agit notamment, dans une telle stratégie, de veiller, d'un côté, à la réalisation des investissements majeurs réellement nécessaires et qui ne sont pas de la compétence ou à la portée des opérateurs de terminaux, comme la construction de certains terminaux adaptés à l'évolution des trafics maritimes ou la réalisation des liaisons ferroviaires et fluviales nécessaires aux dessertes terrestres des ports. Il s'agit, d'un autre côté, d'éviter des investissements inutiles ou redondants, sources de dépenses discutables et sans efficacité économique réelle.

Il convient aussi de clarifier la question du développement durable. En effet, ses exigences inscrites désormais dans les missions du port, peuvent correspondre aux demandes de la compétitivité, particulièrement en matière de report modal dans les dessertes terrestres. Toutefois, elles peuvent aussi faire peser sur le développement industrialo-portuaire de véritables contraintes liées à la gestion des espaces disponibles, comme à Fos ou à Dunkerque.

Afin de clarifier les choix stratégiques, il est souhaitable que, sur ce sujet délicat, les tutelles conduisent une réflexion avec les directoires, ainsi qu'avec les conseils de surveillance et de développement des grands ports maritimes.

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

La mise en œuvre de la réforme portuaire s'est traduite par une dérive des coûts et de nombreux compromis par rapport aux principes initiaux. Malgré ses difficultés et insuffisances, la réforme peut cependant produire à terme des effets positifs, sous certaines conditions.

En s'attachant à ces conditions, la Cour formule les recommandations suivantes :

concernant les grands ports maritimes eux-mêmes :

1. - se dégager, le plus rapidement possible, des sources de coûts supplémentaires pour eux : les aides, sur une durée bornée, à certains terminaux, les filiales ou sociétés dans lesquelles ils se sont engagés pour faire aboutir la réforme, les structures accueillant la maintenance, qui devait être transférée ;
2. - adapter leurs effectifs à leurs besoins réels, ce qui suppose que les départs anticipés, favorisés par les mesures d'accompagnement de la réforme, ne soient pas systématiquement remplacés et qu'une gestion prévisionnelle des effectifs soit mise en place ;

3. - réviser les projets stratégiques, élaborés dans une hâte excessive et assortis d'objectifs de développement manifestement irréalistes et incohérents entre eux ;

concernant les grands ports maritimes et les places portuaires :

4. - suivre avec soin, spécialement dans les ports où le retard en la matière est patent, les mesures prises pour une organisation du travail plus efficace sur les terminaux et pour une meilleure fiabilité d'ensemble ;

concernant l'Etat :

5. - fixer par un contrat pluriannuel les engagements réciproques entre lui-même et les grands ports maritimes, en précisant les objectifs assignés à ceux-ci, ainsi que son appui aux investissements et sa politique de dividende ;
6. - reconnaître, dans les textes, aux directeurs généraux des grands ports maritimes une mission « d'ensembliser » dans le domaine du développement économique et de la promotion commerciale des ports, sans évidemment exonérer les opérateurs de terminaux de leurs responsabilités accrues en la matière ;
7. - élaborer de véritables orientations stratégiques pour les ports et s'y tenir ;
8. - dans le domaine du développement durable, clarifier les choix, après une réflexion avec les instances de la nouvelle gouvernance des ports.
-

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	142
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	144
Président du directoire du grand port maritime de Bordeaux	145
Président par intérim du directoire du grand port maritime de Dunkerque	146
Président du directoire du grand port maritime du Havre	147
Directeur général du grand port maritime de Marseille	154
Président du directoire du port Atlantique Nantes Saint-Nazaire	155
Directeur général du grand port maritime de la Rochelle	156
Directeur général du grand port maritime de Rouen	157

Destinataire n'ayant pas répondu	
Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE**

Je souscris pleinement à l'analyse de la Cour des comptes et souhaite insister plus particulièrement sur certains des points de l'analyse qui me semblent essentiels. La réforme portuaire constitue une avancée majeure et structurante pour les grands ports maritimes (GPM) et, au-delà, pour les infrastructures nationales. Elle doit permettre de renforcer la compétitivité des ports français et, plus globalement, l'attractivité du territoire. Elle est intervenue dans un contexte économique particulièrement dégradé et dans un climat social délicat qui en confirment, en creux, l'impérieuse nécessité.

