



Inspection générale des Finances

N°2007-M-031-01

**Conseil général des Ponts et
Chaussées**

N° 005126-01

RAPPORT

sur

LA MODERNISATION DES PORTS AUTONOMES

Établi par

Anne BOLLIET
Inspecteur général des Finances

Michel LAFFITTE
Inspecteur des Finances

Claude GRESSIER
Ingénieur général des Ponts et Chaussées

René GENEVOIS
Ingénieur général des Ponts et Chaussées

- Juillet 2007 -

SYNTHÈSE

PRINCIPAUX ELEMENTS DE CONSTAT

La dégradation globale des parts de marché des ports autonomes français comme leur insuffisante compétitivité par rapport aux grands ports concurrents du « range » Nord et de la Méditerranée, particulièrement pour les conteneurs, ont fait l'objet de nombreux constats partagés par la mission. Celle-ci n'a pas observé d'améliorations significatives, du fait notamment des retards dans la réalisation des terminaux de Port 2000 au Havre ou du maintien d'une situation sociale conflictuelle à Marseille, qui rejaillit sur un grand nombre de ports.

Pourtant, des réformes intervenues depuis une quinzaine d'années montrent que des progrès de productivité sont possibles :

- la réforme des dockers de 1992 a été un puissant facteur de modernisation dans la manutention portuaire. 90% des dockers (dont le nombre a été divisé par deux) sont aujourd'hui mensualisés et sont sous l'autorité des sociétés de manutention, sauf à Marseille où demeure un nombre élevé d'intermittents ;
- la mise en place à Dunkerque de nouveaux terminaux intégrant l'ensemble des activités de manutention (équipements, dockers et grutiers).

Cependant, l'organisation du travail de manutention reste éclatée entre les entreprises (dockers) et les services d'outillage des ports autonomes (grutiers), si bien que les évolutions amorcées avec la réforme de 1992 ne pourront produire tous leurs effets tant que l'ensemble des activités de manutention n'auront pas été intégrées au sein des entreprises, comme c'est le cas dans tous les grands ports européens. Cette réforme implique les équipements, les personnels et les modes de financement compte tenu de la sous-tarification actuelle des outillages publics.

Elle doit être conduite rapidement du fait de l'accélération des changements dans l'économie maritime et portuaire mondiale : conteneurisation croissante des marchandises, intégration verticale de toute la chaîne de transport autour des grands armements. L'enjeu d'un retour rapide à la compétitivité des ports autonomes français est très important en termes d'emplois, dans le domaine notamment de la logistique, en plein développement, associée au transport de la marchandise.

Enfin, à la différence des ports concurrents, l'État tend à se désengager financièrement de ses obligations, en matière d'entretien des accès maritimes et des grands investissements.

PROPOSITIONS

La clarification des missions des établissements portuaires est prioritaire et prime sur la réforme de leur statut ou de leur gouvernance.

LES MISSIONS

Recentrage des ports autonomes sur :

- les missions d'autorité publique (accès maritimes et écluses, réception et accueil des navires, police, sécurité, sûreté) ;

- Synthèse, page 2 -

- le développement, l'aménagement et la gestion du domaine portuaire (grandes infrastructures, affectation des terminaux, valorisation des terrains) ;
- le développement et la promotion de la place portuaire et des interfaces mer / terre et port/terre, le port autonome devant être un acteur du transfert modal ;
- la définition par le port autonome d'un cadre général de régulation des activités portuaires.

Transfert de l'exploitation des terminaux portuaires aux entreprises de manutention du secteur privé. Ce transfert doit permettre à ces entreprises de maîtriser l'intégralité de leurs facteurs de production – équipements et engins de levage (superstructures) et ensemble des personnels (dockers et grutiers) – et d'engendrer des gains de productivité. En corollaire au transfert des équipements, les personnels du port autonome (conduite et maintenance) nécessaires à leur exploitation doivent être transférés aux entreprises de manutention sur la base du volontariat. Ce transfert vaut aussi pour les personnels actuellement « mis à disposition » dans le cadre des conventions d'exploitation de terminaux (CET).

Mise en œuvre concrète de ces orientations

- supprimer toute référence à la notion d'outillage public dans le code des ports maritimes et encadrer strictement toute activité concurrentielle ;
- fixer un délai au-delà duquel un port autonome ne pourra plus procéder à l'exploitation de terminaux à conteneurs et à vrac solides (3 ans maximum), ni à l'exploitation des deux terminaux pétroliers de Marseille (Fos et Lavera) ni a fortiori intervenir sur le futur terminal gazier GDF2 ;
- demander à chaque port autonome de disposer dans les 6 mois d'un schéma directeur d'évolution de ses terminaux ;
- prévoir, pendant la période transitoire, que le port autonome ne peut procéder ni à l'achat de nouveaux outillages ou à leur remplacement ni à l'embauche de nouveaux grutiers (y compris pour le remplacement de départs en retraite) ;
- filialiser (une filiale du port pouvant aller jusqu'à 100%) les activités liées à de l'outillage résiduel (en cas de non réponse du marché après appel d'offre ou seuil de rentabilité non atteint) ;
- garantir les droits des personnels demandant leur transfert (maintien du niveau de salaire et droit au retour notamment) ;
- poursuivre la réforme des dockers là où elle est incomplète (Marseille) ;
- accompagner la réforme par une prise en compte progressive de la valeur locative des équipements transférés pour le calcul de la taxe professionnelle des entreprises de manutention.

LE STATUT DES PORTS AUTONOMES

Trois types de statuts sont théoriquement possibles, celui d'établissement public de l'État, celui d'établissement public local et celui de société anonyme. La mission recommande le maintien du statut d'établissement public, bien adapté aux missions d'aménagement, de gestion et de développement du domaine, d'autant que les pratiques comptables et de gestion tendent de plus en plus à rapprocher les établissements publics industriels et commerciaux que sont les ports autonomes des sociétés. Ce statut est très proche de celui d'un grand nombre de ports étrangers (pratiquement partout en Europe continentale).

LA GOUVERNANCE

La mission recommande la mise en place d'un système à conseil de surveillance et directoire. Cette évolution devrait s'accompagner de recrutements plus diversifiés et d'une plus grande responsabilisation des cadres dirigeants (envoi d'une lettre de mission lors de la prise de poste et rémunération à la performance).

Le conseil de surveillance serait plus réduit que les actuels conseils d'administration (16 membres au lieu de 26). Il comprendrait 4 composantes égales (État, collectivités territoriales, personnalités indépendantes représentant le monde économique et salariés). Il définirait les orientations stratégiques, voterait le budget et les investissements et assurerait le contrôle de l'établissement.

Le directoire (3 ou 4 membres) serait en charge de la gestion de l'établissement portuaire. Ses membres seraient nommés par le conseil de surveillance et, s'agissant du président, par l'État sur proposition du conseil de surveillance.

A cette nouvelle gouvernance, seraient associés un comité d'audit et un comité des rémunérations ainsi qu'un conseil de développement portuaire pour organiser l'interface avec la place portuaire et recueillir leur avis sur les questions qui les concernent. Enfin, des organismes paritaires de droit commun (comité d'entreprise notamment) devraient être généralisés.

LES RELATIONS ENTRE LES PORTS AUTONOMES ET L'ÉTAT

- réflexion stratégique partagée entre l'État et les ports autonomes (et les collectivités territoriales) sur la politique portuaire permettant de définir les grands enjeux : désengagement des activités d'outillage et restauration d'une plus grande compétitivité par des objectifs de productivité et avec une baisse des coûts de passage portuaire, notamment les droits de port ;
- contractualisation, sur des objectifs et des moyens, entre l'État et les ports autonomes sur le calendrier et les grandes orientations ainsi que sur la mise en œuvre des politiques de développement durable et d'aménagement du territoire ;
- remise à niveau des crédits d'entretien des accès maritimes en contrepartie de gains de productivité significatifs sur l'activité de dragage et après audit du GIE Dragages Ports ;
- présentation à la Commission européenne de « lignes directrices » permettant de valider les interventions des collectivités publiques dans le financement de la politique portuaire tant en investissement qu'en incitation au transfert modal ;
- réforme de la tutelle et expertise du dispositif de contrôle économique et financier des ports autonomes.

LA FISCALITE DES PORTS AUTONOMES ET LES PRELEVEMENTS DE L'ÉTAT

La mission préconise une clarification de la situation sur la base des orientations générales suivantes :

- assujettissement à l'impôt sur les sociétés, dans un délai cohérent avec celui du désengagement des ports autonomes des activités de manutention, étant entendu que seules les activités lucratives seraient taxées. Application d'un régime normal de dividendes calculé sur le résultat après impôt sur les sociétés ;
- assujettissement progressif (sur 8 ans) à la taxe foncière sur les propriétés bâties et réduction du tiers de la valeur locative, étant entendu que sur une partie croissante du domaine portuaire, le redevable de la taxe sera le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire avec droits réels.

Il est enfin précisé qu'une partie des propositions de la mission passe par des dispositions législatives modifiant le code des ports maritimes. Celles-ci supposent aussi que la séparation comptable des activités (imposée par le droit communautaire) soit réalisée à court terme.

SOMMAIRE

I. LES PROBLEMES DES PORTS AUTONOMES SONT CONNUS DE LONGUE DATE ET FONT L'OBJET D'UN CONSTAT PARTAGE.....	2
A. LA DEGRADATION DES PARTS DE MARCHÉ DES PORTS AUTONOMES FRANÇAIS	2
B. LA STRUCTURATION DU TRAFIC NE RELEVE PAS AU PREMIER CHEF DES PORTS	2
C. LES PORTS FRANÇAIS SONT CONSIDERES COMME INSUFFISAMMENT FIABLES	3
D. LES PORTS AUTONOMES FRANÇAIS SONT INSUFFISAMMENT COMPETITIFS, CE QUI PESE SUR NOTRE COMMERCE EXTERIEUR.....	4
E. CETTE PRODUCTIVITE DEPEND EN GRANDE PARTIE DE L'ORGANISATION DU TRAVAIL DANS LES PORTS.....	5
F. L'ÉTAT PEINE A CONDUIRE DES REFORMES ET N'EXERCE PAS PLEINEMENT SES MISSIONS D' « ACTIONNAIRE ». IL INVESTIT DE MOINS EN MOINS ET NE DONNE PAS D'ORIENTATIONS STRATEGIQUES.....	7
G. L'ADMINISTRATION DES PORTS AUTONOMES N'EST PLUS ADAPTEE A L'ÉVOLUTION DE L'ACTIVITE PORTUAIRE	9
H. LA BONNE SITUATION FINANCIERE GLOBALE DES PORTS AUTONOMES CACHE DES ACTIVITES DEFICITAIRES, UN FAIBLE NIVEAU DE PRELEVEMENTS FISCAUX ET UNE « RENTABILITE » INEGALE SELON LES PORTS.....	11
I. LA QUESTION DU COUT DE PASSAGE PORTUAIRE	15
J. L'AMÉLIORATION DE LA COMPETITIVITE DES PORTS CONSTITUE UN ENJEU TRÈS IMPORTANT EN TERMES D'EMPLOIS.....	15
II. LES MISSIONS DES PORTS AUTONOMES DOIVENT ÊTRE RECENTREES SUR LES FONCTIONS D'AUTORITE, D'AMÉNAGEMENT ET DE PROMOTION DE LA PLACE PORTUAIRE	17
A. LES MISSIONS DES PORTS AUTONOMES DOIVENT ÊTRE ADAPTEES A LEUR ENVIRONNEMENT CONCURRENTIEL.....	17
B. LES PORTS DOIVENT ÊTRE RECENTRES SUR DES MISSIONS D'AUTORITE, D'AMÉNAGEMENT ET DE PROMOTION DE LA PLACE PORTUAIRE.....	18
C. ELLES DOIVENT SE TRADUIRE DANS L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES PORTS, NOTAMMENT EN TERMES DE TRANSPARENCE FINANCIERE	21
D. INSCRIRE LA REFORME DANS UN NOUVEAU CADRE LEGISLATIF	23
III. LES CONSÉQUENCES DOIVENT EN ÊTRE TIRÉES POUR LES ACTIVITÉS D'EXPLOITATION DES PORTS AUTONOMES SUR LES TERMINAUX.....	25
A. LA PROBLÉMATIQUE ACTUELLE DE L'OUTILLAGE PORTUAIRE NE SE COMPREND QU'EN RÉFÉRENCE AUX ÉVOLUTIONS PASSÉES	25
B. DES ORIENTATIONS FORTES DOIVENT ÊTRE PRISES SUR L'OUTILLAGE PORTUAIRE	26
C. LA MISE EN ŒUVRE DE CES ORIENTATIONS STRATEGIQUES PEUT CONNAITRE PLUSIEURS DECLINAISONS, ADAPTEE AUX ENJEUX ET AUX REALITES DIVERS DES PLACES PORTUAIRES.....	31
IV. LES STATUTS ET LA GOUVERNANCE DES PORTS AUTONOMES DOIVENT ÊTRE ADAPTES A LEURS NOUVELLES MISSIONS	38
A. LE STATUT D'ÉTABLISSEMENT PUBLIC APPARAÎT LE PLUS CONFORME AUX NOUVELLES MISSIONS DES PORTS AUTONOMES	38
B. UNE GOUVERNANCE DICTÉE PAR UN PRINCIPE D'EFFICACITE.....	41

V.	LA STRATEGIE ET LES RELATIONS DE L'ÉTAT A L'EGARD DES PORTS AUTONOMES DOIVENT ETRE CLARIFIEES.....	45
A.	UNE REFLEXION STRATEGIQUE PARTAGEE ENTRE L'ÉTAT ET LES PORTS AUTONOMES EST UN IMPERATIF.....	45
B.	LA CONTRACTUALISATION DES OBJECTIFS ET DES MOYENS DES PORTS AUTONOMES DANS LE CADRE DE LEURS NOUVELLES MISSIONS EST UNE NECESSITE	47
C.	L'ÉTAT ET LES PORTS AUTONOMES DOIVENT EN TIRER LES CONSEQUENCES ECONOMIQUES ET FINANCIERES.....	48
D.	LES MODALITES DU CONTROLE DE L'ÉTAT SUR LES PORTS AUTONOMES DOIVENT ETRE MODERNISEES	50
VI.	LA FISCALITE, OUTIL D'ACCOMPAGNEMENT DE L'EVOLUTION DES PORTS	52
A.	UNE EVOLUTION PROGRESSIVE DE LA FISCALITE DES PORTS	52
B.	UNE EVOLUTION DE LA FISCALITE DES ENTREPRISES DE MANUTENTION, PROGRESSIVEMENT AJUSTEE A LEUR OUTIL DE PRODUCTION	55

INTRODUCTION

Par lettre du 22 février 2007 (cf. annexe I), le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État ont confié à l'inspection générale des finances et au conseil général des ponts et chaussées une mission sur la modernisation des ports autonomes.

Alors que les parts de marché de ces ports se sont dégradées par rapport à leurs concurrents européens, les ministres ont souhaité une clarification des missions et objectifs des autorités portuaires ainsi que des propositions portant notamment sur la répartition des rôles entre acteurs publics et privés, sur les modalités d'intervention financière de l'État, sur la gouvernance des établissements portuaires, sur les relations avec l'État ou sur les questions fiscales. Les ministres ont considéré qu'il fallait faire preuve d'ambition pour la modernisation des ports autonomes.

Pour la mission, l'enjeu essentiel, pour l'évolution du système de production portuaire, réside dans la clarification des missions exercées par le port au regard de celles des autres acteurs et opérateurs intervenant sur le port. Tous les autres aspects en découlent et sont seconds par rapport à cette nécessaire clarification.

La mission s'est rendue dans l'ensemble des ports autonomes maritimes où elle a rencontré, outre le directeur général et ses collaborateurs, le président du conseil d'administration, des administrateurs ainsi que des clients du ports et des acteurs de la place portuaire. Elle a rencontré, au niveau national, les représentants des organisations portuaires et socio-professionnelles, utilisatrices des ports. Compte tenu de la période électorale, la mission n'a pas estimé opportun de rencontrer les élus concernés. Elle a considéré qu'il fallait disposer de comparaisons avec les ports européens concurrents tant sur le fonctionnement de ces ports que sur les données financières et fiscales. A cet effet, elle s'est rendue au port d'Anvers, à la direction générale en charge des ports de la région flamande et à la direction générale des transports et de l'énergie de la commission européenne. Elle a également disposé des informations communiquées à sa demande par les attachés fiscaux en poste dans les principaux États maritimes européens (cf.. liste des organismes rencontrés en annexe II).

Dans la mesure où beaucoup d'informations et d'études sont disponibles sur les ports, au travers notamment des deux rapports de la Cour des comptes de 1999 et 2006¹, la mission n'a pas considéré utile de procéder à une description approfondie des activités des ports autonomes et de leur organisation. Elle a, en conséquence, limité les aspects descriptifs aux constats nécessaires à la présentation de ses propositions.

Enfin, il est précisé que la mission n'a traité que des ports autonomes maritimes. Elle n'a pas abordé les ports autonomes fluviaux compte tenu de leurs spécificités.

¹ Rapport sur la politique portuaire française d'octobre 1999 et rapport public thématique sur « les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action » de juillet 2006.

I. LES PROBLEMES DES PORTS AUTONOMES SONT CONNUS DE LONGUE DATE ET FONT L'OBJET D'UN CONSTAT PARTAGE

A. La dégradation des parts de marché des ports autonomes français

De manière générale, la part de marché des ports français continue à se dégrader (cf. annexe III).

Le trafic des ports autonomes français² (un peu moins de 300 Mt en 2006), a augmenté de 24% depuis 1989, soit 2,5 fois moins vite que les ports européens (+ 60%). Le poids relatif des ports français a régressé de 4 points et représente en 2006 14% environ du commerce portuaire européen. Ces données, comme le souligne l'annexe III, traduisent à la fois l'évolution de la compétitivité propre à chaque port et les évolutions conjoncturelles ou structurelles des différentes filières industrielles, agro-alimentaires ou logistiques des hinterlands portuaires.

Une dégradation se constate dans tous les trafics, vrac liquides (produits pétroliers) et solides, mais surtout dans le transport conteneurisé, pour lequel la part de marché des ports autonomes est de 6% seulement du trafic maritime européen et traduit une réelle perte de compétitivité relative. Le développement de ce mode de transport n'a pas profité aux ports français alors qu'il a été multiplié par 4 en Europe depuis la fin des années 80.

Le trafic du port de Marseille – premier port autonome avec 100 Mt et 33% du trafic, en raison de l'importance des produits pétroliers – n'a que faiblement augmenté depuis 1989 (+ 7%). Sa part de marché (15%) dans la façade méditerranéenne n'a cessé de se dégrader (8 points de moins) au fur et à mesure de la montée en charge de ports concurrents en Espagne et en Italie, même si on constate une certaine stabilisation depuis 2004. Le port du Havre – qui représente 20% du trafic français avec 74 Mt en 2006 – s'est développé davantage que celui de Marseille (+ 41% depuis 1989) mais sa part de marché sur le « range Nord », stabilisée à environ 6,4% entre 1989 et 2004, s'est dégradée en quelques années (5,6% en 2006), suite notamment au retard dans la livraison des premiers terminaux de Port 2000. Par ailleurs, une légère progression de la part de marché de Dunkerque s'explique en particulier par la croissance des vracs solides.

Ces quelques chiffres mettent en évidence le retard pris par les ports autonomes – et particulièrement les plus grands - pour s'adapter à l'explosion du trafic maritime. La France dispose pourtant d'un avantage compétitif en Europe, avec plusieurs façades maritimes favorisant sa situation de transit et de carrefour multimodal. Cet avantage n'a pu, à ce jour, être valorisé compte tenu des retards de productivité, de fiabilité et de régularité qui affectent encore plusieurs ports français.

B. La structuration du trafic ne relève pas au premier chef des ports

S'agissant des conteneurs, c'est l'armateur qui décide aujourd'hui de desservir ou non un port, en fonction de plusieurs éléments, et notamment :

- l'intérêt économique de l'escale, c'est-à-dire le tonnage ou le nombre de conteneurs susceptibles d'être embarqués et débarqués, pouvant justifier l'arrêt dans un port, voire le détournement par rapport à une route directe, moins coûteuse. De ce point de vue, les qualités nautiques et l'hinterland des grands ports français, ouverts sur les marchés de l'Europe continentale, sont tout à fait favorables à l'escale des grands armateurs ;

² La France compte 7 ports autonomes maritimes en métropole (Le Havre, Marseille, Dunkerque, Rouen, Nantes Saint-Nazaire, Bordeaux et La Rochelle devenu port autonome au 1^{er} janvier 2006) et le port autonome de Guadeloupe (PAG). Les statistiques de trafics et de parts de marché données ci-dessous ne concernent que les ports métropolitains.

- la productivité et la fiabilité du port. L'armateur exige aujourd'hui que, compte tenu du coût d'immobilisation d'un navire, celui-ci fasse escale pendant le temps le plus court possible et reparte à l'heure, de manière à assurer, sans coût supplémentaire, les escales prévues sur les lignes régulières ;
- la qualité et la fluidité de la desserte terrestre (ferroviaire, fluviale ou routière) qui permet de libérer les terminaux et d'acheminer rapidement la marchandise vers les lieux de consommation.

Avec le développement des conteneurs – leur trafic double tous les 7 ans – les armements ont été conduits, pour mieux maîtriser la chaîne de transport et l'interface mer / terre, à se positionner dans les métiers amont, en créant des filiales de manutention portuaire et de transport terrestre ou fluvial. Cette **intégration verticale** a conduit, par exemple, CMA-CGM à devenir manutentionnaire au Havre au travers de sa filiale GMP (Générale de Manutention Portuaire).

Pour les flux autres que les conteneurs, c'est l'industriel ou le chargeur qui choisit son port de débarquement, en fonction de critères analogues.

C. Les ports français sont considérés comme insuffisamment fiables

Cette fiabilité est d'abord sociale. Les données sur la conflictualité et la fiabilité sociale des ports sont peu suivies au niveau national et, quand elles le sont, l'hétérogénéité des données n'autorise aucune analyse sur l'impact réel du mouvement. Tout juste peut-on connaître le nombre de mots d'ordre nationaux de grève³, mais pas leur effet sur les activités du port. Ces mots d'ordre sont d'ailleurs diversement suivis selon les ports et les catégories de personnels (grutiers ou dockers), et certaines places portuaires ont fait depuis 15 ans d'indéniables progrès. Mais en termes d'image, les défaillances des grands ports, notamment en 2005, 2006 et mars 2007, occultent largement ces progrès et ternissent brutalement la réputation de tous. En 2005 et 2006, il y aurait eu 3 à 4 mots d'ordre nationaux de grève par an, de durée variable selon les ports. Parfois, ces grèves peuvent être assez peu pénalisantes : grève en fin de période de travail (« shift »), suppression d'heure supplémentaire ; etc. En tout état de cause, les opérateurs font valoir l'absence totale de grève à Shanghai ou à Hambourg. Quelles que soient l'ampleur et la réalité du mouvement, une simple menace de grève sur un port français est immédiatement connue de l'ensemble des armateurs, qui anticipent en supprimant l'escale concernée (sauf en cas de trafic captif comme pour les produits pétroliers à Marseille). A cet égard, la fréquence et la durée des grèves sur le port de Marseille rejaillissent sur l'ensemble des ports français (exemple des 18 jours de grève en mars 2007 sur les terminaux pétroliers). L'insuffisante fiabilité et le déficit d'image qui en résulte constituent un handicap majeur pour l'ensemble des ports français. Ceux-ci auraient tout à gagner à une plus grande transparence sur ces questions.

Cette fiabilité dépend aussi de la performance des équipements. Dans certains ports, la vétusté des portiques et engins de levage ou une maintenance insuffisante sont sources de pannes donc d'un allongement de la durée d'immobilisation du navire et de coûts supplémentaires.

³ Les grèves récentes ont été motivées par la décentralisation des ports d'intérêt national, par le projet de directive européenne sur les services portuaires (14 juin 2005, 16 et 17 janvier 2006), par le CPE (28 mars 2006, 4 avril 2006) ou encore par la question des heures supplémentaires (entre le 8 et le 16 janvier 2007), par les salaires (31 mars 2007 – grutiers) ou la pénibilité du travail (4 juin 2007 – dockers). Source : UNIM.

D. Les ports autonomes français sont insuffisamment compétitifs, ce qui pèse sur notre commerce extérieur

Comme les données sociales, les données relatives à la productivité et à l'efficacité des ports sont mal connues des pouvoirs publics et sont considérées comme quasi confidentielles par les opérateurs. Les résultats obtenus sont d'ailleurs différents selon l'origine de l'information.

S'agissant des **terminaux à conteneurs** – qui constituent aujourd'hui l'enjeu essentiel du développement des ports – la *productivité d'un quai* peut se mesurer au nombre de mouvements (débarquement/embarquement d'un conteneur) par heure d'escale du navire à quai. Ce nombre dépend de plusieurs facteurs, notamment le temps de fonctionnement et les cadences de chaque portique, d'une part, et le nombre de portiques mis en service par navire, d'autre part. Selon les données disponibles, ce nombre de mouvements varie de 23 à 50 pour Marseille et de 19 à 90 pour le Havre (cf. annexe IV - I). En 2002, le temps annuel de fonctionnement d'un portique variait du simple au double entre Marseille et Anvers. Aussi, le nombre de conteneurs traités par mètre linéaire de quai représentait au Havre et à Marseille - Fos la moitié de ce qui était traité à Valence et le quart de ce qui était traité à Anvers.

Ces différences mettent en évidence des niveaux de productivité variables selon les terminaux – en fonction notamment des évolutions intervenues dans l'organisation du travail – mais aussi selon les méthodologies et hypothèses retenues pour comparer la productivité des ports.

Ainsi, la mesure de la productivité ne tient pas toujours compte de tous les éléments qui influent sur la *compétitivité d'une escale ou d'un port*, notamment le temps d'attente avant l'arrivée au quai de débarquement⁴ (cf. données relatives au port de Marseille en annexe IV). L'immobilisation du navire pendant ce temps représente en effet des coûts fixes élevés⁵. En outre, pour rattraper le temps perdu⁶, le navire supporte des charges supplémentaires, ce qui explique que le temps d'attente est considéré, à côté de la productivité intrinsèque d'un terminal et du coût de passage portuaire comme un élément déterminant de la compétitivité d'un port. Ces temps d'attente peuvent provenir d'une mauvaise organisation du travail sur le port et/ou d'une saturation ou de dysfonctionnements des terminaux (portiques vétustes ou trop peu nombreux).

Au total, même s'il faut considérer avec précaution et savoir interpréter les données relatives à la productivité des ports, celles-ci traduisent néanmoins un déficit de compétitivité des grands ports français de conteneurs par rapport à leurs concurrents du « range Nord » et de la Méditerranée. Seul le nouveau terminal de Port 2000 se rapproche des standards internationaux.

L'insuffisance de compétitivité a des conséquences sur notre **commerce extérieur**. Même si les données disponibles sont partielles, du fait en particulier de la perte d'informations inhérente à la mise en place du marché unique le 1^{er} janvier 1993, elles montrent un déficit dans les courants d'échange. L'Union européenne constitue désormais un seul territoire douanier qui permet aux importateurs d'accomplir les formalités douanières dans n'importe quel point d'entrée et de les mettre en « libre pratique », transformant ainsi de ce fait des flux avec les pays tiers en relations intra-communautaires.

⁴ Temps de navigation dans les accès maritimes du port, très variable, attentes éventuelles de place à quai, congestion, etc.

⁵ Pour un porte-conteneurs de 8 500 EVP, les coûts fixes (équipage, maintenance / entretien, amortissements, frais financiers) représentent 30 000 \$ par jour.

⁶ Si un navire (8500 EVP) est contraint d'accroître sa vitesse, par exemple de 22 à 24 nœuds, le coût supplémentaire est de 12 150 \$ par jour à raison de 45 tonnes supplémentaires de fuel par jour.

Le choix du port d'importation est déterminé par la situation géographique et par la qualité des installations portuaires et de la desserte terrestre. 15 à 20% en valeur des marchandises destinées à la France en provenance de pays tiers⁷ sont dédouanées dans d'autres États de l'union européenne, notamment la Belgique et les Pays-Bas. Ce pourcentage passe à 20 / 25% si on exclut les pondéreux et produits pétroliers. A l'inverse, la France récupère des importations pour le compte d'autres États membres mais dans des proportions moindres (2% environ)⁸. La concurrence intra-européenne joue donc à plein en matière de dédouanement.

Une autre approche⁹, toujours à partir des données douanières mais cette fois-ci en volume et en tenant compte des taux moyens de conteneurisation par type de marchandise, fait apparaître que 89% des marchandises conteneurisées (hors pétrole) en provenance de pays tiers passent par des ports français, cette part étant de 75% à l'exportation.

Des mesures¹⁰ ont été prises par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) pour neutraliser, pour les importateurs, les effets de l'organisation française en matière de TVA à l'importation. Mais ces mesures, pour importantes qu'elles soient, ne sont évidemment pas de nature à compenser l'insuffisante compétitivité des ports. Certains interlocuteurs de la mission ont évoqué le caractère trop répressif des services douaniers français, pouvant conduire certains opérateurs à préférer transiter par d'autres ports. Il convient de leur rappeler que ces services ont aussi pour mission la protection du consommateur et le contrôle des produits mis à la consommation. Il serait souhaitable que ces contrôles soient effectués avec la même intensité dans tous les états membres pour éviter une concurrence entre services douaniers, préjudiciables aux consommateurs.

E. Cette productivité dépend en grande partie de l'organisation du travail dans les ports

Dans cette organisation, héritée du passé, on distingue plusieurs cas de figure : d'une part, des quais publics avec des outillages dits « publics », financés et gérés par les ports, sur lesquels opèrent des entreprises privées (c'est encore l'essentiel pour les marchandises diverses et les conteneurs), d'autre part, des quais et des outillages privés financés et gérés par des entreprises privées dans le cadre de concessions. C'est le cas par exemple de trafics spécialisés tels que les silos à céréales (Rouen), les minerais – avec notamment la « sidérurgie » sur l'eau développée à Marseille et Dunkerque dans les années 80 – ou encore des produits pétroliers. Entre ces deux situations, on peut trouver des modes d'exploitation intermédiaires avec par exemple des quais publics et des outillages privés. Ces modes d'exploitation diffèrent par l'organisation du travail et des personnels.

a) S'agissant des **marchandises en vrac et des conteneurs**, l'organisation du travail a longtemps été marquée par la dissociation entre d'un côté des entreprises familiales de manutention, avec peu de capital et sans personnel de manutention, et de l'autre, des ports fournissant à ces entreprises des quais de déchargement et des outillages « publics » (portiques, grues...). Ces entreprises font appel à deux catégories de personnels :

- *les grutiers et portiqueurs* : ce sont des salariés des ports autonomes, affectés à la conduite et à la maintenance des grues louées par les manutentionnaires aux autorités portuaires ;

⁷ Source : DGDDI. La mission n'a pas été en mesure de valider les proportions de 2/3 – 1/3 ou moitié / moitié, citées dans un certain nombre de documents comme représentant la part des marchandises destinées à la France, dédouanées dans un port étranger.

⁸ A l'exportation, l'examen des flux n'a pas la même portée car les exportateurs sont à l'heure actuelle tenus de dédouaner dans l'État d'origine, mais rien n'interdit de dédouaner en France et d'exporter par Anvers ou Rotterdam.

⁹ Base de données SITRAM du service économique, statistique et prospective (SESP) du ministère des transports.

¹⁰ Exigibilité de la TVA à l'importation repoussée après l'exercice du droit à déduction sur la CA3 (effet en trésorerie), décaissement de la part de la TVA correspondant aux importations et suppression en 3 ans de la redevance de 1°/°°(suppression totale au 1^{er} janvier 2007).

- *les dockers* : historiquement, les dockers étaient des travailleurs intermittents, recrutés à la journée par les manutentionnaires au Bureau Central de la Main d'œuvre (BCMO). Ce système de l'intermittence s'était organisé pour apporter aux dockers, soumis à l'irrégularité des navires, un minimum de garanties, symbolisées par la détention de la « carte G ». Ce système avait existé dans presque tous les ports européens, mais a disparu un peu partout dans les années 80. Les ports français ont tardé à faire évoluer leur organisation. Après plusieurs plans sociaux, la loi du 9 juin 1992 portant réforme de la manutention portuaire a organisé la sortie de l'intermittence et le recrutement des dockers directement par les entreprises de manutention au travers de contrats de travail et de leur mensualisation (cf. annexe IV - II).

Quinze ans plus tard, la mission regrette qu'aucune réelle évaluation de cette réforme n'ait été faite. On constate cependant des gains de productivité puisque le nombre de dockers dans les ports autonomes a été réduit de moitié environ (6 742 intermittents en 1992 à un peu plus de 3 500 au 1^{er} janvier 2007), suite aux plans sociaux et plus récemment aux plans amiante (cf. annexe IV - III) qui ont accompagné la mise en œuvre de la loi. La mise en service de nouveaux terminaux, au Havre notamment, se traduit par une reprise des recrutements de dockers par les entreprises de manutention.

Actuellement, plus de 90% des dockers sont mensualisés, salariés d'une entreprise de manutention. Le statut de l'intermittence ne concerne donc plus que 7% des dockers en activité, ceux qui n'ont pas souhaité signer un contrat de travail avec une entreprise de manutention. Ces dockers sont, pour l'essentiel, à Marseille. Par ailleurs, au sein des dockers mensualisés, les deux tiers ont été recrutés après 1992 ce qui se manifeste par le rajeunissement de la pyramide des âges des dockers et l'élévation concomitante du niveau de formation. Ainsi, moins de 40% des dockers (mensualisés ou intermittents) sont encore aujourd'hui titulaires d'une « carte G »¹¹. Une partie d'entre eux est susceptible de bénéficier de la poursuite des plans amiante, accélérant ainsi le processus d'extinction du système antérieur à 1992.

Au total, la réforme initiée en 1992, même si elle n'est pas encore complètement terminée, a permis que les dockers, dans leur majorité, passent sous l'autorité des entreprises de manutention qui peuvent améliorer leur organisation du travail et leur productivité. Elle a constitué à ce titre un des principaux facteurs de modernisation des ports de ces dernières années. Pour autant, cette réforme ne peut produire tous ses effets tant qu'il existera une organisation du travail éclatée entre, d'un côté, les dockers salariés de l'entreprise, de l'autre les grutiers et portiqueurs relevant du port. Or, le déchargement d'un navire dans les conditions optimum exigées aujourd'hui par les armements nécessite une organisation unifiée et une unité de commandement, sous l'autorité du manutentionnaire (cf. partie III du rapport).

b) Pour certains **trafics spécialisés**, cette unité d'organisation et de commandement existe depuis longtemps. C'est le cas de certains vrac solides ou, dans la quasi-totalité des ports, des *produits pétroliers*. Les terminaux pétroliers sont opérés par les compagnies pétrolières directement (Nantes Saint-Nazaire, Dunkerque, Rouen, Bordeaux) ou par un opérateur spécialisé (exemple de la CIM au Havre), avec leur propre personnel qui assure les branchements. Il en est de même des terminaux gaziers, comme le terminal gazier de Montoir ou le premier terminal gazier de Fos (GDF1) opérés par les agents de GDF.

¹¹ La détention de la carte G par les dockers mensualisés permet, en cas de licenciement, de retourner au BCMO et de bénéficier ainsi de l'indemnité de garantie. C'est la raison pour laquelle les BCMO ne sont pas fermés tant qu'il existe une potentialité de retour, en pratique jusqu'au départ en retraite du dernier docker titulaire de ladite carte.

Un seul port fait exception à cette organisation, Marseille. Relié à un pipeline, ce port dessert 6 raffineries le long de l'axe rhodanien, jusqu'à Karlsruhe. Il exporte et importe 60 MT de produits bruts et raffinés. Dans les deux terminaux pétroliers (Fos et Lavera), les branchements sur le pipe line sont opérés par des agents du port de Marseille qui ne relèvent pas de l'autorité des compagnies pétrolières. Selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, cette situation pourrait mettre en jeu la sécurité des opérations¹². Cette organisation, très particulière, a commencé à faire tâche d'huile à Marseille puisque les agents du port ont revendiqué d'opérer le nouveau terminal gazier GDF2 de Fos (ouverture prévue fin 2007), déclenchant à cette occasion un mouvement social de longue durée en mars 2007. S'agissant de GNL à - 162°, l'enjeu de sécurité est là aussi majeur si le terminal devait être opéré par du personnel dont GDF n'aurait pas la maîtrise.