A terme, le succès de la réforme portuaire repose sur plusieurs conditions. Les ports français devront en particulier rapprocher leur gestion des meilleurs standards appliqués par leurs concurrents. Le rétablissement de la compétitivité des GPM suppose une stratégie commerciale ambitieuse et une politique tarifaire plus dynamique, s'appuyant sur des adaptations plus fortes aux attentes des clients et des outils de comptabilité analytique. Le coût des mesures d'accompagnement social de la réforme ne pourra, en outre, être justifié que si elles permettent d'améliorer l'organisation du travail, notamment par la mise en place d'une gestion prévisionnelle efficace des effectifs.

Le redressement de la compétitivité des ports français passe également par un pilotage plus fin des projets d'investissement des GPM, qui renvoie notamment à la prise en compte de l'efficacité économique de ces investissements, sur la base d'une analyse financière rigoureuse. Cette approche, qui permettra une meilleure hiérarchisation des projets d'investissement des ports et contribuera à préserver la solidité financière de ces établissements, doit être encore développée. Elle devra être renforcée dans le cadre de la refonte des projets stratégiques et de la préparation des futurs contrats pluriannuels entre l'Etat et les ports, que la Cour appelle de ses vœux.

S'agissant de la gouvernance des GPM, la réforme a effectivement permis un certain nombre d'améliorations très notables visant à ce que les ports soient en mesure de mieux défendre leur « intérêt social ». La refonte de la composition des conseils de surveillance et le renforcement du rôle de l'Etat, de même que la création des comités d'audit - qui jouent un rôle essentiel dans l'amélioration de la gestion des ports - participent de cet objectif. Ces avancées doivent désormais être consolidées et la capacité des GPM à défendre leur intérêt social encore renforcée.

La modernisation de la gouvernance des ports repose également, de manière essentielle, sur le renforcement du rôle des présidents de directoire des GPM dans le domaine du développement économique et de la promotion commerciale des ports. Je m'associe pleinement, à ce titre, à la

recommandation de la Cour s'agissant du rôle d'«ensemblier» et d'animation commerciale qu'il convient de confier aux présidents de directoire afin de permettre à ces derniers de défendre l'intérêt social de leur établissement, y compris dans le cadre de leurs relations avec des opérateurs de terminaux qui peuvent souvent s'appuyer sur des groupes internationaux de taille considérable. L'autorité portuaire doit, en effet, prévaloir et garantir les conditions d'une saine concurrence entre les opérateurs privés. Le rôle central du président du directoire suppose naturellement une attention toute particulière au recrutement de personnalités disposant d'une compétence reconnue.

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Je partage dans leur ensemble les conclusions de la Cour. Malgré les difficultés, la réforme pourra produire des effets positifs à condition qu'elle soit menée à son terme.

Le rapport public souligne notamment à raison que les ports doivent se dégager des sources de coûts inutiles et adapter leurs effectifs à leurs besoins réels afin d'améliorer leur compétitivité. Par ailleurs, j'estime comme la Cour essentiel que les projets stratégiques des Grands ports maritimes soient révisés et que des contrats pluriannuels liant les établissements portuaires à l'Etat soient signés.

Je souhaite en particulier que le réexamen des projets stratégiques des établissements publics portuaires soit l'occasion d'établir une stratégie d'investissement ambitieuse mais compatible avec une trajectoire financière soutenable. Il me paraît important que chaque grande décision financière des ports fasse à l'avenir l'objet d'une analyse approfondie en termes de rentabilité financière, de rentabilité socio-économique et de compatibilité environnementale.

J'appelle également de mes vœux, dès que possible, la signature de contrats pluriannuels entre l'Etat et les établissements qui assigneront aux ports des objectifs précis tout en formalisant la stratégie de l'Etat. Avec la mise en place d'indicateurs associés à ces objectifs, une démarche d'évaluation pourra être mise en place permettant de mesurer régulièrement les résultats des établissements notamment en termes de compétitivité et de fiabilité, de respect des normes juridiques ou environnementales, de qualité de service ou de maîtrise des dépenses.

**REPONSE DU PRESIDENT DU DIRECTOIRE DU GRAND PORT
MARITIME DE BORDEAUX**

*J'ai l'honneur de vous faire connaître que je n'ai aucune observation
à formuler sur le rapport.*

**REPONSE DU PRESIDENT PAR INTERIM DU DIRECTOIRE
DU GRAND PORT MARITIME DE DUNKERQUE**

J'ai l'honneur de vous informer que l'insertion n'appelle aucune observation de ma part et que je ne souhaite pas publier de réponse.