F. L'État peine à conduire des réformes et n'exerce pas pleinement ses missions d' « actionnaire ». Il investit de moins en moins et ne donne pas d'orientations stratégiques.

Le cadre juridique et institutionnel, codifié dans le code des ports maritimes, est ancien et a été fixé pour ses grandes lignes par la loi du 29 juin 1965. Dans son rapport public particulier de 1999, la Cour avait préconisé une révision du classement des ports autonomes ainsi qu'une évolution du régime d'exploitation des ports d'intérêt national (PIN). Le transfert des PIN aux collectivités territoriales, en application de la loi du 2 août 2004, est aujourd'hui effectif. Mais la classification des ports autonomes n'a pas été revue. Bien plus, un nouveau port autonome (La Rochelle) a été ajouté. A l'exclusion de la réforme du statut des dockers, les projets de réforme préparés depuis lors n'ont pas abouti, notamment en matière de gouvernance des ports. Une telle réforme ne pouvait d'ailleurs sans doute pas se concrétiser sans une évolution préalable des missions et compétences des autorités portuaires. Dans ces conditions, les évolutions indispensables et minimales ont été apportées par petites touches successives – comme ce fut le cas avec les conventions d'exploitation de terminal – sans toucher aux « fondamentaux » portuaires.

a) **Il n'y pas vraiment de « politique portuaire établie par le gouvernement »**, alors que le code des ports fait explicitement référence à cette mission de l'État (Art. L. 111-1). A l'occasion du renouvellement des conseils d'administration en 2005, la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMRF) avait demandé aux conseils d'administration des ports autonomes d'élaborer un plan d'entreprise. Cette initiative, au demeurant intéressante et nécessaire, ne reposait cependant sur aucun cadrage général ou aucune orientation conjointe des autorités de tutelle. Certains ports (Marseille, notamment) ont bien adressé des plans d'entreprises mais cette démarche est restée sans suite, la DTMRF ayant simplement pris acte des documents reçus.

Chaque port continue ainsi à définir ses propres orientations sans que celles-ci soient validées et que soient vérifiées l'absence de doublon ou la faisabilité des hypothèses de développement. Des décisions d'aide à l'investissement ont ainsi été prises dans le cadre des contrats de projet entre l'État et les régions (2007- 2013) sans que ces investissements aient pu être intégrés dans une stratégie globale portée par l'État et partagée avec les collectivités territoriales, parties prenantes au financement. Dans le même ordre d'idée, l'arrivée d'un nouveau directeur ne se traduit pas, comme c'est devenu assez souvent la règle, par l'envoi d'une lettre de mission comportant des objectifs à atteindre.

¹² Les représentants des pétroliers ont indiqué à la mission que deux incidents majeurs s'étaient produits en 2006, suite à des erreurs dans le maniement des vannes.

b) L'absence d'orientation est particulièrement manifeste en ce qui concerne **l'insertion des ports dans le rééquilibrage modal du transport du fret**. Tout se passe comme si, en pratique, la politique portuaire se limitait à la gestion de l'interface mer/terre. Or, la gestion de l'interface port/hinterland et donc la desserte terrestre des ports devraient constituer un des principaux éléments de la politique portuaire : la compétitivité des ports français passe aussi par leur **capacité à améliorer les liaisons avec leur hinterland**. En outre, ces liaisons devraient être de « haute qualité environnementale » et s'inscrire dans une politique de transfert modal favorisant les modes ferroviaire et fluvial. Or, on constate que le nombre de conteneurs acheminés par la route à partir ou vers les principaux ports français a fortement augmenté. Les liaisons ferroviaires sont effectivement très dégradées. Il a été ainsi indiqué à la mission que 4% seulement du trafic conteneurisé arrivant au port du Havre quittait ce port par voie ferrée, soit une diminution par 2 depuis le début de la décennie. S'il est réconfortant de constater que le trafic fluvial au départ du Havre a amélioré sa part de marché (8%), ce gain a tout juste compensé la chute du mode ferroviaire. En outre, la croissance du trafic fluvial pourrait être freinée par l'absence de liaison entre la Seine et les nouveaux terminaux de Port 2000 (ce qui nécessite des opérations difficiles de transbordement) tant que les travaux de l'écluse de Port 2000 ne sont pas réalisés.

Le désenclavement ferroviaire est une nécessité absolue. L'évolution du statut des voies ferrées portuaires (ordonnance du 2 août 2005) – qui donne aux autorités portuaires la compétence de construire et de gérer les voies ferrées portuaires – constitue une opportunité dont les ports doivent se saisir sans tarder pour promouvoir une politique de reconquête de leur hinterland. Elle ne saurait pourtant remédier à elle seule aux insuffisances de la politique ferroviaire fret.

c) Le financement par l'État de ses missions portuaires n'est pas conforme aux règles fixées par le code des ports et est très en deçà des financements apportés par les collectivités publiques aux ports européens concurrents (cf. annexe III).

S'agissant de l'entretien et de l'exploitation des accès maritimes des ports autonomes (chenaux, écluses, dragages..), l'État se dégage progressivement de sa responsabilité financière alors que, selon le code des ports (Art. L.111-1), il doit en supporter intégralement le financement. Il a contribué pour 47 M€ environ (2006) au financement de cette mission, soit un peu plus de 60% des dépenses supportées par les ports à ce titre, essentiellement à travers le GIE Dragages Ports. Ce pourcentage a régulièrement diminué depuis la fin des années 90 puisqu'il était alors de l'ordre de 80%. Dans les autres ports européens, les dépenses relatives aux accès maritimes relèvent, comme en France, de la puissance publique. Or, dans les ports du « range nord », l'État (ou la région flamande en Belgique) continue à prendre en charge la totalité de ces dépenses.

S'agissant des autres apports de l'État, destinés à la modernisation et à l'extension des ports, ceux-ci sont devenus faibles. La contribution de l'État – et désormais de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) – était de 14 M€ en 2006. Elle représente, sur la période 1999-2007, 13% en moyenne du montant des investissements des ports et 29% pour les seuls investissements d'infrastructure, avec des contributions plus importantes pendant la montée en puissance du projet « Port 2000 » au Havre :

- l'opération Port 2000 doit permettre de réaliser, dans sa première phase (2000-2006), 6 postes à quai pour accueillir des porte-conteneurs. 4 sont déjà en service. Le coût des infrastructures s'élève à un peu moins de 700 M€ dont 160 M€ environ à la charge de l'État (dont une partie sous forme de dotation en capital au port du Havre) soit 23%. La deuxième phase de l'opération prévoit 4 postes à quai supplémentaires, dans le cadre du contrat de projet 2007 – 2012. Il est prévu que l'État prenne à sa charge 31% de l'investissement, estimé à 200 M€ ;

- à Marseille, le projet Fos 2XL (travaux prévus fin 2007) doit permettre de réaliser 4 postes à quai. L'État doit apporter 27,4 M€ à ce projet soit 16% environ du montant des infrastructures, évalué à 167 M€ sur un total de 206 M€ (hors portiques et grues, à la charge d'opérateurs privés). La phase suivante, Fos 3XL, doit permettre la réalisation de 2 postes à quai supplémentaires. La participation de l'État, dans le cadre du contrat de projet 2007-2012, devrait représenter, avec 21 M€, un peu plus de 10% du coût des travaux.

Ainsi, sur des projets aussi déterminants pour le développement de l'économie française que Port 2000 ou Fos 2XL, la contribution de l'État varie de 10 à 30%, soit des taux très en retrait par rapport aux taux de prises en charge prévus par le code des ports (80% à 60% selon les travaux). En Belgique, (cf. annexe III), le montant moyen des subventions d'équipement aux ports (région Flandres) s'est élevé à 156 M€/an au cours des dix dernières années, contre 70 M€ en France (État et collectivités territoriales confondus).

La réduction des financements de l'État s'est accompagnée, dans certains cas, d'une contribution de l'Union européenne et surtout d'une participation croissante des collectivités territoriales (région, département, commune et groupements), qui sont devenues un des principaux financeurs publics des ports (14% du financement sur la période 1999-2007). Dans ces conditions, la question d'une participation plus importante des collectivités territoriales aux conseils d'administration des ports ne saurait être plus longtemps éludée.

G. L'administration des ports autonomes n'est plus adaptée à l'évolution de l'activité portuaire

Le conseil d'administration, inchangé dans sa composition et ses attributions depuis la loi du 29 juin 1965, est considéré par la quasi totalité des administrateurs et acteurs portuaires rencontrés comme pléthorique (26 membres) et peu efficace : les questions stratégiques sont peu évoquées et les sujets sensibles absents ; outre les actes de gestion obligatoires, les délibérations et débats du conseil portent sur des sujets de moindre importance ou peu conflictuels.

Le directeur, censé « assister le conseil d'administration » selon le code des ports maritimes (article L. 112-1), ne procède pas du conseil. Il est nommé, après avis du conseil d'administration, par décret en conseil des ministres, si bien qu'il tire l'essentiel de sa légitimité de cette nomination, ce qui, dans certains cas, peut entretenir une certaine irresponsabilité à l'égard du conseil.

Les ports autonomes sont des établissements publics de l'État. Mais sa représentation au conseil d'administration (3 membres sur 26) est faible. Même si on ajoute les 10 usagers et personnalités retenues en fonction de leurs compétences, désignées par l'État, cette arithmétique ne forme pas nécessairement une majorité défendant les intérêts maritimes supérieurs de l'État. Parmi ces 10 personnes, 7 au-moins sont, à un titre ou un autre, des usagers ou des clients du port.

Si les représentants des chambres de commerce et les usagers du port (Cf. annexe IV - IV) sont très présents au conseil d'administration ainsi que ceux des salariés¹³ – qui sont les plus assidus – il en va différemment des représentants des collectivités territoriales : c'est la catégorie dont le taux de participation aux conseils d'administration est le plus faible (souvent aux alentours de 50% mais 32% à Marseille). Alors que le port devrait constituer un enjeu majeur en terme de développement économique et d'emplois pour leur territoire, le port est, sauf exception, encore vécu comme un espace à part, sans lien avec les enjeux de développement de la collectivité. Il apparaît donc souhaitable de donner davantage de poids aux collectivités territoriales au sein du Conseil de manière à encourager celles-ci à être plus présentes.

En pratique, les ports autonomes se considèrent aujourd'hui comme peu autonomes, ainsi que l'ont souligné beaucoup d'interlocuteurs, estimant que la situation s'était fortement dégradée au cours des dernières années : de nombreuses décisions, quelle que soit leur importance, sont prises au niveau des administrations centrales (équipement et budget). S'il est normal que les investissements lourds, tel Port 2000, en partie financé par l'État, soient décidés à ce niveau, il devrait en être autrement des décisions de gestion courante telles les investissements courants ou la fixation du taux de croissance de la rémunération des personnels portuaires pour 2006 (exemple cité dans tous les ports).

De manière générale, les représentants de la place portuaire considèrent que les dimensions économique et managériale de l'activité portuaire pourraient être plus développées, à côté de la culture technique, administrative et juridique. Ils observent que la « sensibilité économique » est souvent apportée au conseil par les administrateurs issus de la place portuaire. La mission estimerait donc inopportun de priver le conseil de leur présence. Cependant, des conflits d'intérêts peuvent survenir sur certaines délibérations entre un administrateur et le port. Les ports sont, en règle générale, vigilants face aux risques de tels conflits et les administrateurs concernés ne participent pas aux délibérations qui les concernent¹⁴. Pour autant, cette solution, qui n'est pas appliquée avec la même rigueur dans tous les ports, comporte un caractère un peu artificiel. Il conviendra donc de rechercher une solution qui, au travers de la nomination de personnalités indépendantes, permette de doter les instances dirigeantes du port de la dimension économique nécessaire.

Au total, une évolution du système de prise de décision, fondée sur une plus grande responsabilisation des dirigeants portuaires, et une diversification des compétences, permettant de mieux prendre en compte la dimension économique de l'activité portuaire, apparaissent nécessaires.

¹³ Le conseil d'administration comporte encore un « membre représentant les ouvriers dockers du port » (article R.112-1 du code des ports maritimes), ce qui constitue un archaïsme ou une incongruité dans la mesure où les dockers ne sont pas des salariés du port.

¹⁴ La mission a pu examiner les états très précis, tenus par les ports, de ces « non-participations » aux délibérations.

H. La bonne situation financière globale des ports autonomes cache des activités déficitaires, un faible niveau de prélèvements fiscaux et une « rentabilité » inégale selon les ports.

Les huit ports autonomes maritimes ont un chiffre d'affaires total de l'ordre de 650 M€ en 2006, en croissance régulière depuis le début de la décennie. Les indicateurs financiers sont globalement favorables (cf. annexe III). L'excédent brut d'exploitation (EBE) de l'ensemble des ports a progressé entre 2000 et 2005, sous l'effet d'une croissance de l'activité, dans un contexte de maîtrise des charges, y compris de personnels. Mais en 2005 et 2006, l'EBE a été affecté par une forte progression des charges de personnels, notamment à Marseille. Ce port ainsi que celui du Havre disposent de fonds propres importants couvrant respectivement 85% et 72% des immobilisations. Ces ports ont un endettement faible, même si celui du Havre est temporairement dégradé du fait du financement de Port 2000 depuis 2005. Plusieurs points ont retenu l'attention de la mission : les ressources des ports, le niveau des prélèvements fiscaux, l'équilibre financier de certaines activités et la question de la rentabilité.

a) Actuellement, **les ports autonomes disposent de 3 types de ressources** (hors remboursements de l'État au titre des charges d'accès maritime et de dragage) :

- les droits de ports : il s'agit de redevances dues au titre « d'opérations commerciales » ou du séjour des navires dans les ports. Elles pèsent soit sur le navire soit sur la marchandise (ou les passagers). La réglementation est peu contraignante si bien que le lien entre la redevance et le service rendu n'apparaît pas toujours. En pratique, le port peut déterminer le niveau des droits de port à peu près comme il l'entend. Ce niveau a cependant une limite, celui de son acceptation par la place portuaire ;
- les redevances domaniales : elles sont perçues en contrepartie de l'occupation du domaine public, en cas de concessions ou de conventions d'exploitation de terminaux, lorsque les équipements de levage (grues, portiques) sont sous la responsabilité et financés par une entreprise de manutention ;
- les redevances d'outillage : elles sont perçues par le port en contrepartie de la location aux entreprises manutentionnaires des équipements de levage, qualifiés d' « outillages publics ». La location intègre également la mise à disposition des personnels du port nécessaires à la conduite et à la maintenance de ces équipements.

Les droits de ports constituent plus de la moitié des recettes des ports (cf. annexe IV - V). Cette part est relativement stable sauf au Havre où elle a régulièrement augmenté depuis le début de la décennie. De manière générale, la part des redevances domaniales a progressé depuis dix ans et, à l'inverse, celle des redevances d'outillage a plutôt baissé (sauf à Marseille). Cette tendance est la plus lisible pour Dunkerque : l'accroissement de 4 points du produit des redevances domaniales traduit le transfert à Sea Bulk (GIE constitué entre le port et Sea Invest) de l'exploitation du quai à pondéreux ouest (QPO). Elle l'est aussi au Havre : la diminution de 6 points des recettes d'outillage et un accroissement concomitant des redevances domaniales¹⁵ accompagnent la conclusion de conventions d'exploitation de terminaux (CET).

¹⁵ Ces tendances ne se vérifient pas dans les comptes du port de Marseille, vraisemblablement parce que des redevances d'AOT sont enregistrées en redevances d'outillages.

b) **La relative faiblesse des prélèvements fiscaux constitue, pour les ports autonomes, un avantage concurrentiel qui ne saurait être sous-estimé mais aussi un risque financier.** La situation des ports autonomes, à l'égard de leurs obligations fiscales, est fragile et précaire. Elle a été maintes fois soulevée (rapports de la Cour des comptes de 1999 et 2006 notamment). Des groupes de travail ont été plusieurs fois lancés mais n'ont pas abouti. La volonté – partagée par la mission – de ne pas alourdir les prélèvements sur les ports pour ne pas compromettre davantage la compétitivité des ports, explique ce *statu quo* de longue durée.

Les ports autonomes, en tant qu'EPIC, sont assujettis, sauf exceptions, aux impôts et taxes auxquels seraient assujetties des entreprises privées effectuant les mêmes opérations (Article 1654 du code général des impôts – CGI –, issu d'une loi de finances de 1941). Au titre de ces exceptions, les ports autonomes sont exonérés de taxe professionnelle (TP) en application de l'article 1449 du CGI. Pour le reste, notamment l'impôt sur les sociétés (IS) et la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la règle est l'assujettissement. Or, une décision du ministre des finances du 12 août 1942 a exonéré les ports de l'IS et reporté l'assujettissement à la TFPB¹⁶. Cette mesure a été confirmée à plusieurs reprises et jamais rapportée. En tout état de cause, l'article L 80 A du livre des procédures fiscales (LPF) permet aux ports, contribuables de bonne foi, d'opposer à l'administration une interprétation formellement admise antérieurement pour contrer l'imposition et ne pas s'en acquitter.

En matière de TFPB, cette contradiction est à l'origine d'une grande variété de situations : l'imposition est en général partielle, certains ports paient effectivement l'impôt ou une partie de ce qui est demandé ; d'autres paient et demandent un dégrèvement, ce qui permet à la collectivité bénéficiaire de percevoir le montant de l'imposition, qui est alors à la charge de l'État. Les assiettes d'imposition peuvent varier d'un port à l'autre. On note de nombreuses réclamations et demandes de dégrèvements, qui peuvent recevoir des réponses différentes selon le moment et le lieu¹⁷.

S'agissant de l'impôt sur les sociétés, une évolution du régime d'exonération suite à des redressements fiscaux tend à assujettir certaines activités non strictement nécessaires à l'activité portuaire (activités touristiques, revenus financiers).

La situation actuelle introduit, de fait, une inégalité de traitement entre contribuables portuaires ainsi qu'entre collectivités territoriales. Il est nécessaire de la clarifier pour restaurer davantage d'équité. Il est aussi nécessaire de la sécuriser dès lors que la fragilité du support légal et les risques financiers pourraient être soulevés par les commissaires aux comptes. Cette évolution devra être compatible avec le caractère fortement concurrentiel d'une partie des activités des ports.

¹⁶ Ce point ayant d'ailleurs été validé par la cour administrative d'appel de Douai le 21/12/2001, sans appel de l'État.

¹⁷ A titre d'exemple, les TFPB 2006 des ports de Rouen et du Havre ont été dégrévées à hauteur de 50% pour le premier, de 93% pour le second. Un reliquat de 1,3 M€, soit 29% des montants mis en recouvrement entre 1996 et 2004 est encore à la charge du port de Rouen, aucune décision de dégrèvement n'étant intervenue.

c) **Les prélèvements effectués par l'actionnaire pondèrent la relative faiblesse des prélèvements fiscaux.** En 2006, 27,5 M€ ont été versés par les ports autonomes maritimes au titre des dividendes. Cette somme a suscité une vive réaction des présidents des conseils d'administration des ports autonomes, doublée par une réaction de certains élus locaux qui considéraient que ce montant était peu cohérent avec la répartition des financements qui prévaut désormais entre l'État et les collectivités territoriales pour les investissements. C'est en effet le montant le plus élevé prélevé depuis une dizaine d'années (cf. annexe III) par l'État, les versements ayant été en moyenne de 2 à 7 M€ par an depuis 1998. Ce prélèvement, en quelque sorte calé sur l'IS – puisque son niveau était auparavant fixé à 50% de l'excédent net de l'exercice après réserves et provisions – permettait d'assurer une certaine neutralité par rapport aux entreprises assujetties à l'IS. Le dispositif a été récemment modifié avec d'une part la fin en 2005 du mécanisme de rétrocession aux ports d'une partie des prélèvements effectués, d'autre part, celle en 2006 de la référence au taux de 50%. Les dividendes sont désormais fixés conformément à l'article 48-I de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005. Leur montant a donc été pour la première fois calculé en fonction de « critères économiques ». Ce mode de détermination a été vivement critiqué dès lors qu'il a abouti dans certains ports à maintenir le taux de 50% et dans d'autres, à l'abaisser à 35%, qu'il ne tenait pas compte de la stratégie d'investissement des ports autonomes et qu'il n'offrait aucune visibilité dans le temps. Dès lors, une plus grande transparence apparaît nécessaire.

d) **Le caractère déficitaire de certaines activités.** Les ports autonomes n'ont pas encore mis en place de « comptes séparés »¹⁸ au sens de la directive 2000/52/CE sur la transparence financière. Dans ces conditions, il a été difficile pour la mission d'apprécier si les prestations facturées par le port reflétaient ou non leur prix de revient.

Il a été néanmoins possible, à partir de la comptabilité analytique¹⁹, d'établir la contribution des principales activités au résultat net du port pour Marseille et le Havre. Dans ces deux ports, on constate une contribution positive de l'activité « vrac liquides » (produits pétroliers). Le taux de couverture des charges met en évidence une facturation (ensemble des droits de port et des redevances) nettement supérieure aux coûts de revient. Les marges ainsi dégagées sur la réception de ces marchandises, largement captives, permettent au port de faire une « péréquation » au profit des activités déficitaires. Cette péréquation est effectuée au Havre au profit des vracs solides qui connaît un déficit de couverture de l'ordre de 25%, à la différence de Marseille où cette activité contribue de manière positive aux résultats du port. Cette péréquation joue également à Marseille au bénéfice de l'activité conteneurs.

La contribution de l'activité conteneurs aux résultats du port de Marseille est effectivement négative : le déficit de couverture des charges par l'ensemble des droits de port et des redevances est d'environ 20%. Au Havre, on note au contraire une amélioration du taux de couverture si bien que la contribution de l'activité conteneurs (pour l'ensemble des terminaux) au résultat du port est devenue positive depuis 2004. On constate des résultats différents selon les terminaux : certains (Atlantique et Amérique) dégagent une contribution supérieure de 30 à 40% aux coûts de revient alors que d'autres sont encore juste à l'équilibre. Les droits de ports, notamment ceux prélevés sur le pétrole, constituent donc la variable d'ajustement qui permet, par leur souplesse, d'effectuer une péréquation entre activités.

¹⁸ Ces comptes séparés devaient être tenus depuis 2005 par les « organismes qui exercent des activités de production et de commercialisation de biens et services marchands et qui, pour certaines activités, sont chargés d'une mission de service public » leur permettant de recevoir une compensation ou de bénéficier de droits exclusifs. Tous les ports autonomes maritimes sont concernés par cette obligation sauf Bordeaux et La Guadeloupe dont le chiffre d'affaires est inférieur au seuil de 40 millions €.

¹⁹ Pour le Havre et Marseille, la contribution de chaque activité tient compte en recettes des droits de port correspondants, des redevances d'outillage et s'il y a lieu des redevances domaniales. Les frais de siège ne sont pas pris en compte pour le calcul du prix de revient de chaque activité. Pour les autres ports, la comptabilité analytique ne permet pas de ventiler les droits de port par activité et terminal.

Au-delà de cette analyse, il est intéressant d'examiner le taux de couverture des charges d'outillage par les redevances correspondantes : à Marseille comme au Havre, la couverture n'est assurée que pour les vracs liquides, essentiellement le pétrole brut²⁰. Pour le reste, vrac solides et conteneurs, la redevance d'outillage ne couvre qu'une partie des charges : moins de la moitié à Marseille et les deux tiers (en moyenne) pour les conteneurs au Havre. Cela signifie que les résultats positifs constatés pour l'activité conteneurs au Havre résultent plus de l'augmentation des droits de ports que d'un ajustement des redevances d'outillage ou d'une réduction des coûts.

En particulier, la couverture des charges d'exploitation (y compris amortissements) par les redevances d'outillage pour les engins de manutention est encore loin d'être réalisée dans les ports français²¹ : elle atteindrait en moyenne 57 % à Rouen, entre 40 et 50 % à Marseille (hors vracs liquides) et à Bordeaux et moins de 20 % à La Rochelle.

S'agissant des activités concurrentielles des ports, la péréquation de fait organisée entre activités au moyen des droits de port équivaut à des subventions croisées entre secteurs d'activités pour compenser la sous-tarification et ne saurait être maintenue très longtemps.

e) Si on transposait aux ports autonomes les méthodes de calcul en vigueur dans les entreprises, **la rentabilité économique**²² de ces ports (cf. annexe III) pourrait être considérée comme convenable à Marseille (6,4% en 2006) et plutôt faible au Havre (moins de 5%, par comparaison à d'autres infrastructures²³). Mais, cet indicateur ne rend pas compte, par construction, de la perte de part de marché et de compétitivité. Il met en évidence l'existence, pour Marseille notamment, un peu moins pour le Havre, d'un équilibre économique fondée sur la possibilité de prélever une ressource (les droits de ports) qui fonctionne, non sur des déterminants économiques, mais comme une « rente » sur des marchandises captives. C'est le cas pour les matières premières et produits pétroliers, destinés à une industrie portuaire (sidérurgie, pétrochimie, raffinerie...). Une telle ressource n'est pas vertueuse : elle permet de compenser des charges d'exploitation trop élevées, de masquer les difficultés et de repousser ainsi les ajustements nécessaires.

Pour autant, le niveau élevé des droits de port offre d'importantes marges de manœuvre. Celles-ci pourront être mobilisées pour accompagner les évolutions qui devront intervenir dans le fonctionnement des ports et les risques auxquels ils pourraient être amenés à faire face.

²⁰ A Marseille, les charges de réception du pétrole raffiné ne sont pas couvertes par les redevances d'outillage.

²¹ Cette information n'est pas disponible pour Dunkerque et difficilement exploitable pour le Havre et Nantes Saint-Nazaire.

²² La rentabilité économique ou ROCE est ici calculée après neutralisation de l'effet des subventions d'investissement, et est définie comme suit : (résultat d'exploitation de l'exercice + quote-part des subventions d'investissement virées au compte de résultat) x (1 - taux IS) / (immobilisations au bilan - subventions d'investissement au passif + besoin de fonds de roulement), en considérant un taux d'IS nul pour les ports.

²³ Par exemple ASF (5,3 %), APRR (6,8 %) ou ADP (5,2 %), cette rentabilité étant toutefois calculée après IS.

I. La question du coût de passage portuaire

Le coût de passage portuaire²⁴ est, avec la fiabilité sociale, et la productivité des escales, un des facteurs de compétitivité des ports. Pourtant, comme la productivité, la comparaison des coûts de passage portuaire entre ports est difficile à réaliser (cf. annexe IV – VI) : les données sont partielles, résultent assez souvent de coûts reconstitués et peuvent présenter des biais. Ainsi, en Italie, des droits de port sont prélevés annuellement par l'État et non par les ports eux-mêmes, ce qui nécessite des précautions dans les comparaisons. Ainsi encore, le débarquement du pétrole donne lieu à une taxe de manutention à Marseille où cette opération est effectuée par les agents du port et à une redevance au Havre versée à la CIM alors qu'elle est internalisée dans les charges des pétroliers dans de nombreux autres ports, ce qui limite la comparabilité des coûts de passage réellement supportés.

On trouvera en annexe quelques éléments de comparaison établis d'une part par le port de Marseille pour les porte-conteneurs et la réception des pétroliers, d'autre part par l'Union française de l'industrie pétrolière (UFIP).

S'agissant du trafic des conteneurs, le coût de passage au Havre est assez comparable à celui de Rotterdam même si les coûts d'immobilisation sont plus élevés, ce qui peut témoigner d'une productivité insuffisante de la manutention sur certains terminaux ou de la congestion des terminaux dans l'attente des nouveaux postes à quai. Par contre, les coûts de passage portuaires à Anvers et à Zeebrugge sont moins élevés. Le coût de passage à Marseille est significativement plus élevé qu'à Gènes, Barcelone ou Valence, l'écart provenant essentiellement de la manutention et, par rapport à Gènes, des coûts d'immobilisation.

S'agissant de la réception des produits pétroliers, les données fournies par l'UFIP et par le port de Marseille sur ce dernier port sont peu comparables, même en tenant compte des biais évoqués ci-dessus.

Dans ces conditions, les stratégies de développement des ports peuvent difficilement s'appuyer sur des données solidement établies en matière de compétitivité alors que les réformes à venir devront être accompagnées de décisions d'ordre tarifaire. L'État, tout autant que les ports, doit se donner les moyens de connaître les coûts de passage portuaire comparés des grands ports français et européens.

J. L'amélioration de la compétitivité des ports constitue un enjeu très important en termes d'emplois

Depuis le début de la décennie 90, le commerce mondial croît 2 fois plus vite que la production : sous l'effet de la conteneurisation, la distribution, le groupage/dégroupage, le conditionnement des marchandises deviennent créateurs de beaucoup plus d'emplois que la production. Même si les activités industrielles sont encore très présentes dans les ports (pétrochimie, sidérurgie...), elles ne créent plus d'emplois. 80% des marchandises commercialisées circulent par la voie maritime, ce qui renforce le rôle du port dans l'économie, comme plate-forme d'échange, génératrice de valeur ajoutée et d'emplois²⁵.

²⁴ Ensemble des coûts supportés par l'armateur (et pour partie répercutés sur son client) quand un bateau s'arrête dans un port pour charger et décharger des marchandises. Cela comprend notamment les droits de ports versés le plus souvent au port, les frais de lamanage, remorquage, pilotage ainsi que, selon le cas ou l'organisation industrielle du port, les redevances d'outillage versées au port, la facturation des opérations de chargement et déchargement par l'entreprise de manutention.

²⁵ On estime que 1000 tonnes de fret maritime (ou 150 EVP) représente 1 emploi (Banque Mondiale).

La France est en retard dans le développement de ces activités : le transport et la logistique – tous modes et tous métiers confondus – représentent en France un peu plus de 6% du PIB. C'est moins que l'Allemagne (7%), moins surtout que la Belgique (9%) et les Pays-Bas (près de 11%). Le développement du trafic conteneurisé aurait ainsi créé 1 800 emplois au Havre entre 2003 et 2005 mais 4.000 à Valence et 13.000 à Anvers. Il aurait engendré 250.000 m² de stockage au Havre, 170.000 m² à Fos mais 4,8 millions de m² à Anvers.

Pourtant, les ports français disposent d'atouts à valoriser par le développement de la logistique et de la conteneurisation. Ces activités ont besoin d'espaces. Elles peuvent encore en trouver à Marseille / Fos et au Havre, dans le périmètre du port mais aussi dans des extensions à vocation logistique qu'il appartient aux ports de promouvoir (ports secs).

*

Au terme de ce rapide constat, l'objectif essentiel pour les ports est de gagner en compétitivité et en fiabilité pour devenir de véritables outils de développement économique. A cet effet, il appartient à l'État, responsable des grandes orientations de la stratégie portuaire, de recentrer chacun des acteurs – les autorités portuaires et les entreprises travaillant sur le port – sur les compétences et métiers qu'ils exercent le mieux. Compte tenu de la rapidité avec laquelle s'opère la restructuration des échanges et des acteurs maritimes, les grands principes de ce recentrage devraient être fixés sans délai.

La mondialisation croissante de l'économie, la mise en place de lignes régulières entre l'est et l'ouest et la constitution de plateformes d'éclatement des marchandises rendent les économies portuaires de plus en plus dépendantes des donneurs d'ordres et des armateurs. Les marchandises seront de moins en moins captives ce qui limitera la possibilité de leur appliquer des droits de ports de manière insuffisamment transparente, notamment sur les marchandises conteneurisées, les moins protégées.

L'intégration verticale de toute la chaîne de transport, autour des grands armements, conduira nécessairement les ports à leur transférer leurs activités d'exploitation des outillages de quai. Ce transfert implique le transfert des personnels et une évolution du mode de financement de la prestation de manutention. Celle-ci devra accompagner la réduction progressive des droits de port.

Pour la mise en œuvre de ces principes, il faudra veiller à tenir compte de la diversité des situations, que celle-ci résulte de la nature des trafics, de l'importance des ports ou de l'histoire.

II. LES MISSIONS DES PORTS AUTONOMES DOIVENT ETRE RECENTREES SUR LES FONCTIONS D'AUTORITE, D'AMENAGEMENT ET DE PROMOTION DE LA PLACE PORTUAIRE

Défaut de compétitivité, manque de fiabilité, intégration insuffisante dans la chaîne de transport, réglementation obsolète, absence de vision stratégique de l'État, le modèle traditionnel des grands ports français issu de l'après-guerre a vécu. La clarification de leurs missions et l'adaptation de leur organisation et de leur fonctionnement au modèle généralement retenu en Europe est un impératif. Ces évolutions supposent une réforme législative.

A. Les missions des ports autonomes doivent être adaptées à leur environnement concurrentiel

Face aux effets de la mondialisation qui conduit à l'éloignement des zones de production et de consommation, avec une concentration des facteurs de production en Asie (« l'effet chinois »), les acteurs du transport maritime ont dû se réorganiser au cours des dernières années, à travers des opérations de fusions/acquisitions chez les armateurs et les manutentionnaires mais également par un renforcement de l'intégration verticale le long de la chaîne de transport logistique. Il en a résulté l'émergence de groupes internationaux puissants recherchant des économies d'échelle à travers une massification des flux de transport.

Cette évolution a bien évidemment affecté les grands ports européens, qui ont été confronté à une modification profonde de la demande de services portuaires : productivité accrue, réactivité forte, offre de services plus étoffée, fiabilité des opérations, intégration dans une chaîne logistique, qualité des pré- ou post-acheminements, potentiel de massification. Le pouvoir de négociation et le positionnement nouveau des grands transporteurs leur permettent aujourd'hui de mettre pleinement ces ports en concurrence.

C'est ainsi que le modèle ancien de « port outil » reposant sur des marchés captifs, ayant des activités d'exploitation, entretenant des relations directes avec les clients chargeurs et chargé d'un « service public de passage portuaire » a aujourd'hui pratiquement disparu en Europe.

Parallèlement, et ce depuis plus d'une dizaine d'années, la plupart des grands ports européens ont abandonné les fonctions d'exploitation à des terminalistes ou des manutentionnaires spécialisés²⁶, plus efficaces et dont les missions et les objectifs correspondent mieux à la demande du marché. Dans la très grande majorité des cas, cette évolution s'est accompagnée d'un passage à un commandement unique sur le terminal concerné.

Ces fonctions d'aménageur et d'organisateur du passage portuaire caractérisent le modèle « landlord » ou « propriétaire » aujourd'hui généralisé en Europe, qui est marqué par une distinction nette entre l'infrastructure et les services portuaires, gérés pour l'une par le port et pour les autres par le secteur privé dans des conditions de concurrence régulée.

Face aux transformations rapides du « modèle portuaire » en Europe (cf. annexe V), les grands ports français ont pris beaucoup de retard, comme le montrent les pertes de parts de marché qu'ils ont subies au cours des vingt dernières années. Il est donc nécessaire, au-delà des efforts récents d'investissement déployés par les ports autonomes, que l'État redéfinisse clairement leurs missions pour les mettre en adéquation avec les évolutions du marché et les demandes des acteurs de la chaîne de transport.

²⁶ Qui peuvent être eux-mêmes soit filiales d'armateurs (NTB à Anvers, MSC à Brême), soit des sociétés indépendantes (HHLA à Hambourg, ECT à Rotterdam, PSA à Anvers, Sea Invest en Belgique et en France ...), parfois même avec l'autorité portuaire à leur capital (Eurogate à Brême)

Ceci conduit notamment à confier les activités d'exploitation des terminaux portuaires à des opérateurs du secteur privé, mettant fin à la dichotomie entre manutention horizontale (assurée par les dockers) et manutention verticale (opérée par les employés du port). Ce point essentiel est détaillé dans la partie III de ce rapport.

B. Les ports doivent être recentrés sur des missions d'autorité, d'aménagement et de promotion de la place portuaire

Tant le développement d'un nouveau « modèle portuaire » au niveau européen que les évolutions de la législation et de la jurisprudence communautaire²⁷ imposent la définition d'un cadre clair pour l'exercice des activités des ports autonomes que l'approche organique retenue par le code des ports maritimes²⁸ n'est pas aujourd'hui en mesure de fournir. De multiples études ont été réalisées sur ce sujet au cours des dernières années, reposant sur une approche fonctionnelle des missions des ports autonomes qui pourraient être articulées autour des axes suivants, déjà partiellement identifiés par la Cour des comptes.

1. Les fonctions d'autorité publique

Elles recouvrent :

- au titre des **accès maritimes**, la réalisation et l'entretien des chenaux d'accès, voies nautiques, écluses et ouvrages maritimes, digues et ouvrages de protection contre la mer et activités de sondage et d'hydrographie, ainsi que les services annexes des voies navigables. **Ces missions sont de la responsabilité de l'État**, qui en délègue la réalisation aux ports autonomes ou à des tiers (le GIE Dragages Ports pour les opérations de dragage par exemple) **mais dont il doit devenir ou demeurer le financeur final**, seul ou en collaboration avec les collectivités territoriales²⁹, comme ceci est le cas pour la très grande majorité des pays européens (cf. annexes III et V) ;
- au titre de l'**exploitation générale du port**, la réalisation et l'entretien des ouvrages fixes ou mobiles intérieurs, de la voirie, la desserte et la régulation ferroviaire, la réception et l'accueil des navires, les aides à la navigation³⁰, la protection contre l'incendie, la police, la sûreté et la sécurité. **Ces missions sont de la compétence du port autonome**, à l'exception de l'entretien de la voirie publique et de la protection contre l'incendie qui relèvent des collectivités publiques concernées et des pouvoirs de police, sûreté et sécurité qui sont partagés avec l'État.

2. Les missions d'aménagement et de gestion du domaine portuaire

Qualifiées pour une large part de service d'intérêt économique général (SIEG) par la jurisprudence européenne, mais relevant du droit administratif français car exercées notamment sur le domaine public, les activités d'aménagement et de gestion du domaine portuaire sont au cœur des missions des grands ports. Elles recouvrent :

- au titre des **infrastructures portuaires**, la construction et l'entretien des bassins (surfaces d'eau, talus, terre-pleins, travaux de dragage), des infrastructures d'amarrage (murs de quai, embarcadères, plans inclinés) et de l'infrastructure portuaire légère (voirie et réseaux divers sur terre-pleins loués) ;

²⁷ En particulier la qualification des activités d'outillage comme relevant du secteur concurrentiel, donc non susceptibles de bénéficier d'aides publiques ou de subventions croisées (Arrêt de la CJCE C179-90 du 10/12/1991).

²⁸ Articles L. 111-1 et L. 111-2.

²⁹ Comme par exemple dans le cadre de l'approfondissement du chenal de la Seine pour la desserte du port de Rouen.

³⁰ Service à la navigation et service maritime.

- au titre de l'**exploitation générale du port**, les services aux navires, l'évacuation des déchets³¹, la location de formes et docks pour la réparation navale et l'informatique portuaire ;
- enfin, la gestion et la valorisation du **domaine portuaire**.

Pour ces missions, la Commission européenne a introduit une distinction entre les infrastructures propres à un utilisateur déterminé et celles ouvertes à tous, qui vise essentiellement la construction et l'entretien de murs de quai et d'ouvrages d'accostage (y compris les dragages au droit des quais i.e. les « souilles »)³². La Commission considère ainsi comme relevant du domaine concurrentiel la construction et l'entretien d'un quai à usage privatif (destiné par exemple au seul approvisionnement d'un complexe sidérurgique ou chimique) alors que si ce quai est « multi-utilisateurs », il s'agit d'un SIEG susceptible de bénéficier d'aides d'État³³.

Il en va de même pour la valorisation du domaine du port hors activités portuaires *stricto sensu*, comme la création de zones logistiques ou la location de terrains industriels, qui sont considérées par la Commission comme des activités concurrentielles qui doivent être facturées à leur coût, hors tout soutien direct (aides d'État) ou indirect (couverture partielle des charges par une affectation des droits de port généraux).

La gestion et la valorisation du domaine portuaire appellent - ce qui justifie aussi un recentrage sur leurs missions d'aménageur - une attention croissante de la part des ports autonomes. Il est en effet impératif que les ports disposent de terrains d'accueil et de réserves d'extension suffisantes, tant pour les terminaux portuaires que pour les développements logistiques, les industries existantes et les nouvelles filières industrielles, qui rechercheront, avec la mondialisation croissante des échanges, une implantation sur ou à proximité des ports. Or, les disponibilités foncières des ports ont, ces dernières années, été fortement réduites à la fois par le développement des zonages environnementaux, dans le cadre des nouvelles réglementations européennes et/ou françaises, ainsi que par l'extension des périmètres de sécurité autour des installations classées : elles sont donc devenues des "biens rares", qui doivent être utilisés et valorisés au mieux et sécurisés juridiquement dans une perspective de long terme.

3. *Le positionnement et la promotion de la place portuaire*

Les ports autonomes constituent le point naturel de convergence des acteurs de la place portuaire (armateurs, manutentionnaires, transitaires, logisticiens, chargeurs, pilotes, lamaners, remorqueurs, organismes consulaires, associations environnementales et collectivités territoriales). Regroupés pour certains au sein d'unions maritimes propres à chaque port, ces acteurs ont chacun leurs intérêts propres, qui peuvent être divergents. Au-delà de ces divergences, ces acteurs peuvent se retrouver autour de l'intérêt général que constitue le développement harmonieux du port, qui suppose notamment une offre de prestations fiable, de qualité et au meilleur coût.

Dans cet esprit, les ports autonomes ont un rôle à jouer dans deux domaines :

³¹ Ces deux missions, dont l'organisation relève bien de la responsabilité du port, doivent normalement être exécutées par des prestataires privés, sauf exception.

³² Cf. communication de la Commission, document COM (2001) 35 final du 01/02/2001.

³³ Cf. décision de la Commission n° 520/2003 du 20/10/2004 sur le financement des infrastructures des ports flamands. Il est important de noter que ce concept de « multi-utilisateurs » signifie, au sens de la Commission, que soit l'infrastructure est ouverte à toutes les compagnies de navigation et que c'est alors la compagnie elle-même qui est responsable de la manutention du fret et qui utilise l'opérateur de son choix, soit qu'un seul exploitant de terminal travaillant pour toutes les compagnies a le droit exclusif d'utiliser l'infrastructure en question, à condition que l'exploitant ou l'utilisateur ait été choisi au terme d'une procédure de sélection publique, transparente et non discriminatoire.

- **le suivi de la position compétitive du port** en termes de coûts de passage portuaire, et l'influence qu'ils peuvent avoir sur les autres acteurs de la chaîne de transport pour qu'ils offrent des prestations au meilleur coût : en termes économiques, rien ne sert au port seul de faire des efforts de compétitivité si les gains de marge ne profitent pas à l'utilisateur final qu'est le chargeur. Les études périodiquement réalisées par les ports autonomes sur les coûts de transit, quelle que soit la difficulté de recueillir des informations fiables, sont des outils indispensables à une « auto-régulation » de la place portuaire, qui concerne tout autant le port autonome que les pilotes, remorqueurs, lamaneurs, manutentionnaires ou transitaires. Cette capacité d'influence constitue le prolongement indispensable du rôle effectif de régulateur que doit jouer le port autonome pour la gestion du domaine portuaire et l'attribution d'AOT ou de conventions d'exploitation de terminaux ;
- **la promotion de la place portuaire** : même si il n'est pas au cœur des missions des ports autonomes, le « marketing » d'une place portuaire auprès des armateurs, des chargeurs et, de plus en plus, des grands logisticiens, revêt une importance capitale pour attirer et fixer de nouveaux trafics : il s'agit de « vendre » un point de transit pour son hinterland, les prestations offertes et l'organisation de la chaîne de transport (y compris les pré- et post-acheminements). Ceci suppose bien entendu d'avoir une coordination entre les différents acteurs concernés, mais également entre les ports autonomes d'une même façade maritime qui peuvent faire valoir leurs complémentarités et éviter d'afficher des stratégies commerciales divergentes. Les ports autonomes doivent clairement jouer leur rôle en la matière, dans un cadre explicite et avec la participation financière des usagers de la place, comme le fait justement observer la Cour des comptes.

4. L'interface mer-terre et le rôle des ports en dehors de leur circonscription

Les stratégies d'intégration verticale des acteurs du transport maritime au cours des dernières années ont fait disparaître la division traditionnelle des tâches au sein de la chaîne logistique : les grands ports européens ne sont point tant en compétition comme lieux de traitement des navires que comme des éléments d'une chaîne de transport choisie en fonction de sa qualité, de sa fiabilité et de son moindre coût global, maritime, portuaire et terrestre.

Ainsi, comme le souligne la Cour des comptes tant dans son rapport public sur la politique portuaire que dans celui sur les dessertes terrestres des ports, «la bataille des ports se gagne à terre ». La mission partagée d'une manière générale le constat et les recommandations de la Cour dans ce domaine. Elle considère que les ports autonomes ont en la matière un rôle à jouer dans trois domaines :

- **l'interface portuaire elle-même**, par l'amélioration des dessertes routières, ferroviaires et fluviales dans la circonscription du port. A cet égard, le transfert aux ports autonomes de la gestion d'une partie du réseau ferré de leur circonscription représente une réelle opportunité de rationalisation et de développement des flux transitant par ce mode de transport ;
- **le soutien au transbordement à l'intérieur de l'enceinte du port**, tant dans le domaine ferroviaire (SAITH au Havre, navette Bruges-Le Verdon à Bordeaux, navette inter-bassins à Marseille) que fluvial (accueil des barges et aides au transbordement au Havre et à Marseille). Toutes ces initiatives n'ont pas été couronnées de succès, mais ces efforts doivent être poursuivis sur le long terme avec l'aide de l'État et des acteurs de la place portuaire ;

- **le soutien au report modal**, qu'il prenne la forme d'investissements nouveaux³⁴ (liaison fluviale de la darse 2 à Marseille, écluse fluviale de Port 2000 au Havre), de tarifs préférentiels ou, le cas échéant, de participation des ports à des entreprises de transport maritime ou fluvial (LHS ou GIE Logiseine au Havre³⁵). Ces efforts financiers, en tout état de cause, ne peuvent être que complémentaires à ceux de l'État, qui demeure le premier acteur de la politique de l'intermodalité (cf. *infra*), et auquel les ports autonomes ne peuvent ni ne doivent se substituer.

Enfin, au-delà du rôle aujourd'hui joué par les ports dans les interfaces avec leur hinterland, on ne peut considérer que la mission des ports s'arrête aux limites de leur circonscription. Il est aujourd'hui nécessaire qu'ils s'impliquent **dans le développement de terminaux terrestres** (« ports secs ») situés dans leur hinterland, au-delà même de la circonscription portuaire, et qu'ils renforcent leurs partenariats avec les ports fluviaux (Le Havre et le port de Gennevilliers, Marseille et le terminal Edouard Herriot à Lyon) pour des navettes ferroviaires ou fluviales ou le développement de projets communs. Contrairement à la politique développée par les ports de Rotterdam, d'Anvers ou de Barcelone, qui n'hésitent pas à investir au-delà de la zone portuaire, quitte à risquer une délocalisation de certaines des activités aujourd'hui réalisées sur le port mais en escomptant une « fixation » et un développement du trafic, les grands ports français n'ont fait que des efforts limités dans ce domaine. La mission considère que cette vocation des ports autonomes doit être clairement affichée³⁶. Elle propose d'autoriser explicitement les ports autonomes à participer directement à des opérations, notamment dans le domaine de la logistique, dès lors qu'elles s'accompagnent de contreparties en termes de développement du trafic portuaire.

5. *Les autres missions des ports*

Il s'agit, de manière limitée ou accessoire, de prestations ou de fournitures de services (travaux d'ingénierie, revente de fluides ou de sable, locations de terrains industriels ou de hangars à des tiers sans rapport avec l'activité portuaire) qui s'exercent toutes dans un cadre concurrentiel. Si l'on fait exception de l'outillage, qui doit être confié au secteur privé, on peut admettre que les ports puissent continuer à assurer ces missions, à la double condition qu'ils réalisent déjà ces prestations pour leur propre compte ou que les services offerts constituent le prolongement naturel de leur rôle de gestionnaire du domaine portuaire et qu'ils les offrent dans des conditions strictes de rentabilité de marché.

C. **Elles doivent se traduire dans l'organisation et le fonctionnement des ports, notamment en termes de transparence financière**

L'évolution du port « outil » au port « landlord » implique pour les ports autonomes une évolution profonde de leur organisation et de leur fonctionnement. La question de l'outillage étant traitée plus loin (cf. partie III), sont examinées ici les implications sur la gestion des ports autonomes de la clarification de leurs missions.

³⁴ A condition que ceux-ci puissent être réalisés dans des conditions économiques viables pour les ports autonomes, à qui il ne revient pas de soutenir à fonds perdus le report modal.

³⁵ Ces deux exemples ayant montré toutefois les limites de l'implication d'un port autonome dans des entreprises de transport dont le modèle économique était fragile ou l'environnement très évolutif.

³⁶ En réponse à la Cour, la DTMRF considère que bien que le code des ports maritimes limite la compétence des ports à leur circonscription portuaire, ils peuvent néanmoins prendre des participations dans des sociétés d'aménagement hors de leur circonscription.

1. Les ports doivent renforcer leurs compétences en matière d'aménagement et de régulation du domaine portuaire

Comme le souligne la Cour, « la gestion du domaine portuaire est appelée à devenir l'une des missions essentielles [des ports], en raison de la rareté des espaces disponibles et des risques de monopoles ou d'oligopoles dans les services portuaires. La recherche de conditions satisfaisantes au regard du droit de la concurrence et de l'efficacité économique constitue un véritable enjeu, dans la mesure où la gestion du domaine public relève des pouvoirs discrétionnaires du gestionnaire et où elle n'est pas encadrée par des règles de mise en concurrence »³⁷.

Si la mission partage ce constat, elle n'est pas pour autant en accord avec les conclusions de la Cour qui prône, face au recours croissant au financement d'opérateurs privés pour développer des infrastructures dédiées à un utilisateur, la passation de concessions à caractère plus global, assorties de règles de financement et de tarification précises. La question essentielle est en effet celle de la concurrence inter-portuaire et non intra-portuaire, le marché pertinent pour le transit portuaire devant s'apprécier à l'échelle au minimum d'une façade maritime, sinon au niveau du territoire français lui-même.

Même en étant défavorable à un régime d'encadrement tarifaire et au maintien d'une concurrence « absolue » entre opérateurs portuaires au sein d'un même port autonome³⁸, la mission suggère quelques recommandations, dont les ports autonomes pourraient s'inspirer dans leur **futur rôle d'autorité portuaire**. C'est ainsi qu'à titre d'exemple :

- pour les ports autonomes offrant un potentiel de massification suffisant, l'existence d'au moins deux opérateurs sur les terminaux à conteneurs est nécessaire, comme le montrent les expériences des ports de Rotterdam ou d'Anvers³⁹. Cette règle n'est en pratique applicable qu'au Havre et à Marseille ;
- il en va de même sur le segment d'activité de la croisière, où on peut admettre que deux opérateurs (l'un sur la croisière traditionnelle, l'autre sur la croisière de luxe) puissent à tour de rôle se partager l'exploitation d'un même terminal (cas de Marseille) ;
- s'agissant de trafics largement captifs, comme les vrac liquides, et pour les terminaux qui ne sont pas aujourd'hui opérés par les industriels, il appartient à ces derniers de se porter candidats au renouvellement des concessions⁴⁰, ou de gérer eux-mêmes ces installations⁴¹ ;
- s'agissant des conventions d'exploitation de terminaux ou d'occupation temporaire du domaine public, que ce soit ou non pour des activités portuaires *stricto sensu* ou non, il convient que leur durée soit compatible, mais sans plus, aux durées d'amortissement des superstructures financées par le secteur privé et leur permette d'en tirer un profit raisonnable⁴². Ce mode de régulation nous

³⁷ Cf. rapport 2005-428-0 B sur le rôle de l'administration centrale dans la politique portuaire, p. 39.

³⁸ Qui permet par ailleurs aujourd'hui de justifier l'existence de prestations d'outillage réalisées par les agents du port sur des quais « publics ».

³⁹ La mission considère à cet égard souhaitable d'éviter de confier l'exploitation des terminaux à conteneurs uniquement à des entreprises « captives » de grands armateurs, et recommande à tout le moins des tours de table ouverts à d'autres acteurs.

⁴⁰ C'est notamment le cas de la Compagnie Industrielle Maritime (CIM SNC) au Havre, à laquelle les industriels reprochent les tarifs pratiqués dans le cadre de sa concession, alors qu'ils se sont eux-mêmes désengagés de cette activité. Les voies de recours pour abus de position dominante existent pourtant ...

⁴¹ Ou de les faire gérer dans le cadre de contrats de droit privé.

⁴² On peut à cet égard s'interroger sur l'opportunité de distinguer, pour certains terminaux à conteneurs ou à grands vracs, un régime différent de convention ou de concession pour la construction du terminal lui-même et l'exploitation des engins de manutention.

semble de loin préférable à une réglementation tarifaire *ex ante*, nonobstant les difficultés qu'ont pu rencontrer certains ports⁴³ ;

- dans tous les autres cas (vracs solides, Ro-Ro, marchandises diverses ...), il ne nous semble pas nécessaire de poser comme principe une concurrence entre opérateurs au sein d'un même port. En la matière, une approche pragmatique qui serait notamment fonction du marché pertinent et des volumes traités devrait prévaloir.

Les ports autonomes doivent clairement s'affirmer dans le nouveau rôle de régulateur qui leur serait ainsi confié, définir un corps de doctrine adapté aux situations locales et l'appliquer en conséquence. Ceci suppose une évolution importante de leur personnel et de leur encadrement, aujourd'hui plus tourné vers les missions d'exploitation du port que vers la régulation ou la gestion du domaine portuaire.

2. La séparation comptable des activités portuaires doit être réalisée à court terme

Aux termes de la directive 2000/52/CE du 26 juillet 2000 transposée en droit français par décret du 23 novembre 2004 et de la directive codificatrice 2006/11/CE du 16 novembre 2006, les ports autonomes dont le chiffre d'affaires dépasse 40 M€⁴⁴ sont tenus de tenir une comptabilité séparée distinguant les services d'intérêt économique général et les activités concurrentielles⁴⁵. Cette obligation de séparation comptable s'appliquait en théorie à compter des comptes 2005 des ports autonomes, mais n'a pas été réalisée en pratique.

Sa mise en œuvre, qui semblait se heurter jusqu'à présent aux difficultés du traitement comptable des prestations d'outillage réalisées par les ports autonomes⁴⁶, pourrait s'opérer dès lors que les orientations préconisées de passage à un modèle de port « landlord » se désengageant de ces prestations seraient retenues.

Comme on l'a souligné plus haut (cf. partie I du rapport), cette séparation comptable fera apparaître les importantes subventions croisées dont bénéficient ces activités. Elle montrera clairement la nécessité absolue d'une résorption de ces déficits, sans avoir à se poser la question de leur qualification en SIEG ou activités concurrentielles.

Nous proposerions que les ports autonomes se mettent en conformité avec les termes de cette directive dans leurs comptes 2007, en considérant les prestations d'outillage qu'ils réalisent aujourd'hui comme relevant toutes du domaine concurrentiel.

D. Inscrire la réforme dans un nouveau cadre législatif

La clarification des missions des ports autonomes préconisée plus haut, qui reprend d'ailleurs nombre de propositions faites dans des rapports antérieurs, suppose la définition d'un cadre juridique adéquat. Se pose dès lors la question du support le mieux adapté.

⁴³ Cf. notamment le cas espagnol et les récentes évolutions des Autorités portuaires.

⁴⁴ Sont donc exclus les ports autonomes de Bordeaux, La Rochelle et la Guadeloupe. On notera toutefois que la Commission envisage de baisser ce seuil dans les prochains mois.

⁴⁵ Ainsi que les missions d'autorité publique exercées pour le compte de l'État, dès lors qu'elles résultent de droits spéciaux ou exclusifs.

⁴⁶ De fait, les travaux internes à l'administration engagés sur le sujet au début de la décennie ont été rapidement abandonnés.

Face à la DTMRF du Ministère des Transports qui, jusqu'à une période récente, affirmait vouloir « *privilégier la voie contractuelle, de préférence à l'introduction de nouvelles dispositions législatives qui ne sont pas strictement nécessaires* »⁴⁷, il semble à la mission, comme d'ailleurs à la Cour, que seul un texte législatif est en mesure de donner des bases solides à cette réforme. Les conseillers d'État que nous avons consultés, spécialistes des questions portuaires, considèrent à cet égard que les évolutions proposées, notamment quant au désengagement des ports des activités d'outillage dont le statut reste ambigu pour la haute juridiction administrative compte tenu de leurs interactions avec le domaine public⁴⁸, doivent relever d'une loi.

Un tel texte, qui constituerait le pendant pour les ports autonomes de la réforme de la manutention portuaire de 1992, permettrait ainsi :

- de **donner une définition fonctionnelle** et non organique des ports autonomes qui permette de clarifier les rôles respectifs de l'État et des ports, et, par déduction, celui des opérateurs privés ;
- de **définir le contenu du service public portuaire** qui peut donner lieu à un soutien direct de l'État ou à un financement par des droits de port ;
- de **préciser le rôle de l'autorité portuaire**, entendu comme instance de régulation dans l'enceinte du port ;
- enfin, de souligner la vocation des ports autonomes comme **acteurs du développement durable**, par leur rôle de développement des activités portuaires, d'aménageur de leur domaine, de protecteur de l'environnement et de soutien aux modes de transport alternatifs à la route.

⁴⁷ Cf. notamment la réponse du directeur général de la mer et des transports en date du 21 mars 2006 au relevé de constatations provisoires de la Cour des comptes 2005-428-0 B, p. 10.

⁴⁸ L'arrêt de référence du Conseil d'État date du 5 mai 1944 et est relatif à un litige entre le gouverneur de Madagascar et la compagnie maritime de l'Afrique orientale. A cette occasion, le Conseil d'État avait considéré comme légitime le fait d'imposer des obligations de service public à un opérateur de services portuaires car opérant sur le domaine public.

III. LES CONSEQUENCES DOIVENT EN ETRE TIREES POUR LES ACTIVITES D'EXPLOITATION DES PORTS AUTONOMES SUR LES TERMINAUX

A. La problématique actuelle de l'outillage portuaire ne se comprend qu'en référence aux évolutions passées

Pour éclairer les propositions de la mission, il est utile de rappeler le contexte historique de l'outillage sur les ports autonomes, qui éclaire le passé récent et les évolutions à venir.

Avant la réforme de 1992, on trouvait dans les ports, conformément aux dispositions traditionnelles du code des ports :

- des **outillages publics** gérés par les ports autonomes (eux-mêmes issus des concessions d'outillage public des chambres de commerce et d'industrie – CCI - reprises par les ports autonomes en 1965) ou objet de concessions à des opérateurs privés, souvent anciennes (charbon, céréales ou autres vracs solides, vracs liquides) ;
- des **outillages privés** sur postes à usage privatif financés et gérés par des industriels (sidérurgie, pétrole, prestataires indépendants, silos céréaliers privés, etc.).

Les marchandises diverses – conteneurs inclus - relevaient en règle quasi-générale de la première catégorie (outillages publics sur quais publics).

La première évolution importante, en référence aux terminaux conteneurs complètement intégrés en service depuis plus de dix ans en Europe du Nord, s'est produite au Havre avec le développement mondial de la conteneurisation et le projet de « port rapide aval » (1987-91), pour lequel l'État a conditionné ses financements pour les quais nouveaux⁴⁹ au financement intégral par le secteur privé des nouveaux portiques. La mise en place de « terminaux intégrés » dans le contexte d'avant 1992 ne pouvait être que partielle : **les personnels de conduite et de maintenance du port autonome ont continué à intervenir « en exclusivité » sur ces portiques privés, dans le cadre de conventions de prestations de service passées avec les opérateurs, et ce à des prix facturés par le port autonome nettement inférieurs aux prix de revient⁵⁰.**

La réforme de la manutention de 1992 a changé la donne en donnant aux entreprises de manutention, avec la mensualisation des ouvriers-dockers, la maîtrise nouvelle d'une partie de leurs moyens de production.

Le port de Dunkerque, après une mise en œuvre réussie de la réforme, a voulu aller plus loin, particulièrement désireux qu'il était, vu la proximité et la vive concurrence des grands ports du Bénélux, d'évoluer vers des terminaux complètement intégrés maîtrisant l'ensemble de moyens de production, mobilisant au mieux synergies et gains de productivité sur le périmètre complet de la manutention, et par ailleurs entièrement responsables de leur politique commerciale et de leur prix⁵¹ : d'où les projets sur le quai à pondéreux ouest (QPO) pour les vracs solides puis le terminal à conteneurs ouest (NFTI-OU).

⁴⁹ Dans le respect des règles de financement des articles L. 111-5 et L. 111-6 du code des ports maritimes.

⁵⁰ Ce qui n'était que la conséquence de la cohabitation sur le port de portiques publics préexistants, eux-mêmes structurellement sous-facturés, et de portiques nouveaux financés par le secteur privé, qui ne pouvait admettre de subir des distorsions de concurrence sur le coût complet de production de ses nouveaux portiques chèrement acquis.

⁵¹ Sans référence donc à une quelconque délégation de service public, conformément au schéma des ports du range Nord.

Il a fallu pour cela ajouter à la panoplie des « outillages » permise par le code des ports une innovation: celle de la **convention d'exploitation de terminal (CET)**⁵². Cette innovation ne s'est pas faite sans mal et a été assortie de conditions réglementaires limitatives. En outre, face aux réactions sociales qu'a entraînées cette perspective, notamment de la part des personnels des outillages des ports autonomes et des concessions portuaires des CCI, différentes circulaires valant interprétation ou recommandation ont été publiées successivement de 1998 à 2001 pour « rassurer » les personnels : elles ont eu le mérite de souligner les enjeux du développement des activités et de l'emploi portuaire dans sa globalité (terminaux, logistique, industrie) et la nécessité de terminaux intégrés compétitifs, mais **elles n'ont pu éviter des ambiguïtés et des interprétations divergentes**. L'absence de règles du jeu claires est donc resté un frein à l'investissement privé dans nos ports.

L'annexe VI rappelle les dispositions du code des ports maritimes et des circulaires de 1993 à 2001. Outre les textes juridiques, figure également une synthèse non exhaustive des types de terminaux avec des données quantifiées par port autonome, qui a pour objet, malgré l'extrême diversité des situations portuaires, d'apporter certains éléments concrets de référence.

B. Des orientations fortes doivent être prises sur l'outillage portuaire

1. Les prestations d'outillage ne doivent plus être considérées comme un élément du service public portuaire, mais comme des prestations de service concurrentielles

La manutention portuaire relève clairement au niveau communautaire du champ concurrentiel⁵³ : on voit mal comment (hors situations locales particulières - qui doivent demeurer très rares - ou transitoires pouvant justifier un SIEG notamment pour des raisons d'aide à l'intermodalité⁵⁴) la partie « outillage » de la prestation globale de manutention pourrait encore relever d'une activité de service public.

En France, les prestations d'outillage constituaient jusqu'à la réforme de la manutention de 1992 le volet « outillages publics » du système public national dont relevaient par ailleurs depuis la loi de 1947 l'organisation et l'activité des ouvriers dockers (statut particulier et dérogatoire par rapport au droit commun, régime de l'intermittence avec ses règles d'embauche et l'indemnisation du chômage, CAINAGOD et BCMO portuaires, etc.). Les entreprises de manutention, souvent des PME peu capitalisées et nombreuses, ne disposaient alors pour la plupart d'entre elles ni de personnels ouvriers propres, ni d'équipements d'outillage lourds (grues, portiques à vrac ou à conteneurs) et assuraient en quelque sorte des prestations d'« ensemblier » de la manutention.

Tel n'est plus le cas avec le retour au droit commun, même si une phase de transition et d'adaptation, non encore totalement parvenue à son terme (cas de Marseille) a été prévue par la loi.

On notera qu'en France la notion de quai public avec outillages publics ouverts à de multiples entreprises de manutention s'avère aussi, en pratique, de plus en plus théorique et obsolète : dans le meilleur des cas, on trouve seulement deux, voire au maximum trois opérateurs de manutention sur un terminal, et, généralement, un seul opérateur en place depuis des années. La notion d'outillage privé avec obligation de service public (AOP-OSP) est également vidée de tout sens économique.

⁵² Décrets n° 99-782 du 9 septembre 1999 et n° 2000-682 du 19 juillet 2000.

⁵³ Cf. jurisprudence de la CJCE mentionné plus haut (Arrêt C179-90 du 10/12/1991).

⁵⁴ Et dans ces conditions la prestation d'outillage ne constituerait qu'un des éléments du SIEG, et non un SIEG en tant que tel.

Dans les autres ports européens, la notion d'outillage public n'a pas ou n'a plus guère cours et les grands terminaux, de longue date en Europe du Nord, mais désormais également ceux des ports méditerranéens et, de plus en plus, l'ensemble des terminaux quelle que soit leur taille et leur activité, deviennent des terminaux intégrés maîtrisant complètement l'ensemble de la manutention portuaire – investissements outillages et superstructures, personnels, exploitation, maintenance : à titre d'exemple, les autorités portuaires allemandes, les ports autonomes espagnols et les ports italiens n'ont, de par leurs textes fondateurs, plus aucune mission de fourniture d'outillages, celle-ci relevant des opérateurs de manutention. L'autorité portuaire de Gand a, il y a quelques années, mis en vente la totalité des outillages lui appartenant et, *in fine*, ferraillé tous ceux qui n'ont pas été repris par le secteur privé.

Dans ce contexte, la France ne peut que faire de même, en procédant aux adaptations de ses textes législatifs et surtout réglementaires (code des ports maritimes) et en mettant fin au plus vite aux freins et aux situations de fait qui obèrent gravement la compétitivité de ses ports et, plus grave encore, le développement de l'ensemble des activités portuaires et des chaînes logistiques.

2. Sur le plan financier, la poursuite des errements actuels avec maintien d'un déficit structurel des outillages ne saurait être acceptée

Cette sous-tarification volontaire, particulièrement dans le domaine des marchandises diverses, pouvait historiquement se justifier, avant la réforme de 1992, pour compenser au moins partiellement la non-compétitivité de la manutention (loi de 1947 et ses dérivés) : 15 ans après la réforme, elle n'a plus de raison d'être dans la plupart des ports, ceux où la mensualisation des ouvriers dockers a pu être correctement mise en oeuvre au sein de chaque entreprise.

Une telle sous-tarification crée des distorsions de concurrence entre ports européens, entre ports français, ou même dans un même port entre outillages « publics » et outillages « privés », selon le marché pertinent : elle est à ce titre critiquable et pourrait être considérée comme une aide d'État non compatible.

La couverture du déficit de l'outillage est en fait assurée par le recours aux excédents tarifaires prélevés sur les grands trafics captifs ou semi-captifs des ports autonomes (trafics pétroliers, grands vracs solides, selon la structure des trafics du port), notamment les droits de port. Dès lors que ces prélèvements deviennent excessifs et sans rapport avec le niveau et le coût des services rendus et constituent donc des subventions croisées entre activités relevant d'une part du secteur concurrentiel, d'autre part d'un SIEG, ils pourraient faire l'objet de contentieux.

Le *statu quo* n'est donc pas tenable. Les ports autonomes qui connaissent de telles situations se doivent de les corriger dans des limites raisonnables, nécessairement dans la durée vu leur impact sur leurs grands équilibres financiers (à l'inverse, un équilibre rigoureux par grandes activités ou trafics relevant d'un SIEG n'aurait pas davantage de sens).

La diversité des situations portuaires se traduit également dans les taux de couverture des outillages publics (engins de levage) : on trouve des taux parfois exceptionnellement bas (32% globalement à La Rochelle), des taux moyens de l'ordre de 50% qui traduisent eux-mêmes de fortes disparités entre familles d'engins (des grues classiques anciennes à quelque 20 à 30%, obsolètes et peu utilisées - des engins de forte puissance, récents, mieux utilisés, mais plus chers, à des taux de l'ordre de 50%).

Ces taux sont aussi le fruit des actions de productivité menées avec plus ou moins d'allant et de succès au sein des services de l'outillage (réforme d'engins anciens et trop nombreux, relèvement du niveau des redevances d'outillage, réorganisations internes successives, développement de la polyvalence des personnels, recours à des grues mobiles standard, etc.). On note enfin des cas - malheureusement assez rares - d'engins lourds (portiques à conteneurs) dépassant des taux de 70% : l'objectif d'équilibre des comptes n'apparaît alors pas irréaliste à horizon rapproché.

3. L'exploitation des terminaux portuaires par les entreprises de manutention constitue l'objectif premier de la réforme

a) Dans le domaine des **terminaux à conteneurs**, les effets négatifs sur la compétitivité des ports français résultant de la « dualité de commandement » des portiqueurs, d'une part, des ouvriers dockers, d'autre part, sont dénoncés depuis longtemps.

Ainsi, le rapport Smagghe (Cf. annexe IV) a formulé une analyse stratégique et des recommandations dans un rapport sur l'avenir des grands terminaux à conteneurs, au regard des évolutions de la conteneurisation et des organisations très efficaces mises en place dans l'ensemble des grands ports européens. **Ce qui est en jeu, plus que l'« unicité de commandement », qui peut être interprétée trop restrictivement, c'est la fusion complète des opérations de manutention « verticale » (portiques et grues de levage - conduite et maintenance) et de manutention « horizontale » (à terre, sur parc et à bord) au sein d' une entité unique et pleinement responsable du terminal.**

Cinq ans après ce rapport, et un an après le constat sévère dressé par la Cour des comptes au regard des difficultés subsistant encore au Havre et *a fortiori* à Marseille pour les nouveaux terminaux de Port 2000 et de Fos 2 XL, la mission ne peut que souligner une fois de plus qu'il n'est pas d'autre salut pour un terminal à conteneurs moderne, dans un domaine où la concurrence internationale entre ports est extraordinairement vive, qu'une organisation totalement intégrée et maîtrisée par l'opérateur du terminal : « commandement unique » de l'ensemble des personnels (portiqueurs, ouvriers dockers, personnels propres et sous-traitants extérieurs chargés des différents niveaux de maintenance) et maîtrise totale de l'exploitation, mais aussi de la maintenance, élément clef de la fiabilité technique d' outillages de plus en plus sophistiqués et des rendements des escales. C'est la seule façon d'assurer durablement la fiabilité et la productivité industrielle d'opérations très imbriquées, de plus en plus complexes sur les plans technique et logistique, et de répondre aux exigences armatoriales croissantes de fiabilité, de qualité et de rapidité des escales.

Concrètement, mettre en oeuvre un réel « commandement unique », ce n'est pas seulement détacher des portiqueurs d'un port autonome auprès d'entreprises de manutention en maintenant leur position de salarié du port (situation actuelle, mais strictement transitoire, des récents terminaux de Port 2000) mais les transférer, dans le cadre du volontariat, en en faisant des personnels salariés de plein exercice de ces entreprises et participant complètement aux objectifs de l'entreprise ainsi profondément transformée. L'entreprise devient - alors seulement - pleinement responsable de ses outils de production industrielle et de sa gestion et à même de mobiliser, comme ses concurrentes européennes, les synergies et gains de productivité sur le champ complet de la manutention du terminal.

L'objectif est clairement économique et ce n'est là rien d'autre que le standard des terminaux européens concurrents comme des ports mondiaux : il n'y a rien à réinventer, mais simplement à mettre en oeuvre - et ceci rapidement, car les grands opérateurs internationaux prennent leurs marques en investissant dans d'autres ports et donc en y fixant les trafics. Ne pas le faire, c'est se condamner à disparaître, en laissant les flux de conteneurs, mais aussi l'ensemble des chaînes et implantations logistiques, s'implanter ailleurs, c'est se priver des gisements nouveaux d'emploi et de valeur ajoutée créés par les développements de la conteneurisation et de la logistique mondiale.

b) Il en est de même pour les grands **terminaux à vracs solides**, où la même situation, moins visible sans doute, prévaut à Rotterdam, à Anvers, à Gand pour alimenter dans des conditions fiables et productives les grands chargeurs de l'Europe du Nord-Ouest. La concentration des opérateurs de manutention constatée dans le domaine des conteneurs, avec apparition de quelques grands opérateurs « globaux » au détriment du tissu local d'entreprises de manutention, s'est étendue au secteur des grands vracs solides : l'exemple le plus parlant est celui du groupe belge Sea Invest, déjà en position dominante en Belgique pour les pondéreux (Anvers, Gand), qui a pris ces dernières années une position très forte en France après le rachat de SAGA Terminaux portuaires et de SOGEMA et qui détient une participation dans le plus important opérateur de pondéreux de Rotterdam (EMO).