**REPONSE DU PRESIDENT DU DIRECTOIRE DU GRAND PORT
MARITIME DU HAVRE**

Vos commentaires sont sévères, mais très souvent justifiés, aussi nous nous empressons de vous dire que nous n'avons pas de commentaires à apporter à vos conclusions et, étant concernés au premier chef, nous allons nous appliquer à tenir compte de vos recommandations.

Pour ce qui est du corps du texte, nous oserons quelques commentaires généraux et vous proposerons de corriger quelques inexactitudes par des commentaires particuliers

Commentaires généraux

Il faut en premier lieu bien vouloir noter que le port du Havre, parce qu'il réalise une grande part de son trafic dans le domaine du conteneur (20 Mt de marchandises conteneurisées - 2^{ème} trafic du port - contre 30 Mt de tonne de pétrole brut - 1^{er} trafic), notre port donc, est soumis à une concurrence extrêmement intense et en tous cas beaucoup plus forte et immédiate que pour l'ensemble des autres ports français. Nous nous devons d'être extrêmement sensibles et réactifs à ces aspects sous peine de pertes importantes potentielles de trafics. Quand on parle de perte de 5 % de trafic conteneurs à Nantes Saint-Nazaire on parle de 10 000 EVP, au Havre on parle de 100 000 EVP soit plus de la moitié du trafic conteneurs du port de Nantes Saint-Nazaire. Tout cela pour dire combien, au-delà de la réforme, les années de crise que nous vivons ont été éprouvantes et combien il faut ramener les choses et notamment les nécessités et leviers d'actions et de réaction à leur juste proportion.

Ainsi en 2009 nous aurions pu subir un véritable cataclysme si nous n'avions pas réagi immédiatement sur les différents tarifs. Le port de Hambourg a refusé toute baisse de ses tarifs (tant pour les droits de ports que les manutentionnaires pour leurs services). La sanction a été terrible : Hambourg a perdu près de 30 % de son trafic conteneurisé principalement au profit de Rotterdam (qui a eu une politique tarifaire agressive) et peine à le retrouver.

Il nous semble donc qu'il convient de ne pas mélanger les aménagements tarifaires réalisés pour faire face à la crise et ceux, inexistants au port du Havre, offrant des formes de compensation aux effets de la réforme portuaire. Par ailleurs, mais je vous remercierais de ne pas publier ce point, nous avons tout de même réussi à maintenir sur la période 2009/2011 les droits de port navires ramenés à la tonne dans une évolution comparable à celle de l'inflation.

De plus notre activité conteneurs est globalement bénéficiaire au sens de notre comptabilité analytique, ce qui selon nos sources est le seul cas en

France. Il faut cependant noter que le GPMH n'a pas d'autre choix compte tenu de l'importance de ce trafic.

Dans un tout autre domaine, il ne faut pas, nous semble-t-il, vouloir enfermer le nouveau rôle des ports à un seul « recentrage sur le régalien ». C'est malheureusement un propos qui est souvent tenu (et écrit). On peut donc penser qu'il y a une ambiguïté. Elle ne nous semble pas dans le texte de la loi, mais effectivement certains propos fréquents des responsables de l'exécutif, lors de l'installation de la réforme, sont souvent revenus sur ce « recentrage sur le régalien ». Il conviendrait donc de lever maintenant clairement l'ambiguïté, car, à notre lecture de la loi, les grands ports maritimes ont bien, en plus de leurs responsabilités purement régaliennes, un rôle d'aménageur et de développeur avec de fortes incidences économiques et financières auxquelles la Cour ne peut être insensible.

Sur les projets stratégiques :

Effectivement la mise en cohérence des projets stratégiques des GPM n'a pas été faite (sans doute par manque de temps) et bien souvent la somme des ambitions écrites dépasse très largement le potentiel du marché français, nous l'avons remarqué. Ceci dit, nos tutelles ne disposent peut être pas (plus) des éléments permettant de juger de ce potentiel français total. Il s'agit du résultat d'études longues, précises, coûteuses et à actualiser en permanence. Ceci n'est, de plus, pas facilité par une forte dégradation de la disponibilité de statistiques nationales à ce sujet suite à l'ouverture douanière intra-européenne. Par ailleurs s'il doit y avoir un arbitrage de nos tutelles entre les projets stratégiques des ports, cet arbitrage doit-il tenir d'un plan quinquennal ou d'une mise en concurrence raisonnable mais laissant apparaître une somme excédant le potentiel ?

Le statut et la refonte des projets stratégiques sont pour nous, qui avons fermement soutenu cette démarche, un vrai problème. D'un côté certains voudraient que le plan stratégique définisse tout pour les 5 années à venir afin que nos différentes autorités puissent donner chacune de leur point de vue un accord éclairé, voire une autorisation. Il convient à notre avis de se garder de cette tendance, les ports agissent dans un contexte concurrentiel extrêmement mouvant et il serait dangereux de les enfermer dans leur propre projet stratégique. D'un autre côté la stratégie d'un port dans ses grands équipements doit aussi voir loin (jusqu'à 30 ans pour le « master plan » du Port de Rotterdam) et un projet stratégique qui ne serait que le plan d'action accepté et financé pour les 5 ans à venir serait totalement insuffisant à notre avis : il faut impérativement dépasser l'échelle de la mandature.

A notre sens, le projet stratégique doit donc rester un document d'orientation souvent rediscuté (tous les deux ou trois ans). Il doit aussi présenter différents scénarii possibles en s'attachant à décrire et à se préparer aux conséquences des plus marquants d'entre eux que ce soit dans

le sens du succès, trop souvent mis en valeur, ou de l'échec, trop souvent oublié.

Par ailleurs le processus d'approbation des projets stratégiques se complexifie, notamment avec l'entrée en scène des comités d'établissement dans le cadre général du droit du travail et maintenant de l'Autorité Environnementale suite aux lois dites Grenelle. Par ailleurs la chose se complexifie, encore plus désormais avec la mise en place effective des conseils de coordination interportuaire et des obligations faites de suivi de leurs documents de coordination. La réalisation et la modification des projets stratégiques sont donc devenus un processus long que beaucoup peuvent bloquer ou freiner et malheureusement au détriment d'une vision globale et partagée de là où le port veut et doit pouvoir aller.

Le maniement des projets stratégiques dont nous soutenons totalement l'existence s'avère donc délicat à l'usage. S'il nous est permis de faire part de nos attentes, les voici : il convient de définir plus exactement la nature de ce document et plus précisément le mode de consultation devant précéder son établissement. Par ailleurs nous recommanderions un établissement de ce document un an après l'installation des nouveaux Conseils de Surveillance et de Développement (de manière à permettre une bonne prise de connaissance des problématiques globales par leurs différents membres) et une révision à mi mandat plus un an dans une version allégée d'approbation (information et nil obstat). Nous ajouterions enfin l'exigence en fin de mandature, d'un compte rendu d'exécution du projet stratégique voté par le Conseil de Surveillance, le Conseil de développement et le Comité d'établissement.

Les contrats Etat port

Certes les contrats Etat port manquent à ce jour, mais ont-ils un sens et une utilité ? L'actionnaire Etat ne peut s'engager sur des projets énoncés, forcément succinctement, dans un projet stratégique et attendra toujours la définition précise des projets et de leur justification pour s'engager. Compte tenu de cette position, somme toute raisonnable, de l'actionnaire Etat, il nous semble peu probable que l'Etat lui-même se prononce dans ces conditions. A nouveau, comme pour les projets stratégiques, tout le monde craint de se trouver enfermé dans des choix qui s'avèreraient inappropriés par la suite, car dans un monde extrêmement concurrentiel et mouvant, la vitesse d'exécution est capitale et ce n'est pas ce par quoi brille tout notre système aujourd'hui.

Par ailleurs quel sens a le mot contrat ici ? L'Etat peut se voir engagé sur des montants ou des pourcentages de dividendes, sur des dotations aux investissements mais à quoi s'engagent les ports en contrepartie ? Quel est leur engagement réel ?

La question des dividendes qui fait couler tant d'encre et de salive n'en est pas une à notre avis. L'Etat comme tout actionnaire avisé doit garder sa liberté de fixer les dividendes en fonction des circonstances. Et si

les projets stratégiques avaient un tel degré de précision qu'ils dépendraient crucialement de cette incertitude que devrions-nous dire des simples incertitudes sur les trafics futurs ?