En France, la sidérurgie lorraine s'est installée il y a plus de 30 ans « les pieds dans l'eau » à Dunkerque et à Fos où elle maîtrise directement ou indirectement les terminaux intégrés qui jouxtent ses usines (plus de 10 Mt par terminal).

A Dunkerque, le terminal du QPO, associant l'opérateur Sea Invest (60%) et le PAD (40%) et davantage dédié aux grands vracs en transit vers la sidérurgie lorraine et les chargeurs de l'intérieur ainsi qu'aux opérations de transbordement, est un exemple récent d'intégration réussie des moyens et des personnels d'un port autonome et d'une grande entreprise de manutention européenne : cette intégration a permis d'importantes économies d'échelles et de moyens, une organisation productive et fiable et, de ce fait, à la fois une augmentation des flux traités et un équilibre des comptes (ceci en quatre ans, alors que le PAD connaissait au départ un déficit structurel très important sur les outillages du QPO). Le terminal traite aujourd'hui environ 7 Mt.

c) On doit légitimement s'interroger sur le **seuil minimal de trafic qui assure la rentabilité** d'un terminal intégré, une fois mobilisées toutes les synergies et économies d'échelles issues de l'intégration d'une dualité de services. L'exemple de Dunkerque, où les prix clients sont nécessairement du même ordre que ceux des ports voisins opérant sur le même marché, montre que pour un terminal conteneurs il est de l'ordre de **200 à 250 000 Equivalent Vingt Pieds (EVP)** au minimum (NFTI-OU vient tout juste d'atteindre ce niveau après de très importants efforts internes d'adaptation et moyennant la poursuite d'interventions du PAD pour certains travaux de terre-pleins). Pour les vracs solides, le seuil minimal est fonction de la taille des cargaisons unitaires, de la nature des trafics et des équipements nécessaires, et se situe dans une fourchette de **1 à 3 Mt**.

d) Pour des **terminaux plus modestes et polyvalents**, l'évolution de l'outillage vers des grues mobiles standard, relativement bon marché à l'investissement, abaisse le point mort et offre de nouvelles perspectives à la portée d'entreprises de manutention de taille moyenne. La prise en charge directe de l'outillage des bords à quai par les entreprises de manutention est, *in fine*, celle d'un coût fixe supplémentaire, tout comme l'a été en 1992-93 l'intégration de personnels mensualisés, avec en contrepartie la promesse de gains de productivité, d'économies d'échelle et d'une pleine maîtrise de leur organisation.

La mission propose donc le transfert aux opérateurs et entreprises de manutention de l'ensemble des activités d'outillage aujourd'hui exercées par les ports autonomes. Ce transfert implique des modifications législatives (cf. partie II du rapport sur les missions des ports) et réglementaires au code des ports maritimes. Sa mise en oeuvre est fondamentale à terme rapproché pour les grands terminaux à conteneurs et à vracs.

4. Les dispositions réglementaires relatives à l'outillage portuaire doivent être revues en conséquence

Il y a lieu en particulier de revoir complètement l'article R. 115-7 « Outillages et terminaux » du code des ports maritimes. La rédaction du nouvel article intitulé « Terminaux » pourrait en être la suivante :

« I- Les terminaux et outillages mis en place par une entreprise et nécessaires à ses propres besoins font l'objet d'une convention d'occupation temporaire du domaine public.

II- Le port autonome peut conclure avec une entreprise ou un groupement d'entreprises une convention d'exploitation de terminal. Cette convention porte sur l'exploitation et, le cas échéant, la réalisation d'un terminal ouvert à des clients multiples et comprenant les outillages et les aménagements nécessaires aux opérations de débarquement, d'embarquement, de manutention et de stockage liées aux navires. Elle comporte des objectifs de trafics et intervient à l'issue d'une procédure de consultation ouverte et non discriminatoire.

III- La réalisation et l'exploitation de terminaux ou d'outillages peuvent faire l'objet d'une concession ou d'un contrat d'affermage, conclus avec des collectivités publiques, des établissements publics ou des entreprises privées.

IV- Lorsque les prestations fournies dans le cadre des dispositions II et III ci-dessus ne répondent pas suffisamment aux besoins de l'exploitation portuaire, elles sont assurées par une ou plusieurs filiales du port autonome, ou, à titre transitoire, par le port autonome lui-même. »

5. Les règles applicables à l'emploi des personnels des ports autonomes doivent être clarifiées

Les règles du jeu concernant les interventions des personnels des ports autonomes dans les terminaux portuaires privés, objet de CET ou concédés, doivent être clarifiées et rappelées par l'État sans aucune ambiguïté : le droit commun du travail doit s'appliquer sans restriction :

- en l'absence de base juridique suffisante, en l'occurrence législative (un simple arrêté ministériel comme celui du 23 février 2001 déjà cité étant sans valeur juridique suffisante), il est impossible d'introduire une notion de travaux réservés à une nouvelle catégorie de personnels et donc d'imposer aux opérateurs de terminaux de faire appel aux personnels des ports autonomes ou autres établissements publics pour la conduite et la maintenance de leurs outillages bord à quai ;
- au regard du droit communautaire, même dans l'hypothèse d'une base législative nationale, on ne saurait encore moins imposer à un opérateur portuaire le recours sur ses propres installations à des personnels de « l'outillage public portuaire », sous peine de s'exposer à des sanctions sur la base des articles 81, 82 et 86 du traité instituant la Communauté européenne et sur la base du non-respect de la liberté du commerce et de l'industrie ;

- le fait que ces activités s'exercent sur le domaine public, argument maintes fois mis en avant par certaines organisations syndicales, ne change rien à l'affaire : le domaine public voit de longue date s'exercer de multiples activités privées relevant de différentes conventions collectives. Les conventions d'occupation temporaire du domaine public (COT, COT avec droits réels, CET) confèrent à leurs titulaires un droit d'usage privatif ;
- bien entendu, l'ensemble des dispositions du code du travail s'applique, en particulier l'article L122-12 qui impose au nouvel employeur, à l'égard des salariés, le respect intégral des obligations qui incombent à l'ancien employeur. Ces dispositions assurent en particulier, en cas de transfert d'activités et de personnels, le maintien à titre individuel des conditions d'emploi.

C. La mise en oeuvre de ces orientations stratégiques peut connaître plusieurs déclinaisons, adaptée aux enjeux et aux réalités divers des places portuaires

1. Principes généraux

Chaque port autonome sera invité par l'État à soumettre à son conseil de surveillance (cf. partie IV du rapport), **sous un délai maximal qui pourrait être fixé à 6 mois**, un schéma directeur d'évolution de ses terminaux : établi en concertation avec la place portuaire et les personnels, ce schéma précisera les terminaux concernés, les regroupements pertinents et les bases et conditions générales des évolutions souhaitables. Il prendra en compte notamment les spécificités de chaque place portuaire, la taille respective de ses terminaux, les contrats pluriannuels de longue durée déjà passés le cas échéant avec des opérateurs en place, ainsi que les enjeux de développement et la stratégie du port.

Dans un deuxième temps, chaque port passera à la mise en oeuvre de ce schéma directeur, qui pourra revêtir plusieurs formes : négociation avec les opérateurs déjà titulaires de contrats, lancement d'appels à projets, ouverts et non discriminatoires, sur la base de cahiers des charges préalablement mis au point.

A l'appui de ces évolutions, les dispositions suivantes pourraient être retenues par l'État :

- les prestations de fourniture d'outillages relevant du domaine concurrentiel, **aucune subvention publique ou subvention croisée ne sera désormais admise**, ni au titre de l'exploitation ou du fonctionnement des outillages actuels, ni pour l'investissement en éventuels outillages nouveaux. **Les seules exceptions relèveraient des dispositifs spécifiques d'aides mis en oeuvre dans le cadre de politiques intermodales ;**
- un délai maximal sera fixé pour le **lancement** des consultations, doublé d'un deuxième délai pour le **désengagement effectif** de ces activités ;
- les grands terminaux conteneurs et les grands terminaux à vrac feront l'objet, vu leurs enjeux, d'un **traitement prioritaire**, et donc de délais plus courts que les autres terminaux (marchandises diverses conventionnelles, petits vrac, trafics mixtes) ;
- bien entendu, des délais plus réduits seront retenus pour engager et finaliser les négociations au titre des contrats existants.

Durant toute cette période transitoire :

- **le port autonome ne sera pas autorisé à procéder à l'achat de nouveaux outillages équipant les dits terminaux ni à procéder à des embauches dans ce secteur d'activité (y compris en remplacement de départs, notamment à la retraite).** Les éventuelles prestations de main d'œuvre (mise à disposition de grutiers, etc.) devront être facturées à leur coût réel, majoré d'une quote-part suffisante de frais de gestion⁵⁵ ;
- d'une façon générale, les ports autonomes devront particulièrement veiller à pratiquer une politique de **gestion prévisionnelle de leurs effectifs** d'outillage et de maintenance en cohérence avec les évolutions à venir, de façon à minimiser leurs impacts sociaux ;
- les ports autonomes devront également anticiper sur les évolutions nécessaires et **améliorer les taux de couverture de leurs outillages** : à cet effet, ils mettront en oeuvre à la fois des relèvements des tarifs des différents outillages (compensés, de manière progressive, par des réductions ciblées sur les droits de port, notamment sur les marchandises) et des efforts de productivités internes, dans des proportions d'autant plus fortes que leur situation de référence s'écarte de l'objectif d'équilibre de ces prestations.

Dans l'hypothèse où les processus d'appel à projets s'avèreraient *in fine* partiellement non conclusifs (situation possible pour les outillages ou une partie des outillages des « autres terminaux »), donc à défaut d'intérêt exprimé par le secteur privé, il y aurait lieu d'envisager, pour les outillages considérés comme indispensables, leur **externalisation complète dans une filiale du port**. Il est possible, en effet, dans des cas en nombre nécessairement limité, qu'un port autonome puisse se substituer aux insuffisances éventuelles du marché, dès lors que des considérations d'intérêt général sont valablement en jeu (enjeux de politiques intermodales, en particulier). Une telle filiale du port (même à 100%), équilibrée moyennant une **subvention transparente et décroissante dans le temps** de la part du port et des éventuels autres actionnaires, aurait l'avantage de la clarté et de la cohérence par rapport aux nouvelles missions qui lui sont dévolues.

Ces différentes orientations ont vocation à être incluses et déclinées dans les contrats d'entreprises pluriannuels à passer entre l'État et chaque port autonome, adaptées au contexte de chaque place portuaire (cf. partie V du rapport).

On notera que la mise en oeuvre de terminaux intégrés - dont l'objectif est avant tout économique en mobilisant au sein d'une même entreprise l'ensemble des compétences et des moyens - peut s'avérer plus compliquée dans des ports comme Marseille où subsistent encore deux importants BCMO, la mensualisation des ouvriers-dockers prévue par la réforme de 1992 n'ayant pas été menée à son terme. L'objectif d'une intégration complète de la manutention horizontale et verticale sur les terminaux impose que la mensualisation des ouvriers dockers soit réalisée à Marseille comme ailleurs.

2. *Déclinaison par activités*

Pour illustrer les évolutions souhaitables, on retiendra ci-après une approche par activités, étant souligné que cette première approche, nullement exhaustive, ne saurait se substituer à celles que devront mener les établissements portuaires.

a) *Terminaux à vrac liquides*

Tous les terminaux existants sont d'ores et déjà privés (en règle générale) ou concédés (CIM au Havre), à une exception particulièrement notable, celle de Marseille Ouest.

⁵⁵ Toute sous-facturation relevant en effet du délit de marchandage.

- Postes pétrole/chimie de Fos et de Lavéra

Le recentrage des missions du PAM et l'optimisation nécessaire des missions et du savoir-faire respectif du secteur privé et de l'établissement public conduisent à transférer au privé l'exploitation de l'ensemble des installations (postes à quai et appontements - superstructures). La bonne formule est la mise en oeuvre d'un processus de mise en concession complète (exploitation et investissements), avec transfert des personnels, le PAM restant autorité concédante. La formule de la concession s'impose, comme au Havre, s'agissant d'un terminal opérant pour le compte de plusieurs grands raffineurs, industriels de la chimie et opérateurs indépendants, en France et en Europe, et se raccordant sur un réseau de pipelines eux-mêmes concédés.

- Poste gazier GDF2

Ce poste, dont les travaux de réaménagement sous maîtrise d'ouvrage de GDF sont en cours et la mise en service prévue pour fin 2007, a défrayé la chronique de ces derniers mois dans des conditions invraisemblables : ailleurs, la question ne se pose pas. S'agissant d'un poste à usage privatif, GDF est parfaitement en droit, comme il l'a fait pour le poste GDF1 en service depuis plusieurs années à Fos, de l'exploiter comme il l'entend avec ses propres personnels et l'organisation de son choix. Il est par ailleurs responsable à part entière du terminal au regard de la réglementation des établissements classés (DRIRE).

Un accord de principe a été arraché fin mars sous la pression des événements et dans un contexte pré-électoral très particulier : il porterait sur l'intervention de « 5 équivalents temps plein » du PAM pour les manœuvres de branchement/débranchement aux navires des bras permettant de décharger le GNL à - 162° (soit en pratique 5x9 agents du PAM à temps partiel, selon l'organisation actuelle en vigueur pour les terminaux publics de Fos et de Lavéra) et ses modalités d'application restent entièrement à négocier. Il est hautement probable qu'il soit inapplicable et incompatible avec la bonne mise en oeuvre, sous la seule responsabilité de l'industriel, de la réglementation en matière d'établissements classés.

D'autres projets de terminaux gaziers émanant de grands industriels et opérateurs internationaux ont été déposés à Marseille, qui ne sauraient se plier à de telles contraintes, inconnues dans d'autres ports : ceux-ci choisiraient, inévitablement, de s'implanter ailleurs, sans contraintes, et de faire profiter d'autres régions d'Europe ou riveraines de la Méditerranée de leurs investissements massifs et de la création d'activité induite. Plus généralement, l'ensemble des acteurs et investisseurs internationaux des secteurs pétrole/pétrochimie/énergie a besoin d'être pleinement rassuré, en toute clarté et sécurité juridique, non seulement pour développer des activités et implantations nouvelles, mais aussi simplement pour moderniser les implantations existantes et assurer durablement leur maintien.

En résumé, pour les vracs liquides :

- **il y a lieu de lever au plus tôt ces hypothèques marseillaises et de revenir au droit commun ;**
- **l'exception que constituent à Marseille les terminaux vracs liquides de Fos/Lavera doit faire l'objet d'une mise en concession complète (infrastructure et superstructure, transfert de personnels) par le PAM, autorité concédante, après mise au point d'un cahier des charges puis appel ouvert à la concurrence.**

b) Terminaux à conteneurs

- Nouveaux terminaux de Port 2000 (le Havre) et de Fos 2XL (Marseille)

Ils ont déjà fait l'objet de conventions d'exploitation de terminaux (CET) et relèvent clairement d'une intégration complète des salariés « sous commandement unique de l'opérateur ». La concrétisation de cet objectif clairement affiché dès le départ est l'enjeu même des négociations dans ces ports : au Havre, des accords à caractère transitoire ont été signés avant la mise en service du terminal de France, accords d'ailleurs mal appliqués (l'intervention d'ouvriers dockers déjà formés à la conduite des portiques, explicitement prévue par ces accords, fait encore l'objet de résistances locales) ou à compléter en ce qui concerne la maintenance ; à Fos, les négociations se sont difficilement engagées fin 2006.

Ces négociations doivent impérativement être rapidement menées à leur terme et aboutir à de réels terminaux intégrés, dans le respect des échéances de mise en service des terminaux.

- Terminaux existants du port du Havre (port intérieur) et de Marseille-Fos

Ces terminaux ne peuvent qu'évoluer progressivement dans le même sens en terminaux intégrés relevant de CET. Avec la mise en service de nouveaux terminaux conformes aux standards européens et plus performants du fait à la fois de leur technologie la plus récente et de leur meilleure organisation optimisant les différentes fonctions au sein d'un périmètre large et cohérent, ils ne peuvent en effet - à défaut d'évolutions organisationnelles identiques - que connaître des difficultés croissantes de compétitivité et voir leurs clients armateurs rechercher d'autres solutions.

- Terminaux à conteneurs de plus petite taille des autres ports

Hors le Havre et Marseille-FOS, dont l'importance actuelle ou les potentialités justifient l'existence au sein du port de plusieurs terminaux, les terminaux à conteneurs des autres ports autonomes, de plus modeste ampleur dans la fourchette actuelle de quelque 100 à 250 K EVP (Dunkerque, Rouen, Nantes Saint-Nazaire, Mourepiane à Marseille-Est), relèvent d'une autre problématique : ils sont en deçà de la taille critique assurant la rentabilité du terminal ; certains comportent deux (Rouen), voire trois (Montoir) opérateurs, d'où une dispersion des moyens et une moindre efficacité économique ; ils n'ont pas nécessairement vocation à accueillir les plus grands porte-conteneurs ; le site portuaire ne dispose pas d'un potentiel de trafic tel qu'un deuxième terminal puisse se justifier économiquement.

Un objectif réaliste, permettant par ailleurs au port autonome de rester présent en évitant d'éventuels abus de position dominante, serait une évolution vers un terminal également intégré, regroupant l'ensemble des opérateurs, des fonctions et des personnels au sein d'une même société⁵⁶ dont le port resterait un actionnaire important, mais minoritaire. Cette dernière formule serait également de nature à rassurer les personnels transférés du port autonome, comme le montre l'expérience réussie de Dunkerque : sur environ cent agents transférés sous convention de l'Union nationale des industries de la manutention (UNIM) dans le cadre du volontariat et d'un dispositif d'accompagnement leur garantissant un possible retour au port autonome pendant une période de transition, un seul a exercé cette faculté.

⁵⁶ Différentes formules juridiques sont à cet égard possibles : SA, SARL, SAS, GIE ...

CET : En résumé, pour les conteneurs : mise en place de terminaux intégrés sous

- **nouveaux terminaux à conteneurs (Port 2000 et Fos 2XL) : mener à bien les négociations désormais sous les meilleurs délais, les délais techniques d'achèvement de l'infrastructure et de mise en service des nouveaux portiques étant connus ;**
- **autres grands terminaux à conteneurs (terminaux existants au Havre et à Fos) : engagement des négociations avec l'opérateur titulaire d'un contrat de longue durée et/ou lancement d'un appel à projets ouvert ;**
- **terminaux de plus petite taille (Rouen, Montoir, Mourepiane) : engagement des négociations avec l'opérateur et/ou lancement d'un appel à projets ouvert en vue de la mise en oeuvre d'un terminal intégré, le port autonome étant susceptible de participer au capital comme actionnaire minoritaire ;**
- **délais maximaux : en cas d'appels à projets, 18 mois pour le lancement de la consultation, 3 ans pour le désengagement effectif (procédures de consultation incluses). Délais réduits pour l'engagement des négociations avec les opérateurs titulaires d'un contrat longue durée.**

c) Terminaux à vracs solides

A la différence des terminaux à conteneurs, il existe de longue date des terminaux intégrés privés dans nos ports : terminaux de la sidérurgie (Dunkerque, Fos), anciennes concessions charbons ou vracs industriels (SOGEMA à Rouen, repris par Sea Invest), silos céréaliers, privés ou concédés⁵⁷, terminaux privés d'importation d'agrégats et de sables marins.

Les enjeux importants concernent⁵⁸ :

- **au Havre** : deux terminaux vracquiers (terminal charbonnier, à l'aval de l'écluse François 1^{er}, alimentant la centrale EDF contiguë et terminal multivrac en amont) coexistent, avec des portiques et outillages publics en bord à quai ;
- **à Nantes-Saint-Nazaire** : deux terminaux vracquiers publics (terminal charbonnier assurant l'approvisionnement en charbon de la centrale EDF de Cordemais et terminal agroalimentaire TAA, important essentiellement des tourteaux et traitant également des vracs solides divers) ;
- **à Marseille-Fos** : un terminal minéralier - mixte et complexe- associant portiques publics et outillages privés sous AOP-OSP. Une étape vient d'être franchie, apurant le passé et simplifiant le dispositif (COT couvrant l'ensemble des terre-pleins, confié à un opérateur unique), tout en restant dans un système dual insuffisamment productif et fiable. *A fortiori* avec la croissance attendue du trafic (qui devrait passer à 5 Mt avec de nouvelles implantations dans le domaine des centrales thermiques propres), le terminal a vocation à se transformer en terminal intégré relevant d'une CET ;

⁵⁷ Certains maîtrisent totalement l'outillage bord à quai de chargement de navires, d'autres toutefois ont encore recours à des outillages publics du port, déficitaires.

⁵⁸ Si l'on fait exception de Dunkerque (le QPO est désormais un terminal intégré) et Rouen (le terminal vracs de SOGEMA est concédé - on notera que ce terminal ne relève plus véritablement d'un régime de concession, en l'absence de comptes séparés et de contrôle par le port concédant, mais d'une CET).

- **à Bordeaux-Bassens** : une CET a déjà été passée en 2001 par le PAB avec un opérateur pour les équipements en arrière des quais (bandes de liaison avec les grues publiques à vracs bord à quai, stockages et entrepôts) et cet opérateur est actuellement l'unique entreprise de manutention de la place. Une extension du champ de cette CET pourrait donc être envisagée, avec participation minoritaire du PAB à l'actionnariat du terminal intégré.

Processus et délais maximaux : *a priori* les mêmes que pour les terminaux à conteneurs.

d) Terminaux de marchandises diverses conventionnelles, petits vracs, trafics mixtes

Il s'agit de terminaux de plus modeste importance, très divers en taille et trafic, généralement équipés de grues (classiques sur rail ou, de plus en plus, mobiles) polyvalentes. Les entreprises de manutention qui interviennent sur ces terminaux sont souvent des entreprises de petite taille, peu capitalisées, et donc vraisemblablement appelées à évoluer et à se regrouper, sous peine de disparaître à terme. On trouve encore, pour les mêmes raisons, l'équivalent à Anvers (avec des engins de levage de l'autorité portuaire en nombre décroissant régulièrement chaque année, mais avec des renouvellements d'engins sur rail anciens par des grues mobiles de forte puissance et polyvalentes appelées à se déplacer sur plusieurs terminaux⁵⁹).

Ces petits ou moyens terminaux présentent des caractéristiques appelant des réponses spécifiques et diversifiées. Certains, comme le terminal aux aciers de Dunkerque-Est, ont *a priori* un volume suffisant pour donner lieu à une CET. Des solutions diverses et innovantes sont à rechercher avec pragmatisme, dont l'étude ne peut être valablement faite que par les acteurs locaux.

Le délai maximal pour lancer le processus de désengagement pourrait être plus important : jusqu'à 3 ans pour lancer les consultations et 5 ans pour le désengagement effectif (procédures de consultation incluses), tant sont grandes la diversité des situations et la taille des entreprises opérant actuellement sur ces terminaux. En outre, il serait sans doute judicieux de pouvoir prendre en compte, dans certains ports, la situation réelle et les perspectives d'activité des outillages à l'issue de la mise en place des grands terminaux conteneurs et vracs solides intégrés. Les négociations doivent en revanche pouvoir s'engager beaucoup plus rapidement avec les opérateurs déjà titulaires de contrats longue durée (à Dunkerque par exemple).

3. Mesures d'accompagnement social

Si les nouvelles orientations doivent être clairement et préalablement affirmées dans le cadre de nouvelles dispositions législatives et réglementaires à adopter au niveau national, elles ne sauraient être valablement mises en oeuvre sans un processus intense de concertation et de pédagogie auprès de l'ensemble des parties prenantes. En particulier, les organisations syndicales et les personnels des établissements portuaires doivent être pleinement conscients des enjeux de la réforme et des objectifs premiers de développement des activités et emplois de l'ensemble de la filière portuaire et logistique nationale qui la sous-tendent et la justifient, et être très étroitement associés à sa mise en oeuvre port par port. Les entreprises de manutention, notamment les PME, doivent en apprécier pleinement les enjeux.

⁵⁹ Ces prestations sont assurées par une filiale du port qui dégage des bénéfices.

En outre, comme tel a été le cas lors des évolutions dunkerquoises, des dispositions d'accompagnement doivent être impérativement prévues et négociées au niveau local pour préserver les droits et les intérêts individuels des salariés en place et faciliter les transferts. Relèvent notamment de ces négociations, dans le cadre du transfert d'un certain nombre de salariés du port autonome (sous convention collective de l'Union des ports autonomes et des chambres de commerce et d'industrie maritimes – UPACCIM - et accord d'entreprise particulier du port autonome concerné) aux entreprises de manutention (sous convention collective de branche UNIM) et en référence à l'article L 122-12 du code du travail, les principes de base, dispositions et items de négociation suivants :

- transfert sur la base du volontariat ;
- pendant une période transitoire (un an à Dunkerque) à compter de son transfert, possibilité pour le salarié, à son initiative, de revenir au port autonome ;
- en cas de licenciement économique au sein de l'entreprise de manutention susceptible de concerner des salariés transférés, assurance individuelle de pouvoir réintégrer le port autonome, pendant une période et selon des modalités à négocier ;
- dispositions évitant toute perte de salaire individuelle lors du transfert ;
- possibilité individuelle de continuer à cotiser et à bénéficier des retraites complémentaires de la caisse de retraite des ports (CRP-CCMPA), mesure retenue en son temps à Dunkerque, qui doit être ré-étudiée dans le nouveau contexte des évolutions auxquelles la CRP doit maintenant faire face ;
- mise en place d'un dispositif de suivi de l'application des accords.

On notera par ailleurs que l'UPACCIM vient d'engager il y a quelques mois avec les organisations syndicales un processus de concertation et de négociation en vue de **moderniser sa convention collective**, qui ne présente pas actuellement les caractéristiques d'une véritable convention collective de branche (absence d'un volet formation, présence de certaines dispositions non conformes au droit du travail, etc.). Un premier projet doit être établi par l'UPACCIM pour novembre 2007 et soumis aux organisations syndicales. Cette modernisation est un enjeu important, au regard du recentrage des ports autonomes sur leurs nouvelles missions et dans la perspective d'une vraie convention de branche qui pourrait être étendue aux gestionnaires des ports récemment décentralisés : **elle doit donc être encouragée**. La convention UNIM s'appliquerait quant à elle aux entreprises ayant pour activité principale la manutention portuaire, étant noté qu'un rapprochement de ces deux conventions collectives (sous l'angle notamment des classifications) serait de nature à faciliter les transferts des salariés des services d'outillage des ports autonomes. En revanche, une fusion paraît peu réaliste.

IV. LES STATUTS ET LA GOUVERNANCE DES PORTS AUTONOMES DOIVENT ETRE ADAPTES A LEURS NOUVELLES MISSIONS

A. Le statut d'établissement public apparaît le plus conforme aux nouvelles missions des ports autonomes

1. Des entreprises présentant une forte spécificité

Les ports autonomes sont actuellement des établissements publics de l'État ayant de fortes spécificités.

En effet, ils présentent la caractéristique unique, issue de leur histoire, d'être non seulement affectataires du domaine public portuaire et exploitants d'infrastructures, mais d'exercer également des missions d'autorité publique telles que la police portuaire et des attributions de sûreté portuaire, qui constituent une dimension nouvelle du service public mise à la charge financière des ports et des utilisateurs finaux. Par ailleurs, ils sont exploitants de superstructures et fournisseurs de services destinés aux usagers du port, activités qui relèvent pour l'essentiel du domaine concurrentiel.

Ceci les différencie notablement d'autres gestionnaires d'infrastructures, qui n'assurent pas de missions de police ou normalement dévolues à des fonctionnaires de l'administration. La comparaison avec le secteur aéroportuaire est à cet égard éclairante : tant le contrôle aérien que la police des installations aéroportuaires ou des aéronefs sont placés sous la responsabilité de l'État, sans que cela n'affecte en principe les activités de l'exploitant de l'aéroport. Par ailleurs, à la suite notamment de la directive communautaire 96/67/CE du 15 octobre 1996, les exploitants d'aéroports se sont progressivement désengagés des activités de services aéroportuaires (assistance en escale, contrôle et tri bagages...) qui ont été dévolues à des opérateurs privés après mise en concurrence.

Les évolutions dans les statuts et la gouvernance des ports autonomes doivent naturellement découler des évolutions dans leurs missions.

Comme il a été dit auparavant, la mission propose que les ports autonomes se désengagent au plus vite, au profit du secteur privé, des prestations de service à caractère concurrentiel au premier rang desquels la manutention verticale et la maintenance des outillages.

Leurs missions vont donc être recentrées sur :

- les missions d'autorité publique : police portuaire, sécurité, sûreté, entretien et exploitation des écluses et des chenaux de navigation, grandes infrastructures (digues, avant-ports, etc.) ;
- les missions de développement, d'aménagement et de gestion du domaine portuaire : réalisation et entretien des infrastructures, affectation du domaine à diverses activités au moyen de contrats appropriés ; le domaine qu'il a la responsabilité de gérer et de développer est composé de domaine privé du port, de domaine privé de l'État et de domaine public de l'État ;
- les missions d'établissement et de mise en œuvre, avec toutes les parties concernées, de la stratégie de développement de la place portuaire ; le port autonome doit notamment être un acteur majeur pour le développement de liaisons efficaces de pré et post acheminement portuaires et pour celui de zones logistiques, que ce soit près du port ou dans l'hinterland à plusieurs centaines de kilomètres.

Des missions d'aménagement, des pouvoirs de police, des responsabilités stratégiques : ce sont en France les principales caractéristiques d'un établissement public. L'abandon des activités concurrentielles et notamment des activités d'outillage donne encore plus de force et de cohérence au statut d'établissement public. Comme la mission l'a indiqué précédemment, les activités résiduelles d'outillage devraient être obligatoirement filialisées.

Les grands ports du nord et du sud de l'Europe (Grande Bretagne exceptée) ont généralement des statuts voisins des statuts d'un établissement public dans notre pays. En Espagne, les ports principaux sont des organismes publics avec une personnalité juridique. Il en est de même en Italie, en Belgique et à Hambourg. Seuls les ports de Brème et de Rotterdam sont devenus très récemment (2002 et 2004) des sociétés anonymes de droit privé dont le capital est intégralement détenu par des collectivités publiques (cf. annexe V).

Les statuts d'un port autonome peuvent donc être soit ceux d'un établissement public (national ou local) soit ceux d'une société anonyme.

2. La transformation des ports autonomes en sociétés anonymes peut être souhaitée par certains, mais présente de forts inconvénients

Malgré cette bonne adéquation entre les missions futures des ports autonomes et le statut d'établissement public, certains pensent que la transformation de ces ports en sociétés anonymes permettrait une vraie modernisation de leurs méthodes de gestion (plus de souplesse), de leur fiscalité, des pratiques comptables, des relations avec l'État et avec les collectivités locales qui pourraient entrer au capital et acquérir de ce fait un réel pouvoir de décision, en clair d'en faire de véritables entreprises.

La mission ne souhaite pas éliminer totalement cette perspective mais souhaite attirer l'attention sur plusieurs points :

1) La question du statut juridique n'est que secondaire par rapport à l'indispensable recentrage des missions. En effet, transformer un port autonome en société anonyme sans avoir avancé dans la voie de l'externalisation des activités d'outillage concurrentielles rendrait encore plus difficile une évolution ultérieure sur ces activités.

2) La transformation d'un port autonome en société anonyme entraîne des conséquences sur le domaine portuaire : la plus grande partie du domaine de l'État mis à disposition d'un port autonome fait déjà partie, ou pourrait facilement faire partie, de son domaine privé et pourrait donc être transmise à une société anonyme mais le domaine public maintenu, et notamment les plans d'eau, un certain nombre d'espaces naturels, les bords à quai sur des profondeurs variables, ne pourrait pas être affecté à une société anonyme. Ceci compliquerait sérieusement la gestion du domaine, l'une des missions essentielles d'un port autonome.

3) Si la privatisation des seuls terminaux suscite des réactions négatives sur le plan social, ces réactions négatives risquent d'être encore plus fortes et d'origines plus diverses en cas de transformation du statut du port en société anonyme compte tenu de ses missions d'aménagement et des problèmes domaniaux ;

4) Les collectivités locales ne trouveraient pas que des avantages dans la transformation des statuts des ports autonomes en sociétés anonymes. En effet :

- en termes de pouvoir de décision ou d'influence au conseil d'administration ou à l'extérieur, cela ne changerait rien si l'État restait majoritaire au capital. La véritable évolution serait si l'État leur cédait une participation importante (supérieure au tiers du capital) ou, plus directement, leur transférait le port sous forme d'établissement public local ;

- par contre, cela pourrait leur coûter cher : la jurisprudence constante de l'APE est de céder les parts de SA détenues par l'État à leur juste valeur, et non à un prix de convenance : c'est un principe de valeur constitutionnelle pour les transferts au secteur privé, mais l'APE l'a uniformément appliqué jusqu'à aujourd'hui, quel que soit l'acheteur : quand on sait que les capitaux propres du Havre sont de 629 M€ à fin 2006 et ceux de Marseille de 362 M€, cela donne un ordre de grandeur de prix, hors de portée des collectivités concernées. Dans le cas de sociétés aéroportuaires, la cession des parts aux collectivités territoriales avait été facilitée par le fait qu'il s'agissait de sociétés d'exploitation en fin de concession, et donc avec un prix symbolique ; ce n'est qu'après l'entrée des collectivités que l'allongement des concessions a été réalisé, redonnant ainsi de la valeur à leurs titres ;
- en entrant au capital, les collectivités locales ne pourraient pas se sentir pour autant exonérées d'apporter des subventions d'investissement aux projets du port, car ces dernières sont destinées à financer partiellement des projets ayant une rentabilité financière insuffisante, et non à servir de source permanente de capitaux.

Il est vraisemblablement plus intéressant pour une collectivité territoriale de participer conjointement avec le port au capital d'une société constituée pour un projet précis (aménagement d'une zone logistique, opération immobilière...) que d'être au capital du port lui-même.

5) En matière de pratiques comptables, il n'y aura plus d'avantages pour les sociétés anonymes car les ports autonomes ont déjà des commissaires aux comptes et devraient passer à la comptabilité des sociétés en lieu et place de la comptabilité publique.

6) La fiscalité des sociétés anonymes serait nécessairement de droit commun et nettement plus lourde que la fiscalité actuelle des ports autonomes, établissements publics.

7) Il n'y a pas de raisons qui empêchent un établissement public d'avoir des relations modernes, souvent contractuelles, avec l'État, comme une société anonyme possédée par l'État. Il n'y a pas non plus de raisons pour qu'un établissement public ne modernise pas ses méthodes de gestion.

8) La perspective éventuelle de l'entrée de capitaux privés dans la société anonyme par exemple peut poser problème car les entreprises clientes du port - entreprises de manutention, armateurs, etc. - ne pourraient pas admettre que tel ou tel de leurs collègues et concurrents possède une partie substantielle du capital et soit au conseil d'administration ou de surveillance.

Il en résulte que des études complémentaires très approfondies devraient être entreprises si l'on souhaitait poursuivre cette piste de transformation de certains ports autonomes en sociétés anonymes et en apprécier la faisabilité.

La mission préconise donc la privatisation des terminaux portuaires et le maintien du statut d'établissement public des ports autonomes, en charge de missions d'aménagement, de gestion et de développement du domaine et des infrastructures, mais dotés d'une gouvernance et de critères de gestion complètement rénovés.

3. Des choix possibles mais délicats entre des statuts d'établissement public national, d'établissement public local ou des regroupements de ports

Ces établissements publics peuvent être nationaux ou locaux. Dans les villes hanséatiques, au Nord de l'Europe, existe une tradition multi-séculaire d'imbrication étroite entre la ville et le port. Il en résulte que les grands ports dépendent des municipalités (Anvers, Rotterdam) ou des villes-États (Hambourg, Brême).

Les 27 Autorités portuaires espagnoles ont des présidents désignés par les Communautés Autonomes, mais sont très fortement contrôlées par l'entité publique « *Puertos del Estado* » (Ports de l'État). Quant aux 24 Autorités portuaires italiennes, elles dépendent de l'État.

Pour ce qui concerne la France, le choix entre établissement public national ou établissement public local pourrait être dicté par l'importance des enjeux. Il est cependant difficile de déterminer des critères objectifs de choix. Certes, Le Havre et Marseille sont les ports où les enjeux nationaux en termes de logistique notamment, mais aussi dans le domaine de l'énergie, sont les plus importants. Mais Dunkerque et Nantes Saint-Nazaire ont aussi, dans ces deux domaines, des enjeux tout à fait considérables et Rouen demeure depuis fort longtemps le premier port européen pour les céréales.

De plus, tous les ports autonomes ont un rôle essentiel à jouer pour l'aménagement du territoire, politique dont l'État ne peut être absent. Encore faut-il qu'ils aient les moyens de jouer ce rôle, et donc une taille minimale que n'ont à l'évidence ni La Rochelle, ni Bordeaux. Il est possible de transformer ces deux ports en établissements publics locaux. Il peut être aussi intéressant d'organiser les ports de l'Atlantique soit en fusionnant La Rochelle et Bordeaux⁶⁰, ce qui donnerait un grand port du sud de la façade Atlantique pendant du port de Nantes Saint-Nazaire au nord, soit encore en créant au-dessus de ces 3 ports une « communauté de ports ». Cette structure (GIE, GIP ou autre) ne générerait pas les infrastructures portuaires, ceci étant laissé à la diligence de chaque port, mais serait compétente pour les études de développement stratégique, la coordination des investissements, l'harmonisation des politiques commerciales et les actions de développement économique, notamment dans le secteur de la logistique.

B. Une gouvernance dictée par un principe d'efficacité

Pour que ces établissements publics portuaires aient une gestion efficace comme une société privée, il est urgent d'en améliorer nettement la gouvernance.

1. La mise en place d'une structure duale à directoire et conseil de surveillance

Outre les critiques déjà citées de la Cour des comptes sur la gouvernance des ports autonomes, plusieurs réflexions complémentaires doivent être présentes :

- un port autonome recentré sur ses missions « stratégiques » doit « faire corps » avec la place portuaire et son environnement territorial. Il est donc souhaitable que des représentants de cette place soient présents dans l'organe où est définie la stratégie ; de façon préférentielle, il faudrait éviter les clients directs du port ;
- de plus, la présence dans cet organe de professionnels compétents est indispensable ;

⁶⁰ Le cas du port autonome de la Guadeloupe est spécifique compte tenu de l'insularité et de l'éloignement.

- les collectivités locales doivent avoir un rôle proche de celui de l'État compte tenu de leur poids dans le financement des infrastructures et du rôle essentiel du port dans l'aménagement du territoire et l'aménagement urbain.

C'est pourquoi la mission préconise une structure des organes de décision avec conseil de surveillance et directoire. Le conseil de surveillance définirait les orientations stratégiques de l'établissement, nommerait les membres du directoire et assurerait les fonctions de contrôle. Il arrêterait aussi le budget annuel et la politique d'investissements.

Ce conseil pourrait être composé de 4 groupes de 4 personnes (soit au total 16 membres) :

- les représentants de l'État,
- les représentants des collectivités territoriales,
- les représentants des salariés du port (le représentant des dockers n'a aucune raison d'en faire partie),
- des personnalités indépendantes, représentant le monde économique, nommées par décret.

La composition du conseil de surveillance permettrait donc aux collectivités locales d'être réellement aux côtés de l'État et en partenariat avec les personnels et les professionnels, décideurs des orientations stratégiques.

Le directoire (3 ou au plus 4 membres) assurerait les fonctions de gestion de l'établissement et proposerait au conseil de surveillance la stratégie.

Le président du directoire serait nommé par l'État sur proposition du conseil de surveillance. Ce dernier nommerait les autres membres du directoire sur proposition du président du directoire. Ces nominations devraient donc nécessairement faire l'objet d'une concertation approfondie entre l'État, les collectivités locales concernées et le président du conseil de surveillance.

Le président du directoire recevrait de la part de l'État une lettre de mission soumise avant envoi, pour avis et suggestions, au conseil de surveillance.

2. La création d'un conseil de développement économique portuaire

Ce conseil serait constitué des représentants des entreprises maritimes et portuaires. Il serait consulté et rendrait un avis sur :

- les orientations stratégiques et le programme pluri-annuel d'investissements du port ;
- les droits de port ;
- les modalités de fonctionnement et de rémunération des services aux navires⁶¹ et des services d'intérêt économique général.

⁶¹ Pilotage, remorquage et lamanage.

Il permettrait donc d'associer toute la place portuaire aux orientations du port autonome. Son caractère consultatif enlève toute crainte de conflit d'intérêt mais ne lui enlève pas pour autant une influence qui pourrait être, à juste titre, importante.

3. *Les autres évolutions nécessaires*

a) La création de comités d'audit et des rémunérations

Le conseil de surveillance, pour assumer pleinement ses missions essentielles de stratégie, de contrôle et de nomination des membres du directoire, doit constituer en son sein des comités spécialisés pour l'aider dans l'exercice de ces responsabilités.

Un comité de stratégie n'est pas nécessaire car le conseil de surveillance, peut-être avec un séminaire annuel d'une journée en plus de ses réunions périodiques, pourrait assumer lui-même sa mission stratégique.

En revanche, un comité d'audit est d'autant plus indispensable que les comptes des ports autonomes seront désormais certifiés par des commissaires aux comptes et que plusieurs ports autonomes sont tenus d'établir des comptes consolidés.

La mission préconise également la création de comités de rémunérations⁶² dans le but de faire des comparaisons de responsabilités, de salaires et de primes entre les responsables d'établissements d'importance comparable, de pouvoir attirer des professionnels de qualité et de les rémunérer avec une partie variable significative, fonction de leurs résultats. Le président du conseil de surveillance devrait recevoir une juste indemnité.

b) Une comptabilité de société en lieu et place d'une comptabilité publique

Cette évolution est déjà en cours et devrait se concrétiser d'ici au 1^{er} janvier 2009.

c) Des organismes paritaires de droit commun

La mission ne fait ici que rappeler les constats et les suggestions de la Cour des comptes.

L'objectif est de moderniser les relations sociales avec un nécessaire approfondissement du dialogue social en évitant la confusion existant aujourd'hui entre les responsabilités respectives de la direction et des représentants du personnel.

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.

Ceci devrait être étendu à tous les ports autonomes par voie réglementaire.

d) La possibilité de créer facilement des filiales ou d'avoir des participations

Le port autonome devrait surtout pouvoir entrer, aux côtés des collectivités locales, dans des sociétés d'économie mixte d'aménagement, par exemple pour créer un tissu urbain de qualité entre la ville et le port.

⁶² En cohérence avec les propositions de la mission sur l'allègement du contrôle économique et financier des ports (cf. partie V du rapport).

Il devrait pouvoir aussi prendre des participations dans des sociétés dont le but est de créer des zones logistiques, des ports secs dans son hinterland même très lointain, ainsi que, le cas échéant, dans des opérateurs de transport ferroviaire ou fluvial.

Rien n'interdit actuellement tout ceci mais le parcours d'obstacles est long et compliqué. Il faudrait faciliter et accélérer les procédures, ce qui signifie un allègement de l'exercice de la tutelle (cf. partie V du rapport).

V. LA STRATEGIE ET LES RELATIONS DE L'ÉTAT A L'EGARD DES PORTS AUTONOMES DOIVENT ETRE CLARIFIEES

A. Une réflexion stratégique partagée entre l'État et les ports autonomes est un impératif

1. *L'État doit se prononcer sur les grandes orientations stratégiques des ports autonomes*

Faute de disposer d'une vision claire des missions qu'il entendait donner aux ports autonomes, l'État actionnaire, jusqu'à aujourd'hui, n'a pas été en mesure de se prononcer sur les orientations stratégiques qui lui étaient proposées par leurs directions générales. L'initiative prise par la DTMPL fin 2004 de demander aux ports d'élaborer des plans d'entreprise sous six mois, si elle répondait bien aux attentes des ports et se justifiait à l'occasion du renouvellement des conseils d'administration, a été engagée sans cadrage préalable de l'actionnaire, parfois en déphasage avec les initiatives propres des ports⁶³, et sans que ceux-ci aient reçu d'indication sur le degré d'engagement que l'État attendait d'eux sur la mise en œuvre des orientations proposées, ni en retour sur les moyens que l'État pouvait mettre à leur disposition.

Sous ces réserves, et pour les établissements qui s'y sont livrés, l'élaboration des plans d'entreprise a néanmoins eu la vertu pour les ports de les astreindre à un important effort de réflexion interne sur leur positionnement stratégique, d'analyse de leurs différentes activités, d'identification de leurs forces et faiblesses, d'analyse de la qualité comptable et financière des documents produits en termes de contrôle de gestion ou de « benchmarking » par rapport à la concurrence, tant des autres ports autonomes que des ports étrangers.

Les résultats obtenus ont été inégaux suivant les ports, allant d'un document d'orientations à vocation « politique » destiné avant tout à servir de base de discussion interne ou avec les acteurs de la place portuaire (Nantes Saint-Nazaire) à un plan détaillé, décliné ultérieurement par activités dans un « document d'orientations stratégiques » comportant des objectifs sur la mise en œuvre desquels les responsables des différents départements opérationnels sont responsabilisés (Marseille). Si ces plans d'entreprise ont bien été soumis pour approbation aux conseils d'administration des ports, les tutelles ont une attitude plus ambiguë en indiquant simplement qu'elles les prenaient en considération.

La réforme portuaire préconisée par la mission devrait permettre un recadrage de ces plans, en permettant de décliner les orientations stratégiques en fonction du nouveau rôle dévolu aux ports autonomes. Dans ces conditions, l'État devra clairement se prononcer, comme le futur conseil de surveillance, sur les propositions des ports. Cette démarche aura également la vertu de contraindre les ports à faire preuve de réalisme dans les orientations qu'ils lui soumettront.

2. *Ces orientations doivent être cohérentes entre elles*

L'État ne peut limiter son rôle d'impulsion sur la stratégie des ports autonomes à la seule prise en considération des nouvelles missions qu'il leur assignerait en tant qu'actionnaire. Se pose également la question de la cohérence des orientations proposées par les ports dans le cadre d'une éventuelle concurrence interportuaire.

⁶³ Notamment pour les ports de Marseille et de Nantes Saint-Nazaire, qui disposaient déjà de plans d'entreprise finalisés ou récemment approuvés.

La mission n'estime ni possible, ni souhaitable, notamment pour des raisons locales, d'orienter les ports autonomes vers une spécialisation par trafic⁶⁴. De même, face à des projets proposés par le secteur privé dans différents ports autonomes qui peuvent être concurrents entre eux (cas notamment des terminaux gaziers sur les ports de Marseille, Nantes Saint-Nazaire, Le Havre ou Dunkerque), l'État n'a pas à se substituer au marché pour choisir lequel est le plus pertinent, dès lors qu'il s'agit d'opérations réalisées sans concours publics.

Plus largement, la mission estime inopérant et irréaliste l'idée d'un schéma directeur des ports.

En revanche, l'État doit savoir faire des choix dès lors qu'il est sollicité pour subventionner des opérations qui peuvent être concurrentes entre elles. A ce titre, il conviendra d'être vigilant sur le résultat de l'appel à projet franco-espagnol pour les autoroutes de la mer sur la façade atlantique, qui devrait faire apparaître les candidatures concurrentes des ports de Dunkerque, Le Havre, Nantes et La Rochelle.

3. Elles doivent s'inscrire dans le cadre de la politique des transports et d'aménagement du territoire définie à l'échelon national, notamment dans sa composante intermodale

La Cour des comptes a abondamment souligné dans son rapport public les problèmes d'insertion des ports autonomes dans les réseaux de desserte continentale. Le port n'étant qu'un des maillons d'une chaîne de transport, ses projets d'investissement ont des conséquences sur cette chaîne, tout comme d'autres projets peuvent avoir une influence significative sur le développement du port.

C'est ainsi par exemple que la décision de lancement de Port 2000 a été prise sans que la cohérence avec les investissements nécessaires pour l'évacuation des conteneurs, notamment par voie ferroviaire⁶⁵, n'ait été assurée. Cette situation, jointe aux difficultés propres de Naviland Cargo (ex. CNC), explique qu'en 2006, 88% des conteneurs transitant au Havre (hors transbordement maritime) aient emprunté la voie routière. Il est peu probable que ce chiffre diminue significativement au cours des prochaines années, alors que le trafic de Port 2000 monte aujourd'hui en puissance.

Une vision plus prospective a été prise par le port de Marseille, l'État et les collectivités locales concernées dans le cadre du CPER 2007-2013, qui inclut des actions et des investissements favorisant le transfert modal pour le projet Fos 2XL, accompagnés d'indicateurs de suivi quantifiés.

Le projet Seine-Nord, s'il est mené à son terme, peut à l'inverse avoir des conséquences importantes pour les ports du Havre et de Rouen, et sur les implantations logistiques dans la basse vallée de la Seine. Les études menées à cet égard ne sont guère conclusives, et ne permettent pas de trancher sur les parts de trafic conteneurs à destination du nord de la France et du Benelux que le Havre pourrait regagner avec l'ouverture de cette liaison, ou qu'il pourrait à l'inverse perdre sur le trafic vers l'Île de France au profit des ports d'Anvers ou de Rotterdam⁶⁶. A tout le moins, un tel projet obligerait les ports français à des efforts importants de réduction des coûts de passage portuaire. La perspective d'une réalisation du canal Seine-Nord Europe (SNE) ne serait pas non plus sans incidence sur le coûteux projet d'écluse fluviale de Port 2000. **Aussi semble-t-il utile de procéder à une évaluation contradictoire des conséquences du projet SNE pour les ports du Havre et de Rouen.**

⁶⁴ La région flamande avait tenté une approche en ce sens dans les années quatre-vingt dix, et y a renoncé devant les difficultés à mettre d'accord entre eux les différents ports belges.

⁶⁵ Mise au gabarit B1 de la ligne classique vers Paris, grand contournement de la région parisienne.

⁶⁶ Les études menées par VNF reposent notamment sur des hypothèses de répartition des trafics actuels de conteneurs entre les ports français et étrangers qui sont largement sujettes à caution (cf. partie I du rapport). Par ailleurs, elles

Il est donc important qu'au moment où l'État devra se prononcer sur les orientations stratégiques des ports, il ait une vision claire des interactions entre ces projets et la politique des transports et d'aménagement du territoire définie au niveau national.

B. La contractualisation des objectifs et des moyens des ports autonomes dans le cadre de leurs nouvelles missions est une nécessité

1. Les ports autonomes ont besoin d'un cadre d'action stable à moyen terme

Pour les entreprises chargées d'un service public, la démarche de contractualisation est le prolongement du travail d'identification et de validation des grandes orientations stratégiques définies dans le cadre d'un plan d'entreprise. Ces contrats n'ont pas pour objet de figer l'ensemble des paramètres des relations financières entre l'État et les ports (dividendes, crédits de dragage, subventions d'investissement), mais de définir une trajectoire économique reposant sur les orientations stratégiques préalablement approuvées qui donne tant aux ports qu'à l'État une certaine prévisibilité sur (i) les objectifs et indicateurs que l'État actionnaire retiendra pour apprécier la gestion des ports autonomes et (ii) leurs rapports financiers futurs.

Cette démarche contractuelle repose sur trois éléments :

- une maquette financière à moyen terme (5 ans par exemple) comprenant un bilan, un compte de résultat et un tableau de financement autour de laquelle peut s'engager la discussion ;
- l'identification d'un nombre limité d'enjeux stratégiques (2 ou 3), qui doivent bien entendu s'inscrire dans le cadre des nouvelles missions des ports autonomes. **La mission estime que le désengagement des activités d'outillage des ports autonomes et l'adaptation de leur politique tarifaire aux conditions de la concurrence doivent être considérés comme des enjeux primordiaux.** Ces enjeux doivent être ensuite déclinés en objectifs et en indicateurs de suivi ;
- la détermination des moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs, en termes de productivité, qualité de service, politique tarifaire et commerciale, politique sociale et des ressources humaines, politique environnementale, investissements. Sur chacun de ces volets, des objectifs et des indicateurs de suivi devront être définis.

La mission considère que cette démarche ne peut se limiter à une simple contractualisation d'objectifs et d'indicateurs de suivi. Elle considère nécessaire la définition d'une trajectoire financière globale incluant effectivement les lignes de concours publics mais également des engagements sur l'évolution des recettes tarifaires, avec des indicateurs de qualité de service et de productivité permettant d'apprécier la réalisation de ces objectifs au regard des moyens. Des précédents existent : contrat entre la DTMPL et la direction du Budget sur les crédits de dragage en 2000, contrat avec le port du Havre sur le projet Port 2000 en 2001, contrat quadriennal conclu avec VNF en 2004.

2. La démarche de contractualisation avec les ports sur leurs objectifs et leurs moyens doit précéder et non suivre l'élaboration des contrats de projets avec les régions

A défaut d'avoir préalablement défini avec les ports autonomes leurs grandes orientations stratégiques et négocié avec eux des contrats d'objectifs et de moyens, l'État s'est engagé dans la négociation du volet portuaire des contrats de projets avec les régions sans mettre en perspective les projets qui lui étaient soumis ou définir ses propres priorités. Il en a résulté trois conséquences :

- une politique parfois incohérente dans le choix des opérations à subventionner ;
- une dispersion des crédits d'État sur des opérations non stratégiques à l'échelon national ou en termes d'aménagement du territoire ;
- une réticence de la direction du Budget à s'engager ultérieurement dans une contractualisation avec les ports où elle pouvait craindre de devoir affecter des moyens financiers supplémentaires.

Si les collectivités territoriales constituent des partenaires financiers essentiels pour les ports autonomes, notamment pour leurs projets d'investissement, **la mission préconise toutefois que le cadrage général des investissements des ports soit défini dans les contrats entre l'État et les ports autonomes préalablement à la négociation des contrats avec les régions**, quitte à se donner une certaine souplesse dans les premiers sur l'identification précise des opérations ou leurs modalités de financement. La durée des contrats à conclure avec les ports devra donc être adaptée en conséquence⁶⁷.

C. L'État et les ports autonomes doivent en tirer les conséquences économiques et financières

1. La mise à niveau des crédits de dragage et d'accès maritime aux ports doit s'accompagner d'objectifs de productivité

Comme indiqué dans la partie I de ce rapport, l'État ne couvre que partiellement les dépenses encourues par les ports autonomes au titre des accès maritimes : alors que celles-ci ont représenté de l'ordre de 77 M€ en 2006, les remboursements ont été limités à 47 M€. Une mise à niveau de ces crédits, qui représentent plus de la moitié des concours apportés par l'État chaque année aux ports (cf. annexe III) est nécessaire à court terme⁶⁸, conformément aux orientations proposées sur le partage des missions d'autorité publique entre l'État et les ports autonomes (cf. partie II). Elle suppose toutefois des gains de productivité dans les conditions d'exploitation et d'armement des dragues et les ateliers de maintenance des ports qui aillent nettement au-delà des efforts réalisés jusqu'ici⁶⁹. C'est de la responsabilité des ports eux-mêmes.

En outre, une réflexion approfondie est nécessaire sur les missions et le champ d'intervention du GIE Dragages Ports, voire sur son existence, quant aux questions de la présence de l'État au capital, de l'interportuarité, du système de location de dragues armées et de l'opportunité d'un recours partiel à des prestataires privés. **Un audit spécifique devrait être lancé à court terme.**

⁶⁷ Notamment pour que leur échéance soit antérieure aux CPER 2007-2013 actuels.

⁶⁸ Avec des impacts assez différents par port selon la nature de leurs accès maritimes et le taux de remboursement.

⁶⁹ Une partie des engagements de productivité du contrat DT MPL-Budget précité n'a pu être tenue pour des raisons externes (passage aux 35 heures, augmentation du coût du carburant). Il conviendra d'en tenir compte en se réservant *ex ante* une marge pour aléa.

2. Le cadre des interventions publiques pour les investissements d'infrastructures doit être défini en cohérence avec les orientations communautaires

Le contexte communautaire n'a été jusqu'à aujourd'hui que très marginalement pris en compte dans les réflexions des pouvoirs publics sur les modalités de financement des infrastructures portuaires. Pourtant, outre les éléments relatifs à la transparence financière des comptes des ports et au caractère concurrentiel des activités d'outillage évoqués plus haut, les règles relatives aux aides d'État⁷⁰ s'appliquent aux entreprises portuaires pour leurs activités relevant des SIEG, comme l'a rappelé la directive 2005/842/CE du 28 novembre 2005.

L'État et les collectivités territoriales appelées à prendre en charge une partie du coût des infrastructures portuaires pourraient utilement s'inspirer des démarches entreprises tant par la région flamande que par l'État néerlandais, qui ont soumis à la Commission pour approbation des projets de lignes directrices concernant leur participation au financement des ports belges et du port de Rotterdam. Un tel cadre serait plus adapté que les articles actuels du code des ports maritimes, obsolètes et qui ne concernent *a fortiori* que l'État.

Une telle réflexion amènera nécessairement à s'interroger sur le niveau adéquat de concours des collectivités publiques aux ports autonomes et à la priorité qui peut être accordée à des projets *a priori* favorables au développement durable, à condition qu'ils s'inscrivent dans une politique intermodale cohérente, comme évoqué plus haut. La mission estime pour sa part que si la définition de la politique d'investissement des ports autonomes relève d'une discussion entre ces derniers, l'État et les collectivités territoriales dans une double perspective de compétition mondiale et de développement à long terme, **le taux de subventionnement doit être fixé au cas par cas et non de manière uniforme de manière à permettre aux ports de dégager une rentabilité financière suffisante sur la part des projets qui serait laissée à leur charge.**

Une telle approche est d'ailleurs compatible avec la définition d'un cadre général qui porterait sur des taux plafonds de subventions publiques, à l'instar du système mis en place en Belgique pour les ports flamands. On notera à cet égard que la Commission européenne a récemment annoncé⁷¹ la parution à l'automne prochain de « guidelines » dans ce domaine.

3. Le désengagement des ports des activités d'outillage doit profiter au premier chef aux clients finaux de la chaîne de transport, les chargeurs

Le transfert aux manutentionnaires des activités d'outillage qui ne sont pas aujourd'hui facturées à leur coût complet devrait se traduire, toutes choses égales par ailleurs, par un renchérissement de ces prestations. Or, il est indispensable que cette réforme, dont les effets en matière de compétitivité se feront sentir sur le long terme, soit à tout le moins neutre à court terme pour les clients finaux de la chaîne de transport, les chargeurs. Dans le cadre de leurs plans d'entreprise et des futurs contrats avec l'État, les ports autonomes devront dès lors œuvrer dans deux directions :

- **un abaissement significatif des droits de ports sur les segments d'activités les plus concurrentiels**, notamment les marchandises conteneurisées ;
- **la réalisation de gains de productivité sur les activités d'outillage transférées** : celle-ci devrait en partie se faire « naturellement », les manutentionnaires ne souhaitant se voir transférés que les personnels strictement nécessaires à l'exploitation et à la maintenance des engins. Il est vraisemblable,

⁷⁰ Articles 86 § 2 et 87 du traité instituant la Communauté européenne.

⁷¹ Discours de Jacques Barrot, vice-président de la Commission européenne en charge des transports, à la conférence de l'ESPO d'Algesiras du 1^{er} juin 2007.

dans ces conditions, que des sur-effectifs apparaîtront au sein des ports autonomes, qu'il conviendra de traiter. Le développement rapide des emplois portuaires (dockers notamment) offrira des possibilités de débouchés pour ces catégories de personnels. De même, le niveau élevé des fonds propres des ports autonomes et les ressources procurées par les droits de ports sur les activités plus « captives » devraient permettre d'accompagner financièrement ces évolutions.

De manière générale, s'il est légitime que les activités « captives » des ports autonomes dégagent des contributions qui permettent le développement de segments plus concurrentiels ou d'activités en croissance, leur politique tarifaire doit être définie de manière à leur permettre de dégager des résultats suffisants pour financer leurs nouveaux investissements, avec l'aide le cas échéant des collectivités publiques pour ceux qui présentent une rentabilité financière insuffisante.

D. Les modalités du contrôle de l'État sur les ports autonomes doivent être modernisées

1. La contractualisation des relations avec les ports impose de revoir fondamentalement l'exercice de la tutelle

La clarification des missions des ports autonomes et la négociation de contrats avec l'État devraient fournir un cadre rénové au contrôle que l'État doit légitimement exercer sur ces entreprises.

Ainsi, soit directement au conseil de surveillance, soit par des réunions périodiques avec les tutelles pour le suivi d'objectifs et d'indicateurs prédéfinis, le contrôle de l'État retrouverait tout son sens. A l'inverse, l'interventionnisme des administrations sur la gestion des ports dits « autonomes » devrait être proscrit.

2. L'État doit se doter de meilleurs outils d'évaluation des projets des ports

Les contraintes propres aux ports autonomes, notamment le fait qu'ils opèrent dans un contexte concurrentiel à l'échelle européenne, doivent être mieux intégrées dans l'évaluation des projets d'investissement qu'ils soumettent à leur actionnaire. Si l'instruction cadre relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructures de transport⁷² peut servir de trame générale à l'étude de ces investissements, elle n'est pas systématiquement mise en œuvre, et elle gagnerait à être complétée par une approche financière rigoureuse pour des entreprises dont les prix doivent être cohérents avec ceux du marché pour la plupart de leurs activités. Les réflexions engagées par le CGPC sur l'adaptation du cadre général de l'instruction aux projets des ports doivent ainsi être approfondies.

On rejoint là une préoccupation déjà marquée sur la pauvreté des informations disponibles concernant les données du commerce extérieur, la répartition des trafics et les coûts de passage portuaires, qui sont pourtant des éléments indispensables à la prise de décision sur les projets d'investissement des ports.

3. Le contrôle économique et financier au jour le jour doit être allégé

La mission considère que la présence d'un commissaire du Gouvernement et d'un membre du CGEFI auprès des ports est un élément positif tant pour l'information des tutelles sur les activités des ports autonomes que pour l'expression de la position de l'État sur les grandes décisions des ports.

⁷² En date du 25 mars 2004 et mise à jour le 27 mai 2005.

Au-delà des évolutions en cours du statut financier des ports (nomination de commissaires aux comptes, fin de l'assujettissement au règlement général de la comptabilité publique, passage à une comptabilité d'entreprise, déconcentration de l'approbation des prises de participation au-dessous d'un certain seuil au commissaire du Gouvernement et au représentant du CGEFI), la mission estime nécessaire d'accentuer cette « banalisation » en allégeant le contrôle traditionnel de l'État en contrepartie d'un contrôle par objectif.

A cet effet, elle s'interroge sur l'opportunité pour les ports autonomes de continuer à relever du régime du décret n° 53-707 du 9 août 1953 modifié relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales⁷³, et recommande qu'une expertise soit menée très rapidement pour évaluer le bien-fondé de ce dispositif, compte tenu des modifications proposées sur les missions, les statuts et la gouvernance des ports autonomes.

4. Les dirigeants des ports autonomes doivent être clairement responsabilisés

Les évolutions préconisées pour les missions des ports autonomes, les conséquences à en tirer pour l'exercice du contrôle de l'État et les adaptations qu'ils impliquent pour ces entreprises supposent également que des précautions soient prises pour le choix et la gestion des cadres supérieurs qui auront à conduire ces changements :

- il apparaît en premier lieu souhaitable que leur recrutement soit plus diversifié qu'aujourd'hui, afin de renforcer les compétences en matière juridique (régulation des services portuaires), financière (études de projets, contrôle de gestion, comptabilité analytique) et commerciale (promotion du port, interface avec les utilisateurs du port) ;
- par ailleurs, compte tenu des enjeux de développement à venir, les fonctions de directeur général d'un port autonome ne peuvent se concevoir que sur le long terme, et ne peuvent plus être considérées comme une simple étape dans la carrière d'un haut fonctionnaire, quelles que soient ses qualités⁷⁴ ;
- ils doivent s'engager sur des objectifs précis définis avec l'actionnaire, et être responsabilisés en conséquence : la généralisation de lettres de mission aux directeurs généraux des ports autonomes et la mise en place d'une rémunération à la performance pour les cadres dirigeants sont à cet égard hautement souhaitables ;
- enfin, la confiance et le soutien de l'actionnaire et des autorités de tutelle pour conduire les changements indispensables à l'avenir des ports, qui ne se feront pas sans difficultés tant sur le plan social qu'au niveau local, ne devront pas leur être ménagés. Le choix des personnalités les mieux adaptées à cette mission sera à cet égard crucial.

⁷³ Approbation par la tutelle des éléments de rémunération des personnels et des dirigeants, des budgets, EPRD, bilans et comptes de résultats et des prises de participations.

⁷⁴ A titre d'exemple, l'administrateur délégué du port d'Anvers, Eddy Bruyninckx, a été nommé en 1992.

VI. LA FISCALITE, OUTIL D'ACCOMPAGNEMENT DE L'EVOLUTION DES PORTS

La question de la fiscalité se pose à deux niveaux, celui des ports proprement dits et celui des entreprises de manutention.

A. Une évolution progressive de la fiscalité des ports

La situation décrite en partie I du rapport a mis en évidence une inégalité de traitement entre ports et des risques juridiques et financiers non négligeables. Il est donc souhaitable d'y mettre fin. Le recentrage des missions des ports sur leurs fonctions d'autorité publique et de gestion du domaine portuaire peut être l'occasion d'engager un processus d'adaptation de leur fiscalité car il devrait se traduire par une réduction de l'assiette taxable des ports. Cette démarche apparaît préférable aux risques d'une éventuelle solution jurisprudentielle.

La sortie du système fiscal actuel ne peut se concevoir que si les solutions proposées ne dégradent pas les marges de compétitivité des ports. A cet égard, la mission a souhaité disposer d'un éclairage sur les conditions dans lesquelles les ports concurrents étaient fiscalisés (cf. annexe VIII). Il en ressort deux grands types de situation : des États qui tendent à taxer les ports dans les conditions de leur droit commun (Italie et Royaume-Uni notamment) et des États qui limitent l'assiette taxable à la part « industrielle et commerciale » ou aux activités autres que les missions de service public (Allemagne, Belgique, celle-ci appliquant aux ports le régime des associations sans but lucratif). Cette comparaison a bien évidemment des limites dans la mesure notamment où l'assiette de l'IS en France est, de manière générale, plus étroite que dans les autres états de l'union européenne et où la taxe foncière est souvent assise à l'étranger sur une valeur vénale. Enfin, dans la plupart des États, il n'y a pas de taxe professionnelle ou de taxe équivalente.

Le régime de droit commun prévu pour les EPIC comme pour les sociétés traite les activités de façon distincte selon leur nature, lucrative ou non, ce qui permet d'exclure du champ de la taxation, notamment à l'IS, les activités non lucratives ou de puissance publique. Le recentrage des missions des ports sur les activités de puissance publique ou de gestion du domaine portuaire va dans ce sens. Le transfert des équipements de levage à une société de manutention devrait, donc, à moyen terme, réduire la base taxable à l'IS.

Il est rappelé que les exonérations fondées sur le statut d'un organisme sont, de manière générale, contraires à la réglementation sur les aides d'État.

Dans ces conditions, la mission ne recommande pas le maintien du *statu quo* et préconise une clarification de la situation fiscale des ports autonomes.

1. L'impôt sur les sociétés

La mission préconise la mise en œuvre de l'assujettissement des ports à cet impôt, ce qui suppose que soit rapportée la décision ministérielle d'exonération. Cette solution apparaît plus transparente et plus claire que le régime des dividendes tel qu'il a fonctionné en 2006. Elle permettrait de taxer également tous les ports et donnerait aux autorités portuaires plus de « prévisibilité » sur leurs comptes. L'assujettissement réel à l'IS devrait donc aller de pair avec la « banalisation » du régime des dividendes, en ne poursuivant pas la politique de 2006.

Au demeurant, cet assujettissement serait partiel dès lors que seules les activités lucratives seraient taxées. Les ports, comme tout établissement public, ont la possibilité de « sectoriser » leurs activités pour séparer les activités lucratives, soumises à l'IS, et les activités non-lucratives, répondant aux conditions habituelles de non-lucrativité⁷⁵. Cette sectorisation peut être favorisée par l'obligation (actuellement non mise en œuvre) de tenir des comptes séparés, en application de la directive 2000/52/CE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques. Les activités « non lucratives » sont celles exercées par le port en tant qu'autorité publique, financées sur une partie des droits de port, dès lors bien entendu qu'une partie de ces droits de ports ne sert pas, comme actuellement, à couvrir des déficits d'activités industrielles et commerciales. A cet effet, il est proposé de procéder à l'assujettissement à l'IS, dans un délai cohérent avec celui de la réforme portuaire, de manière à permettre aux ports de réduire et d'annuler le déficit de leurs activités de manutention après transfert de celles-ci aux entreprises privées. En tout état de cause, si ce transfert n'intervenait pas, le déficit éventuel couvert par les droits de port devrait être intégré à l'assiette de l'IS.

Les actuelles redevances d'outillage sont dans le champ des activités lucratives taxables mais elles sont destinées à disparaître à moyen terme, en tant que ressources des ports, avec la réforme proposée. Dans ces conditions, les redevances domaniales constituent, à moyen terme, la source essentielle et pérenne de l'activité taxable : l'activité de location, dès lors qu'elle est exercée dans les mêmes conditions qu'une entreprise, est toujours taxable, à la différence de la TP.

L'assujettissement à l'IS suppose ainsi une clarification du caractère lucratif ou non lucratif des activités portuaires. Si cette clarification apparaissait difficile sur la seule base du recentrage des missions des ports proposé par la mission, il pourrait être recouru à une définition d'ordre législatif des activités relevant du service public portuaire et, à ce titre, non passibles de l'IS.

La solution proposée paraît assez cohérente avec celle mise en place dans la plupart des États membres (cf. annexe VIII) qui procèdent le plus souvent à la taxation des bénéficiaires mais avec une assiette allégée.

Il est difficile d'évaluer la charge que pourrait représenter l'IS pour les ports autonomes. En régime de croisière, il est probable qu'elle soit plus faible⁷⁶ que le prélèvement intervenu en 2006 au titre des dividendes. Dans ces conditions, rien ne semble s'opposer à ce que le port puisse verser un véritable dividende à son actionnaire sur son résultat après impôt, à un niveau qui serait décidé en conseil de surveillance, en fonction de la stratégie du port et de ses investissements.

2. La taxe foncière sur les propriétés bâties

Il n'y a pas d'alternative à la sortie du régime actuel compte tenu des risques financiers encourus et des inégalités constatées. Au-delà, le choix pourrait être entre l'assujettissement à la TFB et une exonération fondée sur une disposition législative nouvelle.

⁷⁵ Gestion désintéressée, non concurrence, conditions d'exercice différentes de celles d'une société.

⁷⁶ Le résultat net de l'ensemble des ports autonomes métropolitains est d'un peu moins de 60 M€ (2006). L'application du taux normal d'IS conduirait à un prélèvement de 20 M€ environ. En réalité, l'impôt devrait être moindre dès lors que les activités non lucratives ne seraient pas passibles de l'IS.

Il est difficile d'évaluer le montant que pourrait représenter une TFB assise dans les conditions de droits commun⁷⁷ mais il serait sans doute plus élevé que les prélèvements effectués actuellement au titre de cet impôt. Pour autant, la mission ne propose pas d'exonérer les ports de cette imposition, pour plusieurs raisons :

- presque tous les États membres ont mis en place une taxe foncière, à la différence de la TP. Dans ces conditions, il pourrait y avoir un risque qu'une exonération de TFPB soit qualifiée d'aide d'État ;
- la réforme de la manutention proposée par la mission devrait permettre de mettre largement la taxe foncière à la charge des entreprises dans la mesure où un grand nombre d'immeubles pourraient faire l'objet d'AOT constitutives de droits réels. Dans ce cas, l'article 1400-II du CGI prévoit expressément que la TFPB est due par le titulaire de l'AOT. Les ports resteraient imposables à la TFPB pour les seuls immeubles dont ils seraient propriétaires et qui ne feraient pas l'objet d'une AOT constitutive de droits réels.