Commentaires détaillés

Vous indiquez : « les conditions dans lesquelles ont été cédés les outillages se sont avérées, au final, onéreuses pour les ports »

Le GPMH a cédé des terminaux dans leur intégralité, à l'exception des infrastructures maritimes qui sont restées sa propriété.

Pour l'activité conteneurs, ces cessions ont permis de dégager une plus-value totale de 11 M€, dont 2 M€ pour les seuls outillages.

Pour les terminaux conteneurs, aucun soupçon de relâchement quant à la défense de ses intérêts ne devrait à notre avis être sous-entendu dans le rapport. En tous cas nous n'avons aucun élément au GPMH permettant un tel soupçon.

Pour l'activité vracs solides, (dans le tableau il n'y a que le Terminal MC6), ces cessions (MC6, +MTV +Céréaliier) ont dégagé une moins-value totale de 11,5 M€, (dont de l'ordre de 3,5 M€ pour les seuls outillages MC6, 2 M€ pour le portique céréaliier et 3,9 M€ pour la totalité du Terminal MTV après appel d'offres) mais intégralement couverte par les dépréciations d'actifs qui avaient été constatées sur ces trois terminaux depuis 2006 dans les comptes du GPMH en application des nouvelles normes comptables relatives aux immobilisations (unité génératrice de trésorerie et valeurs des immobilisations).

Dans ces dépréciations deux sur trois (céréaliier et Terminal MTV) ont été réalisées sur des bases de prix de marché totalement ouvertes puisqu'il y a eu appel d'offres. La situation des ventes dans le domaine vraquier dénote donc beaucoup plus d'errements dans les choix antérieurs des investissements que d'errements dans le processus de cession.

Pour le troisième terminal MC6, le résultat de la négociation de gré à gré, réalisé effectivement entre deux établissements publics - GPMH et EDF Trading -, ne nous satisfait pas dans le cadre de la défense des intérêts du GPMH, mais nous l'avons accepté. D'ailleurs la commission nationale d'évaluation s'est penchée longuement sur ce cas.

Restent deux portiques à conteneurs dont la cession est en cours pour un prix de 10,8 M€ après appel d'offres, dégageant une moins-value de 3,3 M€ couverte par dépréciation d'actif constatée à concurrence de 3,2 M€ dans les comptes du GPMH en application des mêmes normes comptables sur la valeur des immobilisations.

La vente de ces deux portiques, qui n'est pas acquise à ce jour, dénote donc elle aussi beaucoup plus d'errements dans les choix antérieurs des investissements que d'errements dans le processus de cession. Cette cession

si elle se fait ou se fera bien dans le cadre d'un appel d'offres ouvert pour lequel le GPMH avait fixé un prix de retrait. Le prix offert par le candidat retenu est au-dessus de ce prix de retrait

Vous indiquez, tableau et commentaire

Les valeurs de Galtier 2 tiennent compte de corrections qui devaient être apportées compte tenu des dispositions de certains contrats (ex : entretien des surfaces de terre-pleins transférées aux opérateurs par titres domaniaux) ou la suppression à très court terme de certains outillages (ex : le portique à conteneurs 712 à Europe) ou encore le refus de certains opérateurs d'acquiescer certains biens (ex : les jeteurs au MC6).

La valorisation Galtier 2 est de 29 M€, dont 14 M€ pour les terminaux conteneurs et 15 M€ pour le Terminal MC6.

Le cumul des prix de cessions pour le conteneur est de 12,8 M€ (soit 91,5 % de la valorisation Galtier 2) à rapprocher d'une VNC totale de 10,6 M€, soit donc une plus-value pour les seuls outillages conteneurs de 2,2 M€.

Pour le Terminal MC6 (seul vrac intégré dans le tableau), ces chiffres sont respectivement de 1,1 M€ (soit 7 % de la valorisation Galtier mais la mécanique de valorisation a été décrite par mail du 23 juin 2011 adressé à la Cour), pour une VNC de 4,5 M€, soit une moins-value de 3,4 M€.

Les prix n'ont jamais été déterminés en tenant compte des éléments listés dans le 1^{er} paragraphe de la page 9 (déficit analytique, surcapacité, sureffectif...).