La mission estime donc que l'assujettissement à la TFPB est préférable aux maintiens des errements actuels, dans des conditions qu'il convient néanmoins d'aménager :

- considérant que le transfert modal doit être encouragé pour réduire le trafic routier provenant des ports d'Europe du Nord, elle recommande que la valeur locative des immeubles des ports soumis à la TFPB soit réduite d'un tiers par rapport au droit commun⁷⁸ : cette disposition qui existe déjà pour les aéroports apparaît au moins aussi justifiée pour les ports ;
- enfin, il est nécessaire d'assurer une transition entre la situation actuelle et l'assujettissement. A cet effet, il est proposé d'instaurer un abattement de 100% pendant 5 ans sur la valeur locative des biens du port soumis à la TFPB puis de procéder à un abattement dégressif sur les 3 années qui suivent.

Parallèlement, il serait vivement recommandé aux ports d'accorder des AOT constitutives de droits réels aux entreprises de manutention afin de rendre ces dernières redevables de la TFPB. Ce transfert bénéficierait aux collectivités territoriales.

En tout état de cause, devraient rester hors du champ de la TFPB les ouvrages d'accès maritimes (digues, écluses) ainsi que les quais publics.

Enfin, l'assujettissement à la TFPB conduira à mettre fin à une pratique critiquable rencontrée pour certains ports et certaines collectivités qui consiste à ce qu'un rôle de TFPB soit émis, puis dégrèvé, ce qui transfère la charge du paiement de l'impôt sur l'État.

Au total, la mission propose d'ajuster les évolutions fiscales au calendrier de la réforme. Ce délai doit permettre d'évaluer, pour chaque impôt et pour chaque port, les conséquences des modifications proposées.

Enfin, les conditions de transfert de l'outillage devraient être examinées de manière à traiter fiscalement la réalisation d'éventuelles plus-values imposables.

⁷⁷ Une estimation faite par un groupe de travail administratif sur l'année 2001 aboutit à un montant de 21 M€ pour les 5 principaux ports autonomes. Ce montant pourrait être revalorisé à environ 27 M€ en 2006, compte tenu des augmentations de taux et du coefficient annuel de revalorisation.

⁷⁸ Par référence à l'article 1518 A du CGI qui permet de réduire la valeur locative servant à l'établissement des impôts locaux (TP, foncier) pour certaines activités (usines nucléaires, aéroports...).

B. Une évolution de la fiscalité des entreprises de manutention, progressivement ajustée à leur outil de production

Les entreprises de manutention établies sur les ports sont des entreprises commerciales, assujetties en tant que telles aux impôts commerciaux. La mission propose, dans des conditions énoncées en partie III, le transfert à ces manutentionnaires d'équipements actuellement détenus par les ports et opérés avec du personnel des ports. Les équipements transférés entreront dans la base d'imposition de la taxe professionnelle. Dans certains cas, ils pourront également se traduire par un accroissement de l'activité taxable à l'IS dès lors que ce transfert pourrait engendrer une augmentation de la prestation facturée à l'armateur.

Les propositions de la mission, si elles sont mises en œuvre, auraient donc comme effet d'accroître la valeur locative des biens soumis à la TP des manutentionnaires ainsi que l'assiette de l'IS. Pour faciliter la mise en œuvre de la réforme, la mission recommande une taxation progressive à la TP des biens transférés.

En outre, considérant qu'il faut favoriser le transfert modal et réduire le trafic routier provenant des ports d'Europe du Nord, elle recommande que la valeur locative des équipements de ports nécessaires aux manutentionnaires soit réduite par rapport au droit commun (réduction d'un tiers – note 78).

Au total, la mission propose que, pour le calcul de la TP des manutentionnaires :

- un abattement de 100% pendant 5 ans sur la valeur locative des biens transférés par le port soit instauré, suivi pendant 3 ans d'une montée en charge progressive de la taxation (abattement dégressif de 70% puis 40% puis 10% par exemple) ;
- la valeur locative des équipements de quai et engins de levage (portiques et grues) soit fixée à 10,66 % du prix de revient (au lieu de 16%).

Pour inciter les ports et les manutentionnaires à effectuer rapidement le transfert des équipements, la mission préconise que la mesure d'exonération soit prise pour une durée limitée, légèrement inférieure au délai proposé par la mission pour ce transfert.

L'application de ce dispositif ne devrait pas poser de difficultés vis à vis des collectivités territoriales puisqu'actuellement ces équipements sont exonérés du fait de l'article 1449 du CGI, qui exonère les ports de taxe professionnelle. Il n'y aurait donc pas de perte de taxe professionnelle à ce titre. Bien plus, si une compensation était mise en place, il y aurait un effet d'aubaine manifeste.

Au total, la réforme d'ensemble de la fiscalité des ports autonomes proposée par la mission ne devrait pas compromettre la compétitivité des ports par des impositions supplémentaires ou significativement plus lourdes tout en ramenant les ports vers le droit commun. Elle est progressive et comporte une assiette adaptée tant à l'IS qu'à la TFPB. Elle est incitative pour ce qui concerne la TP des manutentionnaires. Elle suppose que les collectivités publiques, dans leur ensemble, État et collectivités territoriales, assument collectivement les conséquences de la clarification et des allègements proposés.

Cependant, la mission attire l'attention sur la nécessité de s'assurer de la cohérence du dispositif proposé pour les ports autonomes au regard des autres ports (ports fluviaux et ports transférés aux collectivités locales) ainsi que pour les manutentionnaires des ports autonomes au regard des autres manutentionnaires, de manière à ne pas créer de distorsion de traitement.

CONCLUSION

Depuis 20 ans environ, les ports autonomes français perdent globalement des parts de marché, particulièrement dans le domaine des conteneurs. Il en résulte qu'ils sont largement restés à l'écart du développement fantastique de la logistique et donc de la création de milliers d'emplois. La réforme de la manutention portuaire de 1992 se révèle efficace et a fortement contribué au changement des mentalités ; les avancées de Dunkerque, où pour la première fois la manutention verticale et la manutention horizontale ont été fusionnées dans le cadre d'une société privée gérant le quai à pondéreux Ouest ont permis à ce port de regagner des parts de marché dans les vracs solides ; certes les rendements actuels de chargement et de déchargement du nouveau terminal de Port 2000 s'approchent des standards de la concurrence internationale. Mais ces progrès sont beaucoup trop lents alors que l'évolution de l'économie européenne et mondiale s'accélère.

La mission préconise donc que, par la loi, les missions des ports autonomes soient recentrées sur la gestion et le développement des infrastructures ainsi que sur la stratégie, les liaisons avec l'hinterland et le développement de la logistique. Les prestations d'outillage assurées actuellement par le port ne doivent plus être considérées comme un élément du service public portuaire, mais comme des prestations de services concurrentiels et faire l'objet d'un transfert aux opérateurs et entreprises de manutention, comme c'est le cas désormais dans tous les grands ports européens. Ce transfert devrait se faire selon un calendrier rapide proposé par chaque port autonome en commençant par les terminaux les plus importants.

Il devrait être proposé aux personnels des services d'outillage un transfert volontaire dans les entreprises de manutention et dans la convention collective de la manutention portuaire avec des garanties sérieuses en matière d'emploi et de dispositions sociales d'accompagnement à négocier.

Cette évolution rapide vers les opérateurs privés déjà responsables de la manutention horizontale des prestations d'outillage effectuées par les ports est pour la mission la priorité.

Mais la gouvernance des ports doit également être réformée.

La mission estime que les ports exerceront au mieux leurs nouvelles missions avec un statut d'établissement public. Elle préconise pour la clarté des responsabilités une structure avec un conseil de surveillance associant l'État, les collectivités territoriales, les professionnels et les salariés, qui définirait les orientations stratégiques et assurerait les fonctions de contrôle et un directoire assurant la gestion de l'établissement et la préparation des orientations et décisions du conseil de surveillance. Il serait créé dans chaque port un conseil de développement économique portuaire, lieu de concertation avec l'ensemble des professionnels sur la gestion, les programmes d'investissement et la stratégie de la place portuaire.

La mission préconise enfin une réforme profonde d'exercice de la « tutelle » de l'État, qui devrait se prononcer essentiellement sur les grandes orientations stratégiques et sur les performances de gestion via un mécanisme contractuel. La fixation par l'État d'objectifs de productivité devrait s'accompagner d'une mise à niveau la plus rapide possible de ses crédits de dragage et d'accès maritime dont l'État doit être dans notre pays comme il l'est dans les autres pays européens, le responsable et le financeur.

Cette nouvelle réforme portuaire devrait permettre aux ports autonomes français d'être en peu d'années parmi les meilleurs ports européens pour la fiabilité et la productivité, leur redonnant ainsi une attractivité génératrice d'emplois, notamment logistiques.

Fait à Paris, le 18 juillet 2007.

L'inspecteur général des Finances,



Anne BOLLINET

L'ingénieur général des Ponts et Chaussées



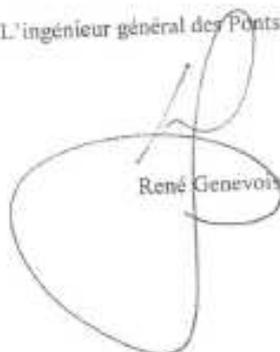
Claude GRESSIER

L'inspecteur des Finances,



Michel LAFFITTE

L'ingénieur général des Ponts et Chaussées



René Genevois

ANNEXES

SOMMAIRE DES ANNEXES

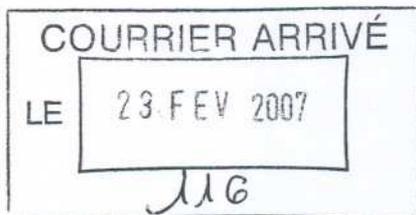
- ANNEXE I : LA LETTRE DE MISSION
- ANNEXE II : ORGANISMES RENCONTRES PAR LA MISSION
- ANNEXE III : ELEMENTS QUANTITATIFS SUR LES PORTS AUTONOMES
- ANNEXE IV : ELEMENTS COMPLEMENTAIRES DE CONSTAT SUR LES PORTS AUTONOMES
- ANNEXE V : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES GRANDS PORTS EUROPEENS
- ANNEXE VI : TERMINAUX ET OUTILLAGES PORTUAIRES
- ANNEXE VII : ELEMENTS DE COMPARAISON SUR LES STATUTS POSSIBLES POUR LES PORTS AUTONOMES
- ANNEXE VIII : FISCALITE DES PORTS EUROPEENS

ANNEXE I

LETTRE DE MISSION

référence : D07000344

Paris, le 22 FEV. 2007



Monsieur le chef du service de l'Inspection générale des finances
Monsieur le vice-président du Conseil général des ponts et chaussées

Mission conjointe sur la modernisation des ports autonomes.

Le transport maritime connaît un accroissement très rapide, notamment dans le secteur des conteneurs. Dans un contexte de concurrence de plus en plus intense entre les grands ports européens et de concentration du marché avec l'apparition de puissants opérateurs portuaires privés, les parts de marché des ports autonomes français dans ces domaines porteurs se sont dégradées.

Les préoccupations de sécurité et de sûreté constituent comme c'est le cas pour l'ensemble des modes de transports, des problématiques de plus en plus prégnantes pour les ports. Les attentes à l'égard du transport maritime et le rôle joué par les ports en matière de développement durable (biocarburants, recyclage...) vont en croissant. L'articulation maritime, ferroviaire, fluvial constitue un enjeu stratégique pour leur développement. Dans ce contexte, les missions des autorités portuaires évoluent.

Une réflexion sur le cadre stratégique de l'action des ports autonomes français est nécessaire, pour clarifier leurs missions et les objectifs qui leur sont assignés. Les conclusions du rapport public thématique que la Cour des comptes a consacré, en juillet 2006, à la politique portuaire française encouragent l'État à repenser avec davantage d'ambition son projet de modernisation des ports autonomes, en insistant sur les facteurs de compétitivité tels que les coûts de passage portuaire, les coûts de manutention, la productivité et l'organisation industrielle des terminaux, la fiabilité sociale, l'intégration des chaînes logistiques, les dessertes terrestres.

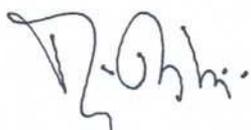
Dans cette perspective, nous souhaitons qu'une mission soit entreprise de façon conjointe entre l'Inspection générale des finances et le Conseil général des ponts et chaussées.

... / ...

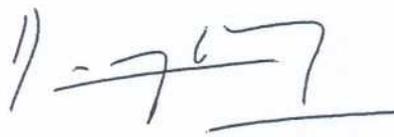
En intégrant la dimension européenne de l'ensemble de ces sujets, la mission étudiera les questions suivantes :

- définition d'un cadre stratégique d'action et clarification des missions des ports, de leur politique commerciale, de leur organisation industrielle, pour l'exploitation de l'outillage public en particulier. De nouvelles répartitions des rôles entre les acteurs publics et privés pourrait être proposées en tenant compte de la diversité des situations ;
- réflexion sur les modalités d'intervention financière de l'Etat, au vu des pratiques des principaux voisins européens ;
- examen du paysage institutionnel. Si la décentralisation des ports d'intérêt national permet un recentrage de l'action de l'État sur les ports les plus importants, la nature des enjeux reste sensiblement différente entre les plus grands et les plus petits de ces ports autonomes. La mission examinera les adaptations souhaitables pour tenir compte de cette diversité et améliorer la cohérence d'ensemble des stratégies poursuivies par les établissements portuaires, notamment entre les ports les plus proches ;
- refondation de la gouvernance des établissements, tant au sein des organes sociaux et organismes paritaires que dans les relations entretenues avec les tutelles ;
- amélioration des conditions d'exercice de leur activité budgétaire et comptable, en intégrant les conséquences de l'abandon de la comptabilité publique au profit de la seule comptabilité d'entreprise, ainsi que l'application de la directive transparence financière ;
- évaluation de l'opportunité d'une évolution du régime de la fiscalité portuaire appréciée au vu, notamment, de son incidence sur les équilibres financiers des ports ;
- modalités d'amélioration des outils communs entre tutelles technique et financière d'analyse de la situation des ports ;
- possibilité d'application des préconisations de la mission aux ports autonomes fluviaux.

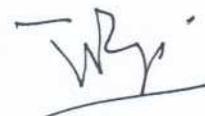
Nous souhaiterions disposer des résultats de la mission sous quatre mois.



Thierry BRETON



Dominique PERBEN



Jean-François COPÉ

ANNEXE II

ORGANISMES RENCONTRES PAR LA MISSION

A. Administrations centrales

1. Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables

Cabinet du Ministre d'Etat

Direction générale de la Mer et des Transports

Direction des Transports maritimes, routiers et fluviaux

Conseil supérieur de la Marine marchande

2. Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi

Cabinet du Ministre

Agence des Participations de l'Etat

Direction de la Législation fiscale

Service du Contrôle général économique et financier

3. Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

Cabinet du Ministre

Direction du Budget

Direction générale de la Comptabilité publique

France Domaine

4. Cour des comptes

Présidence et membres de la 7^{ème} chambre

5. Conseil d'Etat

Conseillers d'Etat membres des conseils d'administration de ports autonomes

B. Ports autonomes

Présidences, directions générales et représentants de la place portuaire des ports autonomes de :

Bordeaux

Dunkerque

La Guadeloupe

La Rochelle

Le Havre

Marseille

Nantes Saint-Nazaire

Rouen

C. Organismes professionnels

Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF)

Conseil des chargeurs maritimes français (CCMF)

Fédération des entreprises de transport et de logistique de France (TLF)

Fédération française des commissionnaires de transport (FFOCT)

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Union des ports autonomes et des chambres de commerce et d'industrie maritimes (UPACCIM)

Union française des industries pétrolières (UFIP)

Union nationale des industries de la manutention (UNIM)

D. Entreprises

CMA-CGM

Sea Invest

SNCF Fret

E. Organismes étrangers

Commission européenne – Direction générale de l'Energie et des Transports (DGTREN)

Port d'Anvers

Gouvernement de la région flamande

ANNEXE III

ÉLÉMENTS QUANTITATIFS SUR LES PORTS AUTONOMES

SOMMAIRE

I. LES TRAFICS ET PARTS DE MARCHÉ DES PORTS AUTONOMES PAR ACTIVITÉ.....	1
A. VUE D'ENSEMBLE.....	1
B. TRAFIC PAR PORT	2
C. TRAFIC DES VRACS LIQUIDES	5
D. TRAFIC DES VRACS SOLIDES.....	6
E. TRAFIC DES CONTENEURS	7
F. TRAFIC DES MARCHANDISES DIVERSES HORS CONTENEURS.....	8
II. LES PERFORMANCES FINANCIÈRES DES PORTS AUTONOMES.....	10
A. VUE D'ENSEMBLE.....	10
B. PORT AUTONOME DE MARSEILLE	12
C. PORT AUTONOME DU HAVRE	14
III. LES INVESTISSEMENTS DES PORTS AUTONOMES MARITIMES ET LEUR FINANCEMENT	16
IV. L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES PORTS AUTONOMES MARITIMES ET LES PRÉLEVEMENTS EFFECTUÉS	18
V. L'EFFORT FINANCIER DES AUTRES PAYS EUROPÉENS EN FAVEUR DE LEURS GRANDS PORTS	20
VI. ANNEXE I – LISTE DES PORTS EUROPÉENS DE LA BASE DE DONNÉES DE LA DTMRF	23
VII. ANNEXE II - RENTABILITÉ ÉCONOMIQUE DES PORTS AUTONOMES MARITIMES.....	24

I. LES TRAFICS ET PARTS DE MARCHE DES PORTS AUTONOMES PAR ACTIVITE

Note liminaire : dans cette partie sont présentés synthétiquement les tonnages et les évolutions globales des trafics portuaires (entrées et sorties cumulées), regroupés par grands conditionnements (vracs liquides, vracs solides, conteneurs, autres marchandises diverses). Ils portent sur les ports français et européens regroupés par façade (Manche-Mer du Nord, Atlantique, Méditerranée – cf. partie VI de l'annexe). Le poids relatif des grands ports traduit à la fois l'évolution de la compétitivité propre de chaque port (la « part de marché » traditionnelle) et les évolutions conjoncturelles ou structurelles des différentes filières industrielles, agro-alimentaires ou logistiques des hinterlands des ports. Par ailleurs, certains ports (privés notamment) refusent de communiquer leurs données de trafic, de même que les ports de transbordement méditerranéens.

Les données qui suivent, et *a fortiori* les variations qu'elles traduisent, sont donc à prendre avec une certaine prudence.

A. Vue d'ensemble

En dépit d'une croissance générale du trafic maritime en Europe, passé d'un total de 1 341 Mt en 1989 à 2 134 Mt en 2006¹ (+ 59,1%), les performances des ports autonomes maritimes de la métropole se sont dégradées : si leur trafic global a augmenté sur la même période de 239 à 296 Mt (+23,9%), leur part a régressé de 17,8 à 13,9% ; cette régression est pour l'essentiel imputable à de réelles et importantes parts de marché sur les trafics conteneurs.

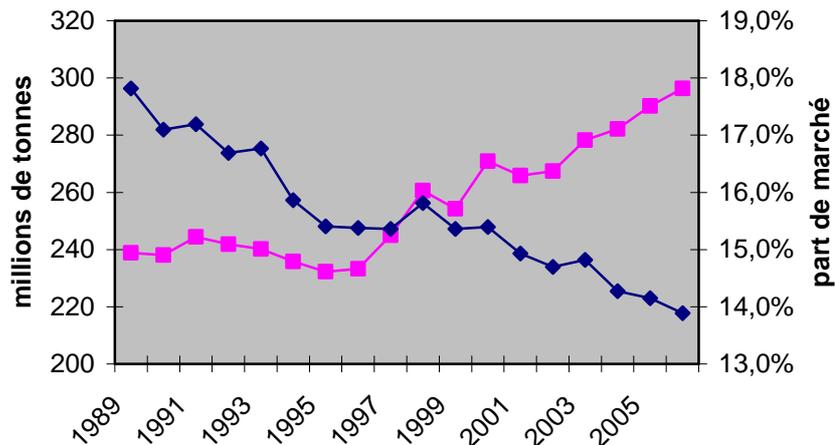
Tableau 1 – Évolution des trafics et des parts de marché des ports autonomes maritimes

en millions de tonnes et %	1989	1994	Evol. (%)	1999	Evol. (%)	2004	Evol. (%)	2005	Evol. (%)	2006	Evol. (%)
Trafic total	238,9	235,9	-1,3	254,3	7,8	282,1	11,0	290,2	2,9	296,4	2,1
Part de marché (%)	17,8	15,9	-11,0	15,4	-3,1	14,3	-7,1	14,2	-0,9	13,9	-1,8
Trafic "liquides"	143,5	146,0	1,8	149,3	2,3	159,6	6,9	167,1	4,7	169,7	1,5
Part de marché (%)	26,4	25,9	-1,9	25,8	-0,7	24,0	-7,0	24,0	0,0	23,8	-0,8
Trafic "solides"	59,0	53,7	-8,9	66,0	22,8	64,5	-2,2	65,6	1,6	66,4	1,2
Part de marché (%)	17,3	14,4	-16,8	16,4	14,1	15,1	-8,4	15,2	1,1	15,3	0,5
Trafic "conteneurs"	16,7	15,4	-7,6	23,3	51,3	35,4	51,8	35,0	-1,1	35,6	1,7
Part de marché (%)	11,7	7,7	-34,5	7,3	-4,9	7,2	-1,5	6,6	-8,0	6,2	-5,7
Trafic "divers hors conteneurs"	19,7	20,7	5,5	15,7	-24,3	22,6	44,3	22,6	-0,2	24,7	9,4
Part de marché (%)	10,9	10,2	-6,4	7,0	-31,1	9,0	27,9	8,7	-2,8	8,9	1,6

Source : DTMRF – hors PAG et PALR

¹ Source : DTMRF sur la base de données collectées auprès de 51 grands ports européens. On notera que la liste de référence des ports (figurant en partie VI) est plus large que celle retenue pour l'indicateur de performance du programme transports terrestres et maritimes en LOLF (35 ports). Ceci explique les écarts constatés sur les parts de marché (en moyenne de 3 points sur la période récente).

Graphique 2 – Trafic total et parts de marché des ports autonomes maritimes²



Source : DTMRF – hors PAG et PALR

B. Trafic par port

Parmi les ports autonomes maritimes, Marseille et Le Havre se détachent nettement en termes de trafic. Si pour les vracs liquides et solides, le premier l'emporte sur le second, les activités du Havre comportent plus de marchandises diverses, notamment avec l'importance croissante du trafic de conteneurs.

Dunkerque et Nantes Saint-Nazaire occupent une position intermédiaire, avec toujours une prédominance de vracs, alors que Calais (port décentralisé et non port autonome) est dédié presque uniquement au trafic trans-manche. C'est également le cas de Rouen, dont les activités sont les plus variées parmi les grands ports français.

Enfin, Bordeaux et La Rochelle sont nettement en retrait.

Tableau 3 – Trafic des grands ports maritimes français par activité en 2006

en millions de tonnes	Total	Vracs Liquides	Vracs Solides	Conteneurs	Ro-Ro ³	Autres MD ⁴
Dunkerque	56,6	14,1	27,9	1,7	11,0	1,8
Calais	41,7	0,6	0,0	0,0	41,0	0,1
Le Havre	73,8	47,5	3,7	21,1	1,5	0,0
Rouen	23,3	12,2	8,1	1,4	0,2	1,4
Nantes Saint-Nazaire	34,4	23,4	8,2	1,5	0,6	0,7
La Rochelle	7,3	2,7	3,7	0,1	0,0	0,9
Bordeaux	8,2	5,0	2,3	0,6	0,0	0,3
Marseille	100,0	67,4	16,2	9,3	4,1	3,0
Ensemble ports autonomes et Calais	345,3	173,0	70,1	35,7	58,4	8,2
Ensemble ports européens	2 133,6	713,8	433,8	569,4	278,3	
Part de marché des PA + Calais	16,2%	24,2%	16,2%	6,3%	23,9%	

Source : DTMRF

² Sur les graphiques suivants, la courbe claire est relative au trafic et la courbe foncée à la part de marché.

³ De l'anglais *Roll on - Roll off* : navires dont les opérations de transbordement s'effectuent par des rampes d'accès, et non à l'aide de grues.

⁴ Marchandises diverses.

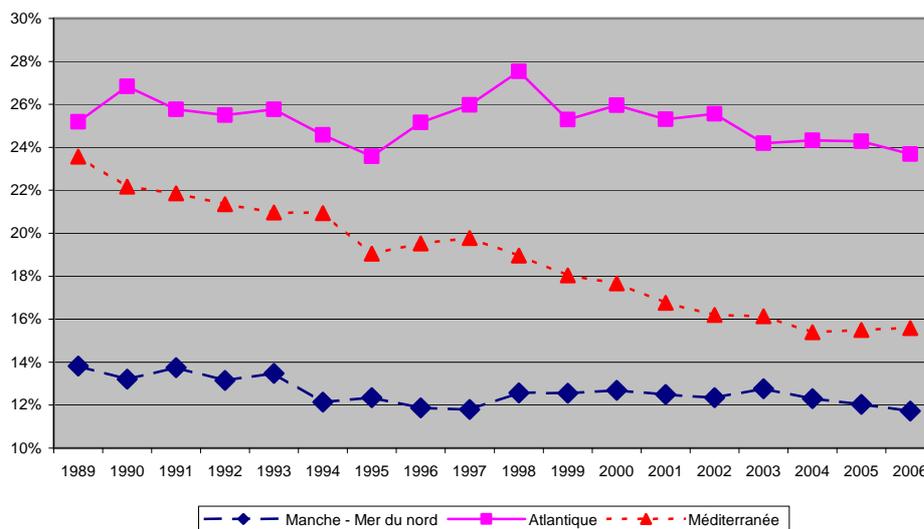
Le graphique suivant montre l'évolution des parts de marché des ports autonomes maritimes français par façade : l'ensemble Dunkerque, Le Havre et Rouen pour la Manche / Mer du Nord (« range Nord »), Nantes Saint-Nazaire et Bordeaux pour l'Atlantique⁵, et Marseille pour la Méditerranée.

Sur le « range Nord », la part de marché des ports autonomes français s'effrite ; sur la période la plus récente (depuis 2001), cette évolution est essentiellement due au port du Havre et aux conteneurs, la part de marché de Rouen étant stabilisée, et celle de Dunkerque progressant légèrement (vracs solides et Ro-Ro).

Sur la façade atlantique, tant le trafic limité (moins de 10% de l'ensemble des ports européens) que le faible nombre de ports expliquent l'évolution plus heurtée de la part de marché de Nantes Saint-Nazaire et Bordeaux.

Enfin, la part de marché de Marseille est en régression quasi-continue sur l'ensemble de la période sous revue, la légère croissance des deux dernières années étant due à une meilleure orientation des trafics de vracs solides et, dans une moindre mesure, des vracs liquides (*cf. infra*).

Graphique 4 – Évolution des part de marché des ports autonomes maritimes par façade (trafic total)



Source : DTMRF – hors PALR et PAG

⁵ Les données par activités sur longue période du port autonome de La Rochelle ne sont disponibles.

Enfin, les deux tableaux suivants montrent l'évolution des trafics par activité des deux ports autonomes principaux, Marseille et Le Havre, ainsi que celle de leurs parts de marché sur leurs façades respectives. Sur longue période, ces dernières régressent, la baisse étant nettement plus sensible pour Marseille que pour le Havre. Au cours des deux dernières années, en revanche, Marseille est parvenu à stabiliser sa part de marché, alors qu'au Havre, tant le trafic que la part de marché baissaient.

Tableau 5 – Évolution des trafics et des part de marché du port autonome de Marseille

en millions de tonnes et %	1989	1994	Evol. (%)	1999	Evol. (%)	2004	Evol. (%)	2005	Evol. (%)	2006	Evol. (%)
Trafic total	93,4	91,1	-2,5	90,3	-0,9	94,1	4,2	96,5	2,6	100,0	3,6
Part de marché (%)	23,6	20,9	-11,2	18,0	-13,	15,4	-14,7	15,5	0,7	15,6	0,6
Trafic "liquides"	68,6	67,5	-1,7	63,6	-5,7	63,3	-0,6	65,7	3,9	67,4	2,7
Part de marché (%)	32,8	32,2	-1,8	29,8	-7,6	26,0	-12,5	26,6	2,2	26,8	0,7
Trafic "solides"	14,2	13,6	-4,3	13,8	1,5	15,0	8,7	15,4	2,7	16,2	5,3
Part de marché (%)	21,1	19,0	-10,3	17,	-9,6	16,9	-1,3	17,1	0,8	18,0	5,3
Trafic "conteneurs"	5,4	4,7	-12,5	6,6	39,7	9,0	37,0	8,8	-1,8	9,3	5,5
Part de marché (%)	18,8	10,7	-43,3	6,9	-35,2	5,9	-15,2	5,5	-6,4	5,5	-0,6
Trafic "divers hors conteneurs"	5,3	5,3	1,3	6,3	18,5	6,9	9,1	6,7	-3,2	7,1	6,1
Part de marché (%)	13,7	11,2	-18,1	10,8	-3,3	10,4	-3,8	9,8	-6,0	9,8	-0,1

Source : DTMRF

Tableau 6 - Évolution des trafics et des parts de marché du port autonome du Havre

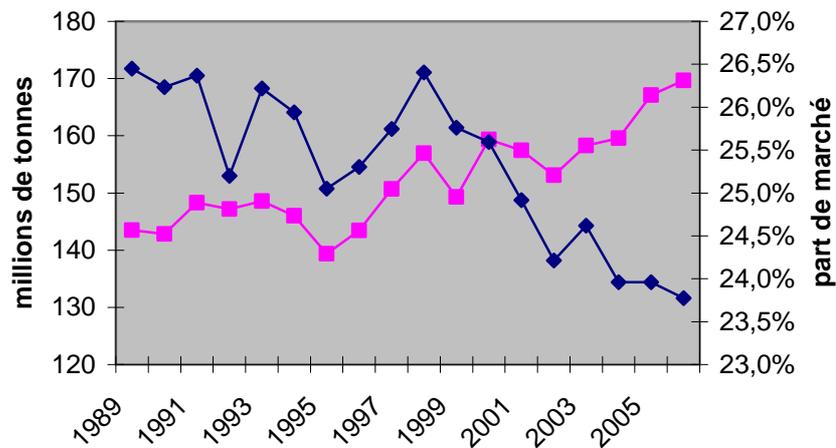
en millions de tonnes et %	1989	1994	Evol. (%)	1999	Evol. (%)	2004	Evol. (%)	2005	Evol. (%)	2006	Evol. (%)
Trafic total	52,3	54,4	4,1	63,9	17,6	76,2	19,2	75,0	-1,5	73,8	-1,6
Part de marché (%)	6,4	5,9	-7,5	6,4	6,9	6,4	0,0	6,0	-5,6	5,6	-6,3
Trafic "liquides"	33,5	38,0	13,5	42,2	11,1	47,8	13,2	46,8	-2,0	47,5	1,5
Part de marché (%)	12,9	13,6	5,9	14,5	6,1	14,1	-2,8	13,0	-7,5	12,8	-1,2
Trafic "solides"	6,5	3,9	-40,8	5,5	42,6	4,4	-20,7	4,8	10,9	3,7	-24,5
Part de marché (%)	2,8	1,5	-46,5	2,0	36,2	1,5	-24,9	1,7	11,7	1,3	-25,7
Trafic "conteneurs"	8,9	8,3	-7,1	12,8	55,1	21,6	68,2	21,1	-2,2	21,1	0,2
Part de marché (%)	8,3	5,6	-32,8	6,1	8,6	6,7	10,7	6,0	-10,4	5,5	-7,8
Trafic "divers hors conteneurs"	3,3	4,3	27,8	3,4	-20,8	2,5	-27,3	2,3	-7,5	1,5	-32,2
Part de marché (%)	2,5	2,9	15,3	2,2	-24,7	1,4	-35,7	1,3	-9,8	0,8	-37,4

Source : DTMRF

C. Trafic des vracs liquides

Les vracs liquides constituent la principale composante du trafic. C'est un marché largement organisé, en croissance faible, orienté vers les ports où les entreprises importatrices ont installé des capacités de raffinage (Marseille, Nantes Saint-Nazaire, Le Havre, Rouen, Dunkerque) ou de stockage, et qui sont raccordés aux réseaux de transports par oléoducs ou gazoducs. Sauf en cas de désengagement des raffineurs lors d'une fermeture de site (Bordeaux par exemple), le trafic de vracs liquides est largement captif pour les ports, principalement pour le pétrole brut. La part de marché des ports autonomes sur ce segment d'activité reste importante, bien qu'en décroissance (de 26,4 à 23,8% de 1989 à 2006).

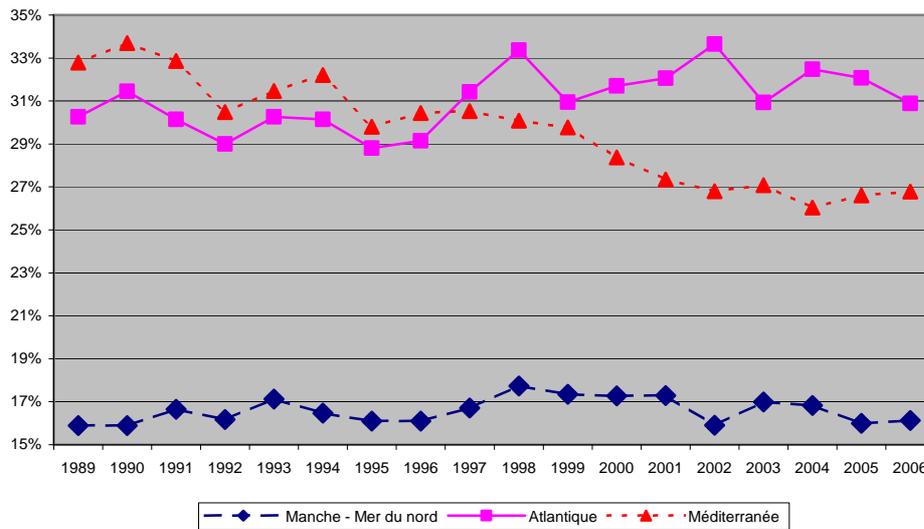
Graphique 7 – Trafic « liquides » et parts de marché des ports autonomes maritimes



Source : DTMRF – hors PALR et PAG

L'examen des parts de marché par façade montre une relative stabilité sur longue période des ports français du « range Nord » et de l'Atlantique, et une érosion de la part de Marseille, qui traduit mécaniquement une forte augmentation des trafics pétroliers en Espagne, mais qui a partiellement été enrayerée ces dernières années.

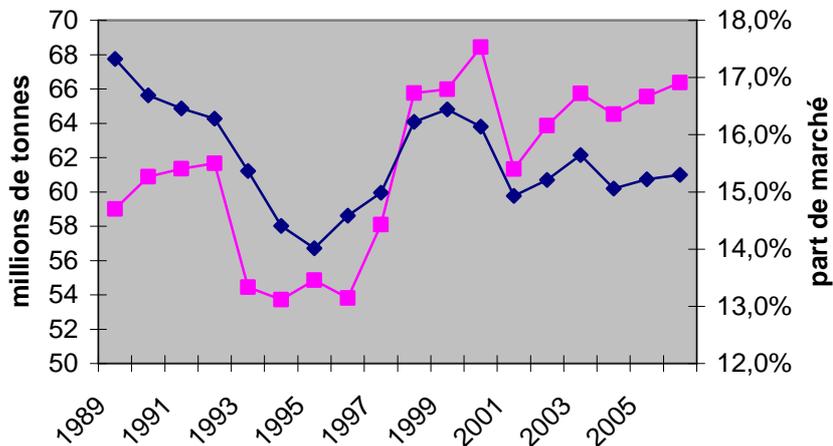
Graphique 8 - Évolution des part de marché des ports autonomes maritimes par façade (vracs liquides)



D. Trafic des vracs solides

Comme le montre le graphique suivant, le trafic des vracs solides – minerais, engrais, céréales, nourritures animales - est beaucoup plus cyclique que le précédent, et est fortement dépendant de phénomènes non maîtrisés par les ports, tels que la production céréalière et les évolutions de la PAC, les changements structurels de la sidérurgie ou de l'industrie des engrais en Europe ou encore la parité euro/dollar.

Graphique 9 - Trafic « solides » et parts de marché des ports autonomes maritimes



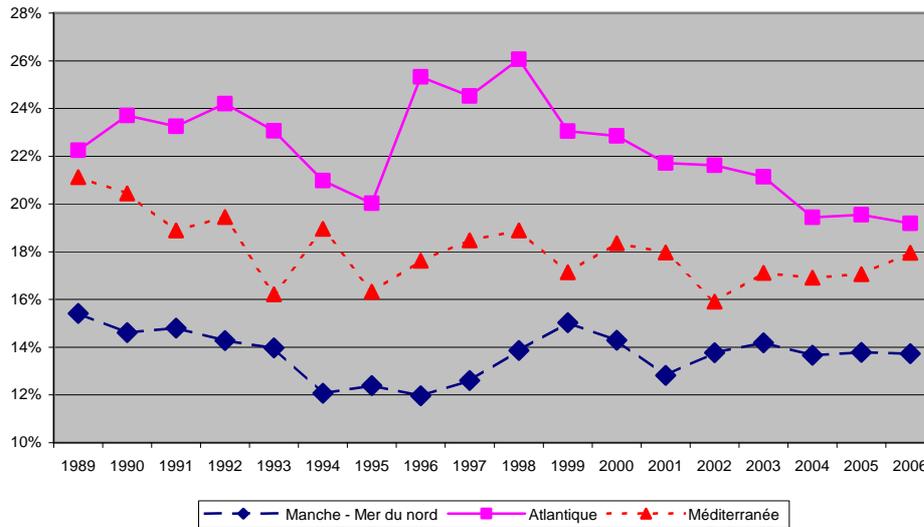
Source : DTMRF – hors PALR et PAG

L'examen par façade montre que sur la période récente, Marseille est parvenu à regagner des parts de marché, que les ports français du « range Nord » se sont maintenus (mais avec une croissance à Dunkerque et une décroissance au Havre et à Rouen⁶), alors que sur l'Atlantique, la position de Bordeaux se dégradait⁷.

⁶ Sur ce dernier port, la baisse du trafic de minerais a été plus importante que la hausse du trafic céréalière.

⁷ En raison essentiellement des difficultés de la filière maïs.

Graphique 10 - Évolution des part de marché des ports autonomes maritimes par façade (vracs solides)

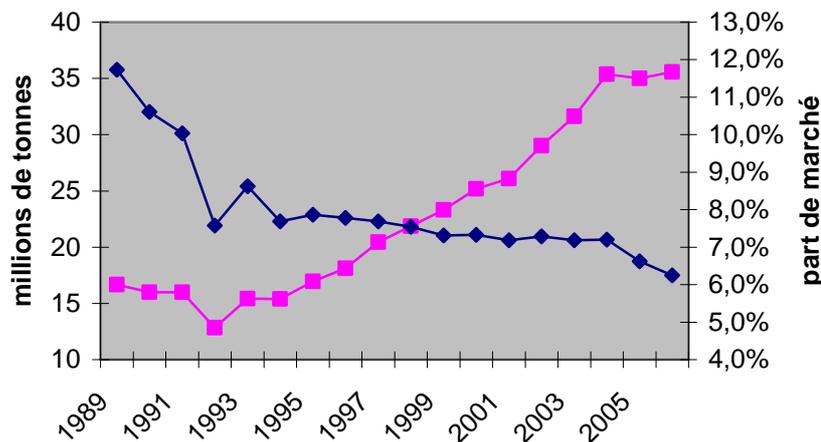


Source : DTMRP – hors PALR et PAG

E. Trafic des conteneurs

C'est le segment d'activité qui a connu le développement le plus rapide au cours des dernières années, puisque le tonnage des conteneurs est passé de 142 à 569 Mt en Europe entre 1989 et 2006 (soit un quadruplement). Durant la même période, le trafic conteneurisé des ports français a progressé nettement moins fortement (de 16,7 à 35,6 Mt, + 113%), se traduisant par une réduction quasiment de moitié de leur part de marché (de 11,7 à 6,2%).

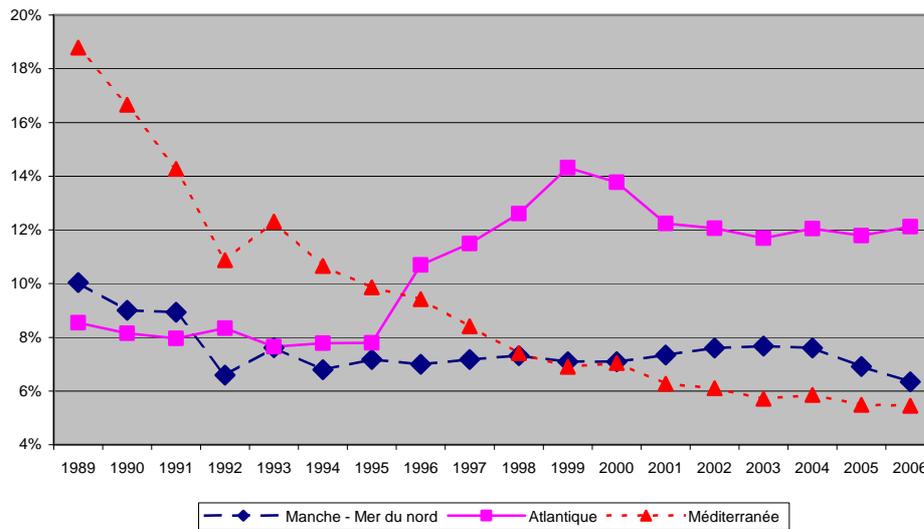
Graphique 11 - Trafic « conteneurs » et parts de marché des ports autonomes maritimes



Source : CGPC et DTMRP – hors PALR et PAG

La situation est néanmoins différenciée suivant les ports, la part de marché par façade sur ce segment d'activité des ports français du « range Nord » étant passée de 10,0 à 6,3 %, (les deux tiers du trafic européen se concentrant sur cette façade) celle des ports de la façade atlantique progressant de 8,5 à 12,1% (ces chiffres n'étant guère significatifs sachant que seuls 3% des conteneurs y sont opérés), alors que celle de Marseille s'effondrait de 18,8 à 5,5% (alors que 30% des conteneurs transitent par des ports méditerranéens).

Graphique 12 - Évolution des part de marché des ports autonomes maritimes par façade (conteneurs)



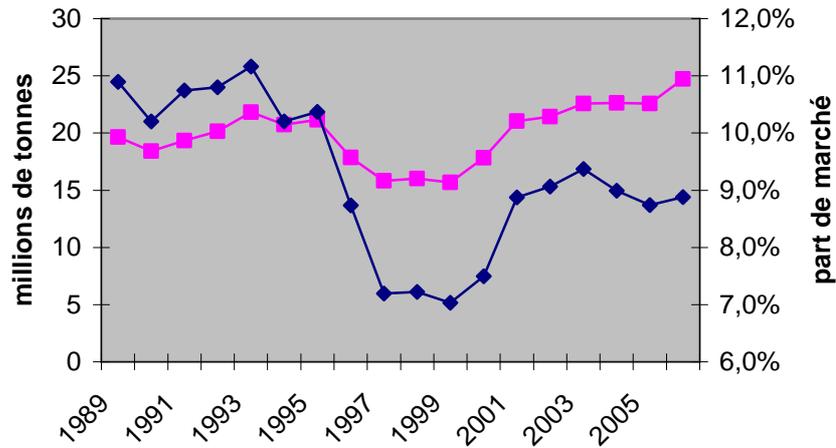
Source : CGPC et DTMRF – hors PALR et PAG

F. Trafic des marchandises diverses hors conteneurs

Le trafic des marchandises diverses non conteneurisées regroupe des filières très différentes : des trafics Ro-Ro très importants (trans-manche, cabotage) et des trafics de diverses autres marchandises, dont la ventilation est connue pour les ports français, mais pas pour les ports étrangers. Globalement, il a progressé nettement plus faiblement que les précédents au cours des dernières années : 180 à 278 Mt en Europe entre 1989 et 2006 (+54,4%), sous le triple effet de la poursuite de la conteneurisation des marchandises (tous ranges), du fort développement des flux Est-Ouest et de l'ouverture de la liaison trans-manche (effet de substitution). La part de marché des ports autonomes sur ce segment d'activité est passé de 10,9 à 8,9% entre 1989 et 2006, pour un trafic ayant évolué de 19,7 à 24,7 Mt.

Cette analyse doit toutefois être nuancée par le fait que le principal port de transit des marchandises diverses en France est Calais, qui n'est pas un port autonome, et dont le trafic sur ce segment d'activité, notamment à destination du Royaume-Uni, est passé de 14,2 à 41,1 Mt sur la même période. Le report de trafic trans-manche de Dunkerque à Calais explique également le creux de trafic et de part de marché que l'on observe sur le graphique suivant.

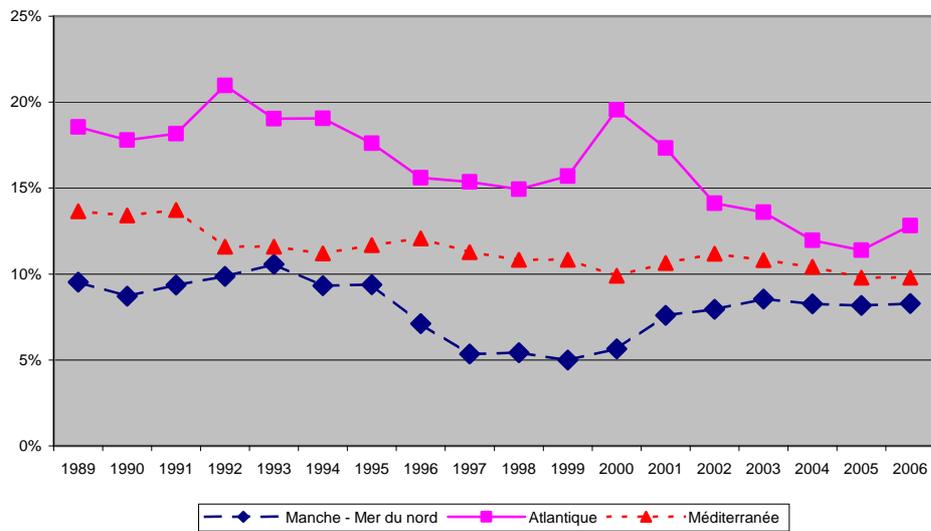
Graphique 13 - Trafic « marchandises diverses hors conteneurs » et parts de marché des ports autonomes maritimes



Source : DTMRF – hors PALR et PAG

En termes de parts de marché par façade, celle des ports français du « range Nord » est aujourd’hui stabilisée (70% du trafic européen sur ce segment d’activité transite par cette façade), comme celle des ports de l’Atlantique (4%), Marseille continuant à décroître (26%).

Graphique 14 - Évolution des part de marché des ports autonomes maritimes par façade (marchandises diverses hors conteneurs)



Source : CGPC et DTMRF – hors PALR et PAG

II. LES PERFORMANCES FINANCIERES DES PORTS AUTONOMES

A. Vue d'ensemble

Alors que le chiffre d'affaires des ports autonomes maritimes n'avait que faiblement progressé de 1997 à 2001 (1,3% par an en moyenne, soit une régression en euros constants), les années suivantes ont connu une croissance plus dynamique : 4,6% par an de 2001 à 2005, et 5,0% en 2006, il est vrai après intégration dans les statistiques du port autonome de La Rochelle⁸. Sur une base de **653 M€** de revenus en 2006, une nouvelle hausse de 3,4% est prévue pour 2007.

Les principales composantes du chiffre d'affaires des ports ont connu une évolution différenciée :

- après une croissance faible entre 1997 et 2001 (0,7% par an pour un trafic en progression de 2,1% par an), les droits de port ont augmenté de 4,2% par an en moyenne de 2001 à 2005 (trafic + 2,2% par an), et de 7,2 % en 2006 (trafic + 1,1 %) pour atteindre 352 M€, soit 53,9% des recettes des ports ;
- les redevances d'outillage ont connu une croissance plus régulière (2,4% par an entre 1997 et 2001, puis 3,3 entre 2001 et 2005, et 3,5% l'an dernier) et se sont élevées à 178 M€ en 2006, soit 27,3% des produits ;
- enfin, les redevances du domaine et des concessions ont connu la croissance la plus dynamique en moyenne (2,9% par an entre 1997 et 2001, puis 5,6% entre 2001 et 2005, et 5,4% l'an dernier), et ont atteint 100 M€ en 2006, soit 15,3% des recettes.

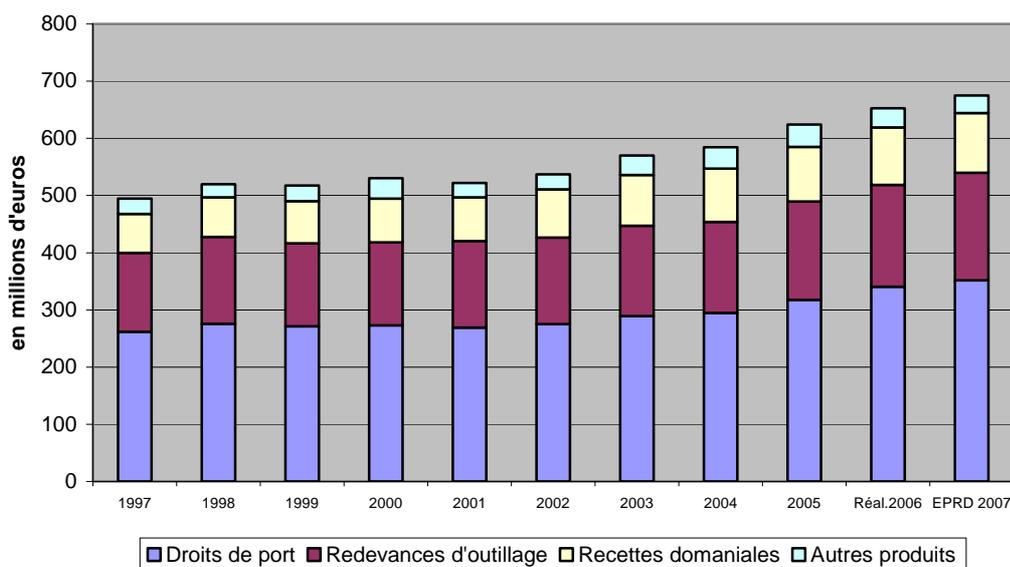
Tableau 15 – Principaux indicateurs financiers et de gestion des ports autonomes maritimes

en millions d'euros et %	1 997	2 001	TCAM 1997-2001 (%)	2 005	TCAM 2001-2005 (%)	Réal. 2006	Evol. 2005-2006 (%)	EPRD 2007	Evol. 2006-2007 (%)
<i>Droits de port</i>	261,9	268,8	0,7%	317,5	4,2%	340,4	7,2%	351,8	3,4%
<i>Redevances d'outillage</i>	138,0	151,5	2,4%	172,4	3,3%	178,4	3,5%	188,2	5,5%
<i>Recettes domaniales</i>	68,0	76,3	2,9%	95,0	5,6%	100,1	5,4%	104,3	4,0%
<i>Autres produits</i>	26,9	25,1	-1,7%	39,1	11,7%	33,6	-14,0%	30,5	-9,1%
Total chiffre d'affaires	494,9	521,8	1,3%	623,9	4,6%	652,5	4,6%	674,9	3,4%
Résultat net	31,5	3,1	-44,0%	80,2	125,4%	59,8	-25,5%	84,5	41,4%
EBE	140,2	140,6	0,1%	185,0	7,1%	187,6	1,4%	186,7	-0,5%
CAF	122,5	111,4	-2,3%	166,3	10,5%	156,2	-6,1%	152,7	-2,2%
Dettes financières	182,0	114,5	-10,9%	349,3	32,2%	333,8	-4,4%	386,6	15,8%
Dettes / CAF	1,5	1,0	-8,8%	2,1	19,6%	2,1	1,7%	2,5	18,4%
Effectif moyen (ETP)	5 639	5 571	-0,3%	5 354	-1,0%	5 481	2,4%	5 424	-1,0%

Source : DTMRF, CGEFI – y compris PAG et PALR (à compter de 2006)

⁸ Sans tenir compte de celui-ci, la croissance du chiffre d'affaires des ports autonomes maritimes a été de 2,2% l'an dernier.

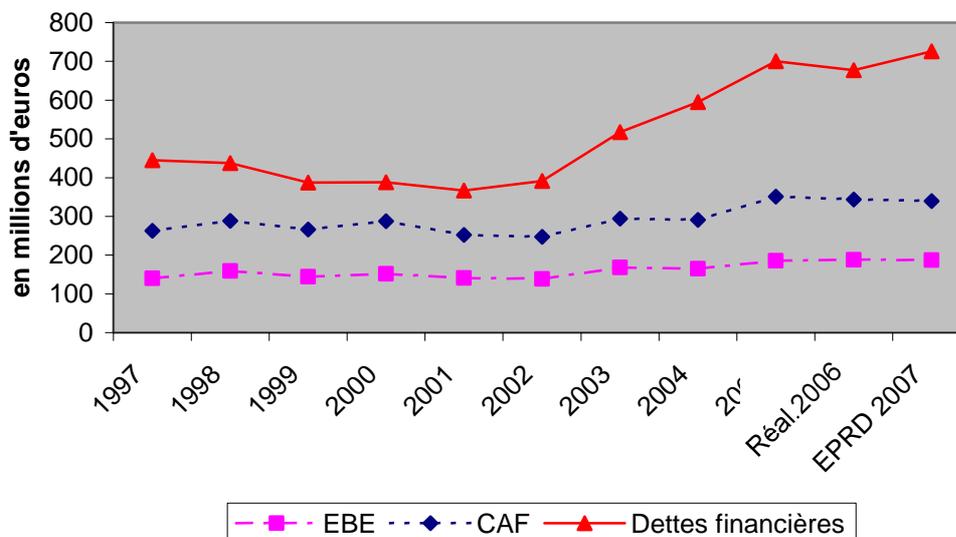
Graphique 16 – Décomposition et évolution du chiffre d'affaires des ports autonomes maritimes



Source : DTMRF, CGEFI – y compris PAG et PALR (à compter de 2006)

L'ensemble des indicateurs financiers des ports autonomes maritimes témoigne d'une amélioration constante de leur situation financière, après les difficultés rencontrées au début de la décennie. L'excédent brut d'exploitation (EBE) a crû de 7,1% par an en moyenne entre 2001 et 2005. La plus faible progression de 2006 (**188 M€**, + 1,4%) est due essentiellement aux moindres performances de Marseille et aux changements de méthodes comptables appliqués au Havre (cf. *infra*). La capacité d'autofinancement (CAF) suit au cours de la période une évolution parallèle à celle de l'EBE, avec une croissance de 10,5% par an de 2001 et 2005. La régression de 2006 (**156 M€**, - 6,1%) est due notamment à l'application de nouvelles normes d'amortissement au Havre. La hausse de l'endettement global depuis 2001 (+ 32,2% par an, **334 M€** en 2006) est liée principalement à la mobilisation des emprunts pour le financement de Port 2000. Malgré cette hausse de l'endettement, le ratio global dettes financières / CAF des ports autonomes se situe à un niveau tout à fait modéré, à **2,1** en 2006.

Graphique 17 – EBE, CAF et dettes financières des ports autonomes maritimes



Source : DTMRF, CGEFI – y compris PAG et PALR (à compter de 2006)

B. Port autonome de Marseille

Le PAM, au cours des dix dernières années, a eu des performances financières satisfaisantes, mais en retrait par rapport aux autres ports autonomes. Ceci s'explique essentiellement par une croissance du trafic plus faible que celle des autres ports, qui s'est traduite par une moindre croissance des revenus : 0,8% par an entre 1997 et 2001 (trafic : -0,5% par an) ; 4,8% entre 2001 et 2005 (trafic : + 1,1%) et 3,8% en 2006, pour des revenus de **181 M€** (trafic : + 1,1%). Les redevances d'outillage pèsent proportionnellement plus lourd dans le chiffre d'affaires qu'ailleurs, en raison de l'importance (y compris pour les vrac liquides, situation inconnue dans les autres ports autonomes) des équipements publics sur le port (36,4% du CA en 1997 et 43,1% en 2006), alors que les recettes domaniales restent faibles (6,9% du CA en 1997, 7,5% en 2006).

L'EBE a connu une croissance soutenue sur la période (4,4% par an entre 1997 et 2001, 9,8% entre 2001 et 2005), le fléchissement observé en 2006 (**53 M€**, -3,3%) étant dû notamment à la progression importante des charges de personnel (+ 6,2%)⁹, qui amplifie celle de 2005 (+4,9%). La CAF amplifie les mouvements de l'EBE pour s'établir à **50 M€** en 2006, alors que le résultat net, qui ne bénéficie plus des facteurs exceptionnels positifs de 2005, régresse de 17,7% à **15 M€**

Tableau 18 - Principaux indicateurs financiers et de gestion du port autonome de Marseille

en millions d'euros et %	1 997	2 001	TCAM 1997-2001 (%)	2 005	TCAM 2001-2005 (%)	Réal. 2006	Evol. 2005-2006 (%)	EPRD 2007	Evol. 2006-2007 (%)
Droits de port	75,0	71,5	-1,2%	86,3	4,8%	91,0	5,5%	90,7	-0,4%
Redevances d'outillage	51,2	59,3	3,7%	73,6	5,6%	78,0	6,0%	80,4	3,1%
Recettes domaniales	9,7	10,8	2,7%	13,0	4,8%	13,5	3,7%	15,0	10,6%
Autres produits	4,2	3,1	-7,0%	1,6	-15,1%	-1,3	n.s.	0,1	n.s.
Total chiffre d'affaires	140,1	144,7	0,8%	174,5	4,8%	181,2	3,8%	186,1	2,7%
Résultat net	0,9	-5,6	n.s.	18,1	n.s.	14,9	-17,7%	15,1	1,1%
EBE	31,6	37,5	4,4%	54,6	9,8%	52,8	-3,3%	53,6	1,5%
CAF	24,0	32,0	7,5%	52,4	13,1%	50,4	-3,8%	51,1	1,3%
Dettes financières	36,9	21,1	-13,0%	28,1	7,4%	25,5	-9,2%	89,5	251,2%
Dettes / CAF	1,5	0,7	-19,1%	0,5	-5,1%	0,5	-5,6%	1,8	246,8%
Effectif moyen (ETP)	1 520	1 453	-1,1%	1 458	0,1%	1 484	1,8%	1 489	0,3%

Source : DTMRF, CGEFI, PAM

Le bilan du PAM est extrêmement sain : ses abondants fonds propres lui permettent de couvrir plus de 85% de ses immobilisations ; parallèlement, la faiblesse du besoin en fonds de roulement (qui est passé de 2 mois de chiffre d'affaires en 2005 à pratiquement rien aujourd'hui) lui permet de disposer d'une trésorerie significative. C'est ainsi que les dettes financières nettes du PAM sont aujourd'hui négatives de 30 M€. Malgré le résultat net positif, on notera que les capitaux propres du PAM ont diminué en 2006 : cette évolution est due à l'impact du provisionnement, pour le PAM, du déficit de la Caisse de retraite des ports (CRP - CCMPA) à hauteur de 11,2 M€⁰.

⁹ Cette évolution résulte pour l'essentiel des mesures sociales accordées à la suite du conflit de 2005, avec une augmentation de la RMPP de 6,0% en 2006 (dont 3,0% au titre de mesures catégorielles), qui se sont accompagnées d'une reprise des embauches nettes par le port.

¹⁰ Auxquels s'ajoute un provisionnement complémentaire de 1,2 M€ en charges exceptionnelles.

Tableau 19 – Bilan fonctionnel du port autonome de Marseille

en millions d'euros	2005	2006		2005	2006
Immobilisations nettes	398,2	427,1	Fonds propres	362,3	365,5
- Immobilisations d'exploitation nettes	392,9	421,3	- Capitaux Propres	264,8	261,4
- Immobilisations financières nettes	5,3	5,7	- Subventions d'investissement	97,5	104,1
Besoin en fonds de roulement	10,3	1,4	- Autres fonds propres		
- Stocks	2,0	2,2	Provisions pour risques & charges	52,9	93,2
- Solde des créances et dettes non financières	8,3	-0,8	Dettes financières nettes	-6,7	-30,2
Total actif	408,5	428,5	Total passif	408,5	428,5

Source : CGEFI, PAM

Le tableau suivant permet d'apprécier la rentabilité du port autonome de Marseille :

- la rentabilité économique (ROCE)¹¹ demeure faible, aux alentours de 2%. Toutefois, lorsqu'on neutralise l'effet des subventions d'investissement, elle se situe pratiquement au niveau de celle des entreprises comparables gestionnaires d'infrastructures (6,4% en 2006) ;
- la rentabilité financière (ROE)¹², après un point bas atteint en 2001 (- 2,0%), s'est nettement redressée : 6,9% en 2005 pour un ROE net des subventions d'investissement et 5,7% en 2006. Elle reste toutefois significativement inférieure à celle d'entreprises comparables.

Graphique 20 – Évolution de la rentabilité du port autonome de Marseille



¹¹ Le ROCE (return on capital employed) est défini comme suit : résultat d'exploitation x (1 – taux IS) / (immobilisations + besoin en fonds de roulement). La neutralisation de l'effet des subventions d'investissement consiste à modifier ce ratio comme suit : (résultat d'exploitation + quote-part des subventions d'investissement virées au compte de résultat) x (1 – taux IS) / (immobilisations + BFR – subventions d'investissement au passif du bilan). Il permet d'apprécier la rentabilité des investissements financés sur capitaux propres ou sur dette. Par ailleurs, les ports n'étant pas soumis à l'impôt sur les sociétés, il n'a pas été tenu compte pour le calcul de l'effet fiscalité.

¹² Le ROE (return on equity) est défini comme suit : résultat net comptable / fonds propres. La neutralisation de l'effet des subventions d'investissement consiste à minorer le dénominateur de ce ratio des subventions d'investissement au passif du bilan.

C. Port autonome du Havre

En termes de chiffre d'affaires, les performances du port autonome du Havre ont été meilleures et plus régulières que celles du PAM : croissance annuelle moyenne de l'ordre de 4,5% l'an entre 1997 et 2005, pour un trafic en progression de 2,9% par an. Mais la baisse du trafic en 2006 (comme d'ailleurs celle de 2005) a pesé sur les revenus, qui n'ont crû que de 1,2% l'an dernier à **185 M€**. La composition du chiffre d'affaires s'est également modifiée depuis 10 ans : la part des droits de ports a progressé de 53,2 à 56,5% entre 1997 et 2006, tout comme celle des produits du domaine (12,8 à 18,1%) ; en revanche, les redevances d'outillage ont baissé de 27,7 à 21,5% du chiffre d'affaires, sous l'effet notamment du rôle plus important pris par le secteur privé pour les investissements de superstructures (portiques à conteneurs).

L'EBE du PAH a connu une progression significative (+ 6,0% par an de 1997 à 2001, + 3,2% de 2001 à 2005), le niveau de 2006 (**51 M€**) étant en retrait (- 6,1%) en raison notamment de l'application du règlement CRC 2004-06 sur les actifs par le port (traitement des FESI de Port 2000). La CAF a en revanche une évolution plus heurtée, et après avoir un point haut en 2005 à 44 M€, chute fortement en 2006 à **20 M€**. Là encore, cette évolution est principalement due à une augmentation des charges exceptionnelles liée à des reclassements en charges de dépenses ne répondant pas ou plus aux critères d'activation en immobilisation pour le projet de Port 2000. Les évolutions du résultat net du port ne sont guère significatives : celui-ci reste faible sur la période 1997-2004 (entre 0 et 15 M€), un point haut ayant été atteint en 2005 à 27 M€, avant une forte baisse à **7 M€** en 2006.

Du fait des ajustements exceptionnels de la CAF, le ratio dette/CAF double en passant de 6,1 à 12,5. L'exercice 2007 devrait permettre de revenir à des niveaux plus raisonnables, bien qu'élevés, de l'ordre de 6 à 7.

Tableau 21 - Principaux indicateurs financiers et de gestion du port autonome du Havre

en millions d'euros et %	1 997	2 001	TCAM 1997-2001 (%)	2 005	TCAM 2001-2005 (%)	Réal. 2006	Evol. 2005-2006 (%)	EPRD 2007	Evol. 2006-2007 (%)
<i>Droits de port</i>	68,2	83,6	5,2%	101,3	4,9%	104,4	3,0%	111,5	6,8%
<i>Redevances d'outillage</i>	35,5	41,1	3,7%	45,1	2,3%	39,7	-12,1%	49,7	25,2%
<i>Recettes domaniales</i>	16,4	19,2	4,0%	29,2	11,1%	33,4	14,2%	32,6	-2,4%
<i>Autres produits</i>	8,0	9,5	4,3%	6,7	-8,3%	7,3	8,6%	4,6	-36,8%
Total chiffre d'affaires	128,2	153,4	4,6%	182,4	4,4%	184,7	1,2%	198,3	7,4%
Résultat net	15,4	6,7	-18,9%	27,4	42,4%	6,5	-76,2%	38,1	483,9%
EBE	37,6	47,4	6,0%	53,8	3,2%	50,5	-6,1%	58,4	15,7%
CAF	38,8	22,0	-13,2%	43,9	18,9%	20,3	-53,8%	35,1	72,9%
Dettes financières	36,0	38,5	1,7%	266,0	62,2%	254,0	-4,5%	241,8	-4,8%
Dettes / CAF	0,9	1,8	17,2%	6,1	36,4%	12,5	106,6%	6,9	-44,9%
Effectif moyen (ETP)	1 373	1 466	1,6%	1 510	0,8%	1 492	-1,2%	1 443	-3,3%

Source : DTMRF, CGEFI, PAH

La situation bilantielle du PAH, comme celle du PAM, est solide : les fonds propres couvrent 72% des immobilisations, le ratio d'endettement (dettes financières nettes / fonds propres) se limite à 33%, le besoin en fonds de roulement représente de l'ordre de un mois de chiffre d'affaires. La diminution importante des fonds propres en 2006 provient essentiellement de l'impact des changements de méthodes comptables évoqués plus haut, ainsi que du provisionnement au titre de la CRP, qui affecte les fonds propres de 10,1 M€³.

Tableau 22 - Bilan fonctionnel du port autonome du Havre

en millions d'euros	2005	2006		2005	2006
Immobilisations nettes	935,1	873,8	Fonds propres	689,0	628,5
- Immobilisations d'exploitation nettes	929,0	868,4	- Capitaux Propres	538,7	482,6
- Immobilisations financières nettes	6,2	5,5	- Subventions d'investissement	150,3	145,9
Besoin en fonds de roulement	17,0	19,4	- Autres fonds propres	0,0	0,0
- Stocks	6,0	1,8	Provisions pour risques & charges	53,0	55,4
- Solde des créances et dettes non financières	10,9	17,6	Dettes financières nettes	210,1	209,3
Total actif	952,1	893,3	Total passif	952,1	893,3

Source : CGEFI, PAH

La rentabilité du port du Havre est faible :

- le ROCE brut ou net des subventions d'investissement reste **inférieur à 5%**, un point bas ayant été atteint en 2004 au moment où les travaux de Port 2000 étaient en cours et où le PAH ne bénéficiait pas encore des recettes correspondantes ;
- le ROE est encore plus faible que celui du PAM, et ne dépasse guère **1 à 2%**.

Graphique 23 - Évolution de la rentabilité du port autonome du Havre



Source : CGEFI, PAH

¹³ Auxquels s'ajoute un provisionnement complémentaire de 1,6 M€ en charges exceptionnelles.

III. LES INVESTISSEMENTS DES PORTS AUTONOMES MARITIMES ET LEUR FINANCEMENT

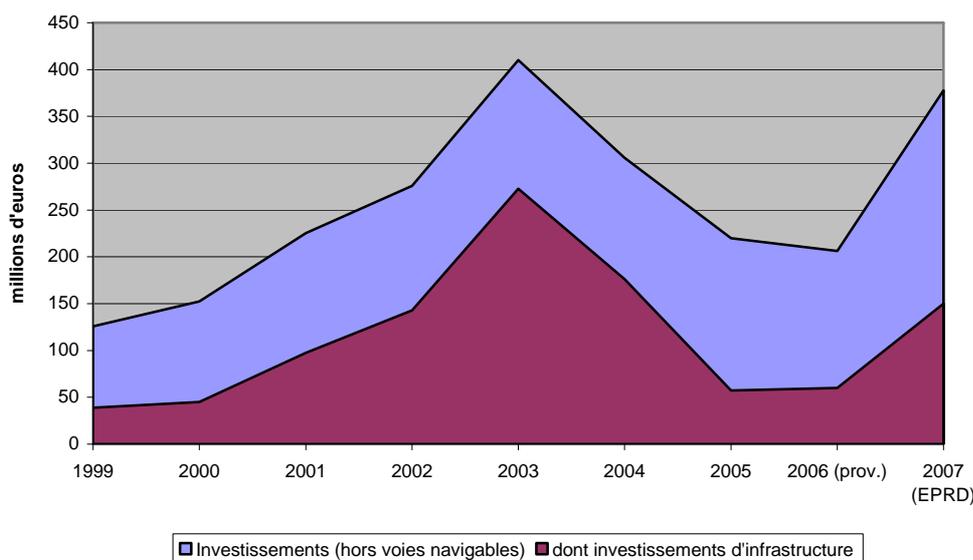
Après la relative stagnation des investissements portuaires durant les années quatre-vingt et quatre-vingt dix, avec une part majoritaire d'équipements de superstructure, la décennie actuelle est marquée par un accroissement sensible de l'effort des ports sur la construction d'infrastructures nouvelles, avec deux opérations majeures :

- entre 2000 et 2006, la réalisation de Port 2000 au Havre, projet représentant un coût total d'environ 1,1 Md€, dont 693 M€ au titre des infrastructures portuaires et environnementales, 120 M€ pour les dessertes proches ou terminales et 275 M€ d'investissements en superstructures financés par des opérateurs privés ;
- à partir de 2007, le lancement du projet Fos XXL, qui devrait représenter un investissement en infrastructures de l'ordre de 200 M€ pour le port autonome, que devraient compléter des équipements financés par le secteur privé pour un montant équivalent.

Parallèlement, les investissements hors infrastructures ont eux aussi progressé sur la période récente, notamment à Marseille (terminal GDF2, gare maritime de la Major), et devraient encore s'accroître dans les prochaines années (projets à Dunkerque, Rouen, Nantes Saint-Nazaire et La Rochelle).

Ces investissements, bien qu'importants, sont néanmoins en retrait de ceux d'ores et déjà réalisés par d'autres ports étrangers (nouvelle darse du Deurganckdock pour les trafics conteneurs à Anvers pour 600 M€, Altenwerder à Hambourg pour 1,1 Md€, Terminal CT4 à Brême pour 500 M€), ou ceux en cours ou programmés (extensions de terminaux à conteneurs à Gènes, la Spezia, Valence ou Barcelone pour des sommes comprises entre 200 et 500 M€, projet Maasvlakte II à Rotterdam pour 2,9 Mds€, projet Jade Weser Port en Allemagne pour 1,0 Md€).

Graphique 24 – Décomposition des investissements des ports autonomes maritimes



Source : DTMRF et CGEFI – y compris PAG et PALR (à compter de 2006)

S'agissant du financement de ces investissements, trois phases peuvent être distinguées :

- dans les années soixante-dix (III^{ème} plan), leur charge a été assurée à part globalement égale par l'État et par les ports, sur ressources propres ou emprunt ;
- les collectivités territoriales et le FEDER ont pris une place significative comme financeurs au moment où les ports se concentraient sur les investissements d'équipement, alors que la place de l'État déclinait fortement¹⁴ ;
- sur la période la plus récente, l'effort de l'État a repris, que ce soit à travers des dotations budgétaires ou sur subventions de l'AFITF, ou sous forme de dotations en capital comme pour l'opération Port 2000 au Havre¹⁵.