Pour le Terminal MTV, dans la phase de gré à gré, la méthode « du plan d'affaires avec résultats prévisionnels de l'exploitation » ou encore méthode des free cash-flow a été retenue mais la cession en gré à gré n'a pas été conduite à son terme et le terminal sera vendu par appel d'offres (dans des conditions financières encore plus mauvaises). Pour le Terminal MC6, la méthode retenue est celle d'une évaluation du coût de l'investissement qu'il faudrait faire au jour de la vente pour répondre au trafic, le tout amputé de l'obsolescence réelle du terminal.

La CNE a validé la totalité des cessions intervenues dans la phase de gré à gré.

A notre sens, votre tableau devrait donc être rempli de la manière suivante :

	<i>1^{ère} Galtier</i>	<i>Galtier 2</i>	<i>Valeur nette comptable</i>	<i>Prix de cession outillages</i>
<i>Le Havre (cumul)</i>	42,8	29	15,1	13,9
<i>Dont conteneurs (opérateurs privés)</i>		14	10,6	12,8
<i>Dont Terminal MC6 A EDF Trading</i>		15	4,5	1,1

Concernant les conditions de crédit

Au Havre, une consultation de quatre banques (BNP, SG, LCL, CRCA) a été opérée en septembre 2009 afin de connaître les conditions auxquelles elles prêteraient au GPMH. Cette consultation a permis de déterminer un taux fixe moyen de 2,86 % sur 3 ans, 4,64 % sur 10 ans et 4,85 sur 20 ans. C'est sur cette base qu'ont été déterminées les modalités de paiement accordées dans le cadre des cessions :

- Outillage et équipement électrique associé

3 ans à 3 % (crédit-vendeur avec augmentation du prix de 9,5 %) (SETN Asie)

10 ans à 4,6 % GMP et TNMSC (SETN pour les Reggiane)

- Terre-pleins et équipements associés

10 ans à 4,6 %

15 ans à 4,7 % EAT et GMP

20 ans à 4,8 %

- NB : CNM et STMC6 ont payé cash. SMEG va payer cash. Le portique céréalier a été payé cash.

Les taux appliqués au Havre n'étaient pas compris entre 3 % et 3,5 % et n'étaient pas inférieurs aux conditions de marché, puisque déterminés par ces conditions de marché. Les taux appliqués correspondent donc au propre taux de refinancement du GPMH de l'époque.

Concernant :

Les remises qui ont été accordées au Havre l'ont été pour contrer les effets de la crise économique (voir les commentaires généraux)

Les chiffres sont exacts.

Ces remises ont représenté 2,2 % du chiffre d'affaires du GPMH en 2009 et de l'ordre de 0,05 % du chiffre d'affaires en 2010 et 2011. Les cessations ont eu lieu en 2010.

En 2009, 3,9 M€ sur $(178,8 + 3,9) = 2,23 \%$

En 2010, 82 K€ sur 187 M€ = 0,04 %

En 2011, 103 K€ sur 180 M€ = 0,06 %

Concernant le volet social

Les détachements réalisés au Havre ont porté sur la totalité des effectifs transférable de MCE et directement dans des entreprises de manutention.

Le sort du département de maintenance est en cours de négociation, dans un contexte plus délicat puisque chaque opérateur a par définition sa politique de maintenance, là où pour les MCE le métier concerné était identique quelle que soit l'entreprise.

De là à dire que la démarche a échoué au Havre est un peu hâtif puisque la négociation est actuellement en cours, en n'écartant pas le détachement d'une bonne partie des personnels exerçant l'assistance exploitation (60 personnes environ).

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DU GRAND PORT MARITIME
DE MARSEILLE**

*Je vous informe que le grand port maritime de Marseille ne souhaite
pas apporter de réponse à ce rapport.*

**REPONSE DU PRESIDENT DU PORT ATLANTIQUE
NANTES SAINT-NAZAIRE**

Je vous informe que ce projet n'appelle pas de réponse de ma part.

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DU GRAND PORT MARITIME
DE LA ROCHELLE**

*Je vous confirme que le grand port maritime de La Rochelle, n'a pas
de réponse complémentaire à apporter à ce rapport.*

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DU GRAND PORT MARITIME
DE ROUEN**

Je n'ai pas d'observations à formuler sur ce rapport, mais qu'il me soit permis de saluer la qualité du travail réalisé ainsi que son objectivité par rapport à une réforme à peine achevée, voire en cours d'achèvement au moment des entretiens de la mission.