Cet effort accru de l'État en faveur des ports autonomes (en volume, mais pas en pourcentage des investissements d'infrastructures seuls éligibles) se reflète à travers la croissance des autorisations de programme qui leur ont été affectées au cours des CPER : **54 M€** sur la période 1994-1999 (hors dotation en capital au port du Havre pour 5,8 M€), **182 M€** sur la période 2000-2006 (dont opération Port 2000 pour 92 M€, mais hors dotation en capital au port du Havre pour 68 M€) et **271 M€** prévus dans le cadre des CPER 2007-2013 (dont Port 2000 2^{ème} phase pour 62 M€).¹⁶

La contribution de l'État au financement des investissements, équivalente à 13% de leur montant total sur la période 1999-2007 ou 29% des seuls investissements en infrastructures, demeure néanmoins faible au regard des efforts consentis par d'autres pays comme en Belgique ou aux Pays-Bas (cf. *infra*). Elle est par ailleurs clairement en retrait des niveaux de financement prévus par le code des ports maritimes (80% des investissements d'infrastructure relatifs aux accès maritimes et 60% pour les infrastructures des quais)¹⁷.

Tableau 25 – Financement des investissements des ports autonomes maritimes

(en M€ courants)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 prov.	2007 EPRD
Investissements (hors voies navigables)	125,68	152,49	225,45	275,95	410,08	305,88	219,90	206,16	377,68
<i>dont investissements d'infrastructure</i>	38,90	44,90	97,61	142,74	272,56	176,19	57,42	60,13	149,85
Subventions	46,86	63,84	98,32	178,85	198,07	94,91	54,40	59,13	98,95
- Etat (y.c. dotations en capital)	11,36	10,03	20,25	84,86	100,17	27,92	5,23	14,05	23,50
- Fonds européen (FEDER)	10,02	18,56	18,70	34,82	43,52	17,41	17,45	15,26	13,03
- Collectivités territoriales	25,48	35,25	59,37	31,36	44,30	37,99	18,86	20,59	50,67
- Autres (fonds de concours)	0,00	0,00	0,00	27,81	10,09	11,58	12,86	9,23	11,75

¹⁴ Le code des ports maritimes limite la participation de l'État au financement des seuls travaux d'infrastructures (Art. L. 111-5 et 6), définis comme : « les creusement des bassins, la création et l'extension des chenaux maritimes d'accès et des plans d'eau des avant-ports, la construction et l'extension d'ouvrages de protection contre la mer et d'écluses d'accès [...], les travaux de création, d'extension et de renouvellement des [autres] ouvrages d'infrastructures et engins de radoub ».

¹⁵ Cf. notamment l'analyse détaillée fait par la Cour des comptes sur la longue période dans son relevé de constatations provisoires sur le rôle de l'administration centrale dans la politique portuaire (CRC 2005-428-0 B).

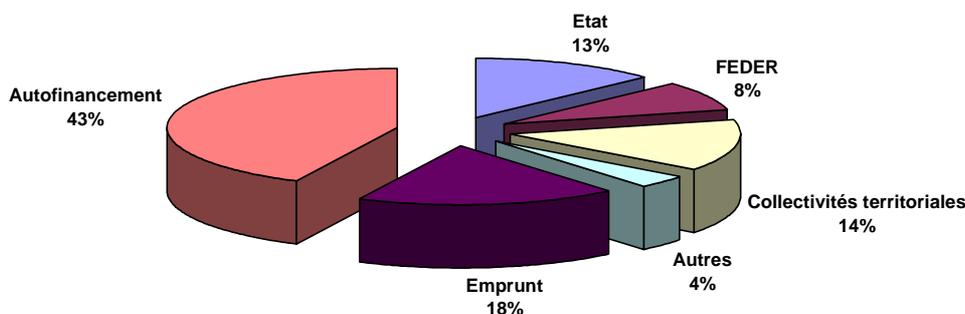
¹⁶ Ce dernier chiffre doit cependant être relativisé en fonction des taux d'exécution constatés dans le passé sur les CPER : 52% sur la période 1994-1999 et 75% pour la période 2000-2006 (hors Port 2000).

¹⁷ Cf. les remarques des rapports de la Cour des comptes dans ses rapports de 1990, 1999, 2005 et 2006.

(en M€ courants)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 prov.	2007 EPRD
Emprunt	0,98	0,00	31,24	44,89	97,18	101,00	67,80	0,00	80,00
Autofinancement	77,84	88,65	95,89	52,21	114,82	109,97	97,70	147,03	198,73

Source : DTMRM – y compris PAG et PALR (à compter de 2006)

Graphique 26 – Financement des investissements des ports autonomes maritimes (1997 – 2007)



Source : DTMRM – y compris PAG et PALR (à compter de 2006)

IV. L'EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES PORTS AUTONOMES MARITIMES ET LES PRELEVEMENTS EFFECTUES

Des critiques récurrentes sont adressées à l'État sur les faibles moyens financiers mis à disposition des ports autonomes maritimes : elles proviennent des ports eux-mêmes, notamment sur l'inadéquation des remboursements de l'État pour l'entretien et l'exploitation des accès maritimes, mais également des collectivités territoriales au regard de la croissance des subventions d'investissement qu'elles accordent à ces ports, aujourd'hui supérieures à celles de l'État. Par ailleurs, les acteurs des places portuaires se sont retrouvés pour critiquer les dividendes versés par les ports autonomes à l'État, à la suite de la réforme introduite par la loi de finances rectificative pour 2005¹⁸. Il est donc apparu nécessaire de dresser un bilan sur longue période des flux financiers entre l'État et les ports autonomes maritimes.

Du tableau ci-dessous qui couvre la période des dix dernières années, les conclusions suivantes peuvent être tirées :

- 59% des crédits accordés par l'État (soit 504 M€ sur 843) ont été destinés à la couverture des charges d'entretien et d'exploitation des accès maritimes (ex. Chapitre 44-34 intégrant les dragages d'entretien ainsi que l'entretien et l'exploitation des écluses et ouvrages mobiles). Le taux de couverture des dépenses exposées par les ports par ces subventions n'a cessé de diminuer au cours de la période sous revue, passant globalement de 80% en 1999 à 61% en 2005¹⁹, et ce malgré l'accord passé en mai 2000 entre la direction du budget et la DTMRM sur la stabilisation de ces crédits pour la période 2001-2005. Environ 30 M€/an de dépenses de dragage sont ainsi aujourd'hui assurées par les ports sans qu'elles soient remboursées par l'État. Par ailleurs, le taux de couverture moyen de 2005 masque des disparités importantes entre les différents ports autonomes (de 40 à 80% suivant les ports) ;

¹⁸ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005, article 48-I, qui a supprimé le dernier alinéa de l'article L. 113-2 du code des ports maritimes qui prévoyait le reversement à l'Etat de 50% du résultat net des ports après constitution des réserves et provisions, permettant ainsi une détermination « économique » d'un dividende. La rémunération des dotations en capital a été supprimée à cette occasion.

¹⁹ Chiffres antérieurs non disponibles, et taux 2006 non encore arrêté en l'absence d'enquête de la DTMRM.

- 27% (225 M€) correspondent aux subventions d'investissement aux infrastructures (ex. chapitre 53-30 et AFITF), auxquelles peuvent être également assimilées les dotations en capital versées au port du Havre (9%, soit 74 M€) ;
- 3% (22 M€) correspondent aux rétrocessions sur les produits de cession d'actifs immobiliers qui, jusqu'à une période récente, étaient versés par les ports sur un compte d'affectation spéciale et dont 90% leur revenait à terme²⁰ ;
- enfin, 2% (18 M€) sont des « retours sur dividendes », qui correspondent à des crédits ouverts en LFR au profit des ports à hauteur de 80% des dividendes versés au cours des exercices 2001 à 2003, en vertu de l'accord budgétaire précité, et de 98% pour le port autonome de la Guadeloupe au titre des dividendes 1996 à 2002 ;
- à l'inverse, et en l'absence d'assujettissement des ports autonomes à l'impôt sur les sociétés, les flux financiers de ces derniers vers l'État se sont élevés à 176 M€ au cours des dix dernières années : 55 M€ au titre du remboursement de dotations en capital antérieurement accordées, qui ne se justifiaient plus compte tenu de la structure du bilan des ports et de la faible rémunération dont elles étaient assorties ; 12 M€ au titre des produits de cession d'actifs versés à l'État²¹ et M€) et des dividendes (73 M€, dont plus du tiers pour la seule année 2006) ;
- ainsi, les flux nets de l'État vers les ports autonomes se sont élevés à 667 M€ au cours des dix dernières années, ou 558 M€ si l'on exclut la « rémunération » des capitaux investis (au titre des dotations en capital ou des dividendes nets de retours) ;
- une autre approche, privilégiée par les ports autonomes qui considèrent en vertu du code des ports maritimes et de l'approche retenue ailleurs en Europe²² que les dépenses de dragage et d'accès maritime sont du ressort des pouvoirs publics, est de comparer les flux hors les remboursements correspondants de l'État. On aboutit ainsi à un total de 163 M€, soit environ 16 M€ par an. L'analyse sur la période montre que les flux les plus importants ont été concentrés sur les années 2002 à 2004, qui correspondent aux versements effectués pour l'opération Port 2000, alors que les flux nets des autres années ont été nettement plus faibles, voire négatifs.

Tableau 27 – Flux financiers entre l'État et les ports autonomes maritimes

(en M€ courants)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Flux financiers de l'État vers les PA	65,1	63,9	65,6	65,9	77,3	147,3	156,5	83,3	54,6	63,5
Accès maritimes	51,6	52,0	53,2	53,1	51,1	49,2	49,9	49,2	48,3	46,8
Subventions d'investissement État	7,6	11,9	11,4	10,0	20,3	46,8	69,7	27,9	5,2	14,1
Dotations en capital	5,8	-	-	-	-	38,1	30,5	-	-	-

²⁰ On notera que ces rétrocessions ne font pas l'objet d'une comptabilisation homogène entre les ports. Par ailleurs, elles peuvent intervenir très longtemps après les opérations de cessions d'actifs (cas de Dunkerque notamment) : ceci explique que dans le tableau, les rétrocessions soient en apparence supérieures aux cessions elles-mêmes, pour partie intervenues avant 1997.

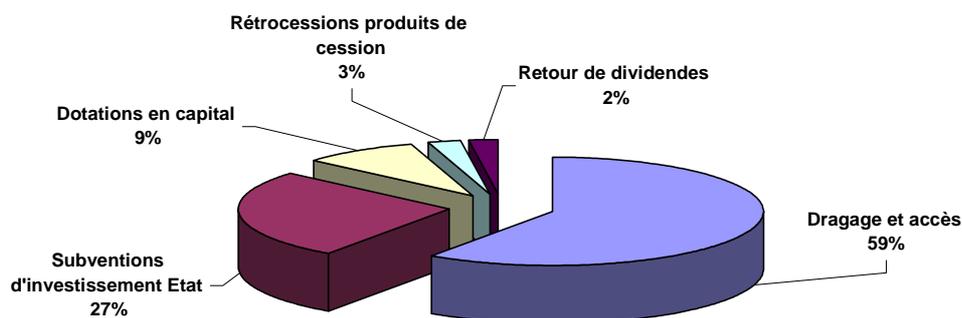
²¹ En vertu des dispositions de l'article R. 113-22 du code des ports maritimes.

²² A l'exception toutefois du Royaume-Uni.

(en M€ courants)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rétrocessions produits de cession	0,1	-	1,0	2,7	6,0	0,3	2,7	5,0	1,1	2,6
Retour de dividendes	-	-	-	-	-	12,9	3,8	1,2	-	-
Flux financiers des PA vers l'État	11,3	20,2	15,0	6,8	33,6	19,2	16,9	21,3	4,1	27,5
Remboursement des dotations en capital	8,4	7,2	4,6	-	10,2	8,2	4,8	11,1	-	-
Produits de cession (alimentation du CAS)	-	3,4	2,0	-	3,4	-	-	3,3	-	-
Rémunération des dotations en capital	2,9	3,8	4,8	4,7	6,6	6,2	7,3	-	-	-
Dividendes	-	5,8	3,6	2,1	13,4	4,8	4,8	6,9	4,1	27,5
Flux net	53,8	43,7	50,6	59,1	43,7	128,1	139,6	62,0	50,5	36,0
Flux net hors rem. dotation et dividendes	56,7	53,3	59,0	65,9	63,7	126,2	147,9	67,7	54,6	63,5
Flux net hors dragage et accès	2,2	- 8,3	- 2,6	5,9	- 7,4	78,9	89,8	12,8	2,2	- 10,8

Source : DTMRF, DB, APE et ports autonomes

Graphique 28 – Répartition des flux financiers de l'État vers les ports autonomes maritimes (1997-2006)



Source : DTMRF, DB, APE et ports autonomes

V. L'EFFORT FINANCIER DES AUTRES PAYS EUROPEENS EN FAVEUR DE LEURS GRANDS PORTS

Les concours publics en faveur des ports autonomes, et notamment ceux de l'État, peuvent être mis en regard des efforts consentis par les collectivités publiques dans les autres grands ports européens.

Ces comparaisons doivent être néanmoins être prises avec précaution, en raison :

- de la difficulté de recueillir des informations fiables auprès des ports ou des collectivités publiques concernées ;
- du fait, comme on l'a vu plus haut, que les grands ports européens, particulièrement sur le « range Nord », se sont lancés dans des opérations d'investissement d'infrastructures d'une ampleur et d'un coût sans commune mesure avec celles réalisées en France sur la période récente ;

- des « retours » qu'elles peuvent en attendre sous forme de créations d'emploi, de perception de recettes fiscales ou de dividendes, non point tant au niveau des ports eux-mêmes que des entreprises privées que ces investissements permettent d'attirer ou de fixer à proximité ou sur le site portuaire.

a) Un exemple représentatif est celui des ports belges, pour lesquels nous disposons d'informations précises de la région flamande²³. Le tableau suivant fait ainsi apparaître :

- un montant de crédits d'intervention directe et de concours financiers aux ports sur la période 1997-2005²⁴ de 3,2 Mds€, soit 360 M€ par an en moyenne, à comparer avec des concours moyens annuels (État et collectivités territoriales) de 120 M€ pour les ports autonomes en France ;
- des financements directs pour les chenaux et les accès maritimes (dépenses directement et intégralement prises en charge par la région flamande) qui représentent près de 57% du total des concours publics (soit 1,8 Md€). L'importance de cette somme tout comme sa part relative s'expliquent par le caractère vital du dragage (et de l'approfondissement) de l'Escaut pour le port d'Anvers ;
- enfin, des subventions aux ports qui atteignent 1,4 Md€ au cours de la période sous revue, soit 156 M€/an en moyenne, à comparer un montant de l'ordre de 70 M€/an (État et collectivités territoriales confondus) en France²⁵.

Dans les faits, la région flamande a, jusqu'à l'intervention du décret F. 99-992 du 2 mars 1999 et des arrêtés F. 2001-2385 et F. 2001-2873 du 13 juillet 2001 sur les règles applicables en matière de subventionnement des ports, financé à hauteur de 60% le coût des infrastructures portuaires (y compris les derniers quais du Deurganckdock, opération engagée avant cette date), tout en remboursant 100% des dragages internes au port.

Les nouvelles règles de subventionnement des ports flamands, considérées par la Commission européenne²⁶ comme non constitutives d'aides d'État ou constitutives d'aides d'État compatibles avec le Traité, sont aujourd'hui les suivantes :

- entretien et exploitation des écluses et services de capitainerie : 100% région ;
- infrastructures de base (écluses maritimes, digues, voirie...) : 100% région ;
- infrastructures de base interne (bassins, dragages, talus et remblaiement de terrains) : 50% région – 50% ports (subvention maximale) ;
- infrastructures d'équipement (murs de quais et infrastructures d'amarrage multi-utilisateurs) et infrastructure légère (revêtements de quai, voiries internes) : 20% région – 80% ports (subvention maximale).

²³ Seul financeur (hors fonds communautaires) de ces ports.

²⁴ Dernière année connue.

²⁵ Elles comportent pour l'essentiel des subventions aux infrastructures, mais également des subventions d'exploitation (remboursement de tâches régaliennes effectuées pour le compte de la région flamande par l'autorité portuaire, comme l'exploitation et l'entretien des écluses et une partie des capitaineries, conformément aux dispositions du décret F. 2001-2873 cité plus bas).

²⁶ Cf. décision de la Commission n° 520/2003 du 20/10/2004 sur le financement des infrastructures des ports flamands.

Tableau 29 – Financements de la région flamande aux ports

en M€ courants	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Financements directs de la région flamande	193,4	186,6	192,1	250,8	205,0	222,4	196,1	227,7	165,6
<i>Dragage et accès maritimes</i>	135,0	128,2	121,9	227,6	189,0	212,1	172,3	181,0	160,1
<i>Approfondissement de l'Escaut</i>	58,4	58,4	70,2	23,2	16,0	10,3	4,1	1,8	5,5
<i>Enlèvement d'épaves</i>	-	-	-	-	-	-	19,7	44,9	-
Subventions aux ports	123,7	161,3	141,6	125,3	135,9	169,5	193,9	192,0	159,0
<i>Anvers</i>	50,6	92,3	74,8	54,1	57,7	118,0	140,5	129,9	100,1
<i>Gand</i>	33,6	17,4	14,7	21,4	13,6	18,1	26,4	29,3	32,8
<i>Zeebrugge</i>	16,3	31,4	31,9	28,3	57,1	15,8	15,8	23,1	19,6
<i>Ostende</i>	23,2	20,1	20,2	21,5	7,5	17,5	11,2	9,7	6,5
Total crédits région flamande	317,0	347,9	333,7	376,1	340,9	391,9	390,0	419,7	324,7
<i>Part des financements directs (%)</i>	61,0%	53,6%	57,6%	66,7%	60,1%	56,8%	50,3%	54,2%	51,0%

Source : Région flamande – rapport annuel 2005 du Vlaamse Havencommissie

b) Les informations provenant des autres pays européens sont nettement moins précises ou exhaustives :

- aux Pays-Bas, outre la couverture intégrale de l'entretien des ouvrages d'accès maritime et du dragage, l'État a versé des subventions d'investissement aux ports qui se sont élevées à 93 M€ pour la période 2000-2003. Dans le cadre du projet Maasvalkte II, l'État apportera une subvention d'investissement de 570 M€²⁷ et fera un apport de 500 M€ au capital du port de Rotterdam ;
- en Allemagne, la création²⁸ et l'entretien des chenaux sont de la responsabilité de l'État fédéral, qui apporte en outre une subvention annuelle forfaitaire de 38 M€ pour les investissements des grands ports. Par ailleurs, les *Länder* dont dépendent les ports leur apportent des subventions pour les investissements d'infrastructure²⁹. En outre, le projet de Jade Weser Port bénéficierait d'une subvention du *Land* de Basse-Saxe et de la ville de Brême pour 600 M€ ;
- concernant l'Italie ou l'Espagne, les informations recueillies sont inexploitable. On notera cependant que les ports italiens recevraient d'importantes subventions publiques, liées notamment au fait que l'État perçoit directement une partie des droits de port, et que les autorités portuaires sont donc dans l'incapacité de financer seules les investissements d'infrastructure.

²⁷ dont la contrepartie sera le paiement d'une redevance pour l'occupation des terrains financés grâce à cette subvention.

²⁸ L'approfondissement de l'Elbe a représenté un coût de 197 M€ pour l'Etat fédéral entre 1997 et 1999.

²⁹ 88 M€ à Hambourg et 58 M€ à Brême en 2003.

VI. LISTE DES PORTS EUROPEENS DE LA BASE DE DONNEES DE LA DTMRF

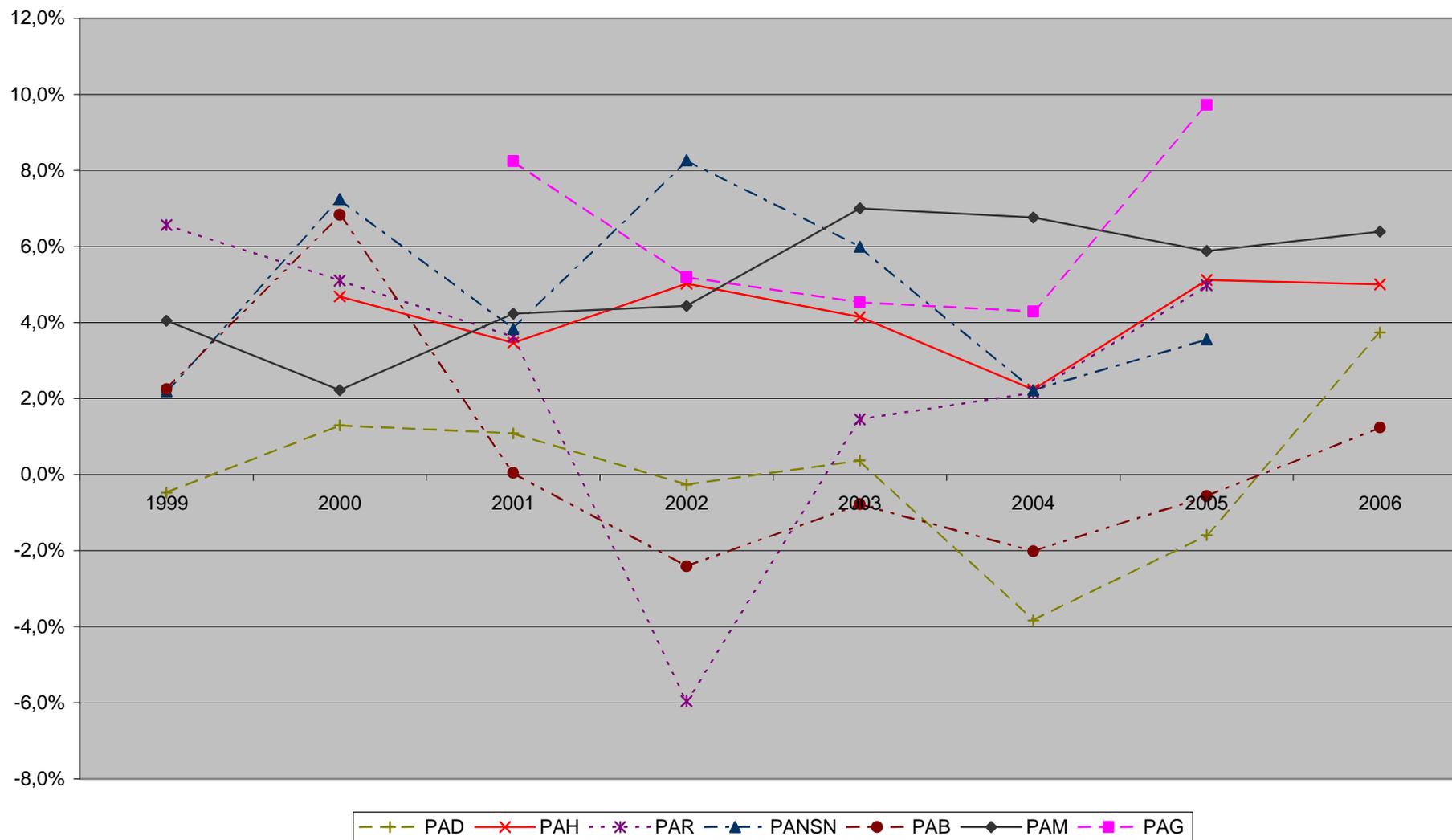
Tableau 30 – Ports européens de la base de données de la DTMRF (par façade maritime)

NORD	ATLANTIQUE	MEDITERRANEE
AARHUS	BILBAO	ALGECIRAS-LA-LINEA
AMSTERDAM	BORDEAUX	ANCONA
ANTWERP	GIJON	BARCELONA
BRAKE	HUELVA	BARI
BREMEN	LA CORUNA	CARTAGENA
CALAIS	LEIXOES	GENOVA
DUBLIN	LISBOA	LA SPÉZIA
DUNKERQUE	NANTES-ST-NAZAIRE	LAS PALMAS
GHENT	SANTA-CRUZ-DE-TENERIFE	LIVORNO
GÖTEBORG		MARSEILLE
HAMBURG		NAPOLI
LE HAVRE		PALERMO
LONDON		PIOMBINO
NORDENHAM		PIRAEUS
OSLO		RAVENNA
ROSTOCK		SAVONA-VADO
ROTTERDAM		TARRAGONA
ROUEN		THESSALONIKI
STOCKHOLM		TRIESTE
WILHELMSHAVEN		VALENCIA
ZEEBRUGGE		VENICE

Source : DTMRF

VII. RENTABILITE ECONOMIQUE DES PORTS AUTONOMES MARITIMES

Graphique 31 – ROCE (net des subventions d'investissement) des ports autonomes maritimes



Source : CGEFI, ports autonomes et mission

ANNEXE IV

**ÉLÉMENTS COMPLEMENTAIRES DE CONSTAT
SUR LES PORTS AUTONOMES**

I. PRODUCTIVITE DES TERMINAUX A CONTENEURS

La mission, n'ayant pu réaliser d'enquête approfondie sur ce point, a collecté certaines informations communiquées par des professionnels et cabinets d'étude. Nonobstant le caractère partiel de ces informations et, selon leur origine, leur manque de cohérence, ces données montrent que les ports français sont mal situés. Seul le nouveau terminal de Port 2000 se rapproche des standards internationaux.

1) Une étude¹ commandée par le ministère en charge des ports sur la production moyenne d'un portique donne des indications éclairantes, même si elles sont un peu anciennes (données 2000) :

Tableau 1 – Productivité d'un portique à conteneurs

	Marseille	Le Havre (avant Port 2000)	Valence	Anvers
Nombre de mouvements par heure	23	19		34
Temps de fonctionnement du portique par an	2 000 heures	2 400 heures	3 600 heures	4 000 heures
Production annuelle d'un portique	46.000 mouvements	38 000 à 55 000 mouvements	76 000 mouvements	108 000 à 150 000 mouvements

Source : BIPE et rapport Smagghe

2) Un rapport récent de la CCI de Marseille-Provence fait état des données suivantes :

Tableau 2 – Eléments d'appréciation de la productivité horaire rapportée au temps d'escale à quai du navire

Ports	Mouvements par heure et par navire	Heures travaillées par jour
Marseille- Est (Mourepiane)	20	18
Marseille - Fos	50	21
Le Havre ²	90	24
Hambourg	110	24
Shanghai	150	24

Source : CCI de Marseille-Provence à partir de données CMA-CGM

¹ L'étude du BIPE « les acteurs majeurs de la manutention portuaire en Europe » qui présente des données relatives à l'année 2000, a été annexée au rapport Smagghe (conseil général des ponts et chaussées – 2002).

² Terminal non précisé : il s'agit vraisemblablement de Port 2000.

3) Une troisième étude interne, réalisée par le **port autonome de Marseille** en 2006 et actualisant une étude de l'observatoire des coûts de passage portuaire de 2003, fournit des indications complémentaires et plus récentes.

Tableau 3 - Productivité horaire à quai de l'escale et coût au mouvement des portiques à conteneurs

Ports	Nombre de mouvements par heure et par navire	Coût au mouvement (en €) en 2003 (facturé au client par EVP)
Marseille	41	95
Barcelone	41	75
Valence	41	75
Gênes	46	70
Le Havre	55	75
Zeebrugge	82	50
Anvers	82	50
Brême	90	85
Hambourg	90	85
Rotterdam	90	75

Source : PAM et observatoire des coûts de passage portuaire

Le nombre de mouvements par heure d'escale du navire à quai, seule donnée véritablement représentative pour l'armateur, dépend du nombre de portiques mis en œuvre pour charger et décharger le navire (un portique effectuant de l'ordre de 20, voire 30 mouvements par heure).

Pour 90 mouvements (ports d'Europe du Nord), il y a en moyenne 3 à 4 portiques. Pour mémoire, dans certains grands ports asiatiques, le nombre de mouvements par heure peut s'élever à 150 avec 5 portiques (avec des pointes supérieures à 200).

D'autres considérations entrent en jeu aux yeux des armateurs pour apprécier, non seulement la productivité du terminal, mais celle de l'ensemble du séjour au port, accès maritimes inclus : les temps d'attente éventuels (congestion portuaire, manques de postes à quai, etc.), les temps non productifs d'immobilisation des navires (temps de navigation sur les chenaux extérieurs des ports, plus importants pour les ports d'estuaire que pour les ports côtiers, temps de passage des écluses). Le volume et la richesse du fret chargé ou déchargé dans le port sont également des critères d'appréciation et des éléments déterminants pour l'armateur.

Ainsi, le nombre de mouvements par heure d'escale des navires ne traduit qu'imparfaitement le rendement pour le client : ainsi les ports de Marseille, Gênes, Valence et Barcelone font état d'un nombre de mouvements théoriques par heure voisin, mais celui-ci est en réalité plus faible (inférieur à 30) pour Marseille après prise en compte du temps d'attente avant déchargement. Un rendement de 40 à 60 mouvements par heure - avec 2 à 3 portiques - en l'absence de temps d'attente est un optimum que l'on trouve dans ces ports de la Méditerranée.

II. EFFECTIFS DES OUVRIERS DOCKERS DANS LES PORTS AUTONOMES

Tableau 4 – Effectifs dockers professionnels (mensualisés et intermittents) dans les sept ports autonomes métropolitains

Ports	Rappel : Nombre d'intermittents (carte G) avant réforme de 1992	Situation au 1 ^{er} janvier 2007						Total mensualisés et intermittents
		Dockers mensualisés			Dockers intermittents			
		Carte G	Non G	Total	Inscrits actifs	Non actifs	Total	
Marseille Est / Fos	2 017	328	466	794	234	26	260	1 054
Le Havre	2 108	530	1 191	1 721	-	13	13	1 734
Dunkerque	1 072	146	189	335	-	17	17	352
Nantes Saint- Nazaire	320	40	115	155	9	-	9	164
Rouen	787	96	40 ⁽¹⁾	136	6	7	13	149
Bordeaux	290	16	39	55	-	-	-	55
La Rochelle	148	30	43	73	-	2	2	75
Total ports autonomes	6 742	1 186	2 083	3 269	249	65	314	3 583
<i>Ensemble des ports</i>	<i>8 293</i>	<i>1 566</i>	<i>2 200</i>	<i>3 766</i>	<i>284</i>	<i>138</i>	<i>422</i>	<i>4 188</i>

⁽¹⁾ Chiffre 2005

Source : UNIM et Cainagod pour la situation au 1^{er} janvier 2007

Les dockers intermittents « non actifs » sont des personnes en arrêt de travail, situation de maladie, d'invalidité, etc.

Les dockers sont enregistrés dans les BCMO³ (bureau central de la main d'œuvre). Sur les 9 BCMO des ports considérés, 5 sont aujourd'hui en activité et 4 sont dits « en sommeil », ce qui veut dire qu'aucun docker ne bénéficie actuellement de la mise en jeu de la garantie de chômage et qu'en conséquence les entreprises de manutention ne paient plus de cotisation de garantie depuis la mise en sommeil. Cette mise en sommeil a été opérée depuis 1995 et n'a pas été interrompue.

La mission s'est interrogée sur le rôle effectif rempli aujourd'hui par la CAINAGOD dans la mesure où les cotisations et indemnités de garantie transitent par la caisse de compensation des congés payés et où la tenue des listes de dockers bénéficiant de la carte G ne revêt plus l'ampleur qu'elle avait auparavant.

Outre les effectifs figurant dans le tableau ci-dessus, un système d'intérim s'est mis en place avec des dockers occasionnels. Ceux-ci sont dits « réguliers » au sens du code des ports maritimes dès lors qu'ils ont effectué au moins 100 vacations au cours des 12 derniers mois. Ils bénéficient, comme les dockers intermittents (mais en second rang par rapport à ces derniers) d'une priorité d'emploi et d'embauche. On comptait plus de 150 dockers occasionnels réguliers au 31 décembre 2005 (chiffre non exhaustif faute d'informations en provenance de certains ports).

³ Il existe 2 BCMO à Nantes Saint-Nazaire et 2 BCMO à Marseille.

III. DEPARTS DANS LE CADRE DU DISPOSITIF DE CESSATION ANTICIPEE D'ACTIVITE DES TRAVAILLEURS DE L'AMIANTE DANS LES PORTS AUTONOMES

Tableau 5 – Ouvriers dockers (départs au 1^{er} janvier 2007)

	Dunkerque	Le Havre	Rouen	NSN	LR	Bordeaux	Marseille	Total
Potentiel théorique	435	1165	150	134	55	76	991	3006
Réalisé au 1/1/07	252	403	55	57	14	60	422	1263

Source : UNIM

Le potentiel théorique est établi à partir du nombre d'années au titre desquelles la personne est susceptible d'avoir été exposée à l'amiante. La cessation anticipée d'activité dépend de l'âge et se fait sur la base du volontariat (Il faut déposer une demande) si bien que des écarts peuvent survenir entre le potentiel et le réalisé.

Les départs peuvent encore s'échelonner, selon la période d'exposition retenue (différente pour chaque port) et l'âge de la personne concernée jusqu'à, par exemple, 2031 au Havre (date la plus tardive).

Le nombre de départs déjà intervenus est inférieur au nombre de départs susceptibles de se produire pour l'avenir.

Tableau 6 – Personnels des établissements portuaires (départs au 1^{er} janvier 2006)

	Dunkerque	Le Havre	Rouen	NSN	LR	Bordeaux	Marseille	Total
Personnels du ports	267	159	91	130	0	162	344	1151

Source : DTMRF

IV. PARTICIPATION AUX CONSEILS D'ADMINISTRATION DES PORTS AUTONOMES

Tableau 7 - Participation des différentes catégories d'administrateurs aux conseils des ports autonomes

	Marseille	Le Havre	Rouen	Nantes	Dunkerque	Bordeaux
Mode de calcul	Sur 5 ans (2002-2006) et 38 séances	Sur 5 ans (2002-2006) et 24 séances	Sur 3 ans avril 2004-février 2007 et 19 séances	Sur 3 ans (2004-2006) et 16 séances	Sur 3 ans (mai 2004-avril 2007) et 19 séances	Sur 5 ans (2002-2006) et 30 séances
Représentants des chambres de Commerce et d'industrie	78,8 %	88%	62,5%	53%	97,4%	55%
Représentants des collectivités Territoriales	32%	Varie de 47% à 100% selon catégorie	60% (varie de 47% à 79%)	48,7 %	53,7% (varie de 37% à 84%)	63,3% (varie de 37% à 83%)
Salariés du port	93,7%	94%	88,75 %	96%	92,6 %	84%
Représentant des ouvriers dockers du port	73,7%	72%	54%	80%	100 %	80%
Représentants de l'État	81%	70%	79,1%	70,8%	70,2%	81,1%
Usagers du port, présentés par les Chambres de commerce	87,4 %	93%	91,3%	79,2%	59,6%	68,3%
Personnalités qualifiées	74,8%	69%	79,5	75,8%	80,5%	74,3%

Source : Ports autonomes

V. ELEMENTS SUR LES RESSOURCES DES PORTS AUTONOMES

Tableau 8 – Part respective des différentes ressources des ports autonomes maritimes en 1997 et 2006

	Ensemble des PA	Le Havre	Marseille	Dunkerque
Droits de ports en 1997	52,9%	53,2%	53,5%	50,5%
Droits de ports en 2006	52,1%	56,5%	50,3%	49,9%
Redevances domaniales en 1997	13,7%	12,8%	6,9%	24 %
Redevances domaniales en 2006	15,3%	18,1%	7,4%	28,2%
Redevances d'outillage en 1997	27,9%	27,7%	36,5%	19,9%
Redevances d'outillage en 2006	27,3%	21,5%	43%	14,4%

Source : DTMRF, CGEFI et mission – y compris PAG et PALR (à compter de 2006)

VI. COÛTS DE PASSAGE PORTUAIRE

A. Comparaisons de coûts de passage portuaire établies par le port de Marseille

1. Trafic de conteneurs

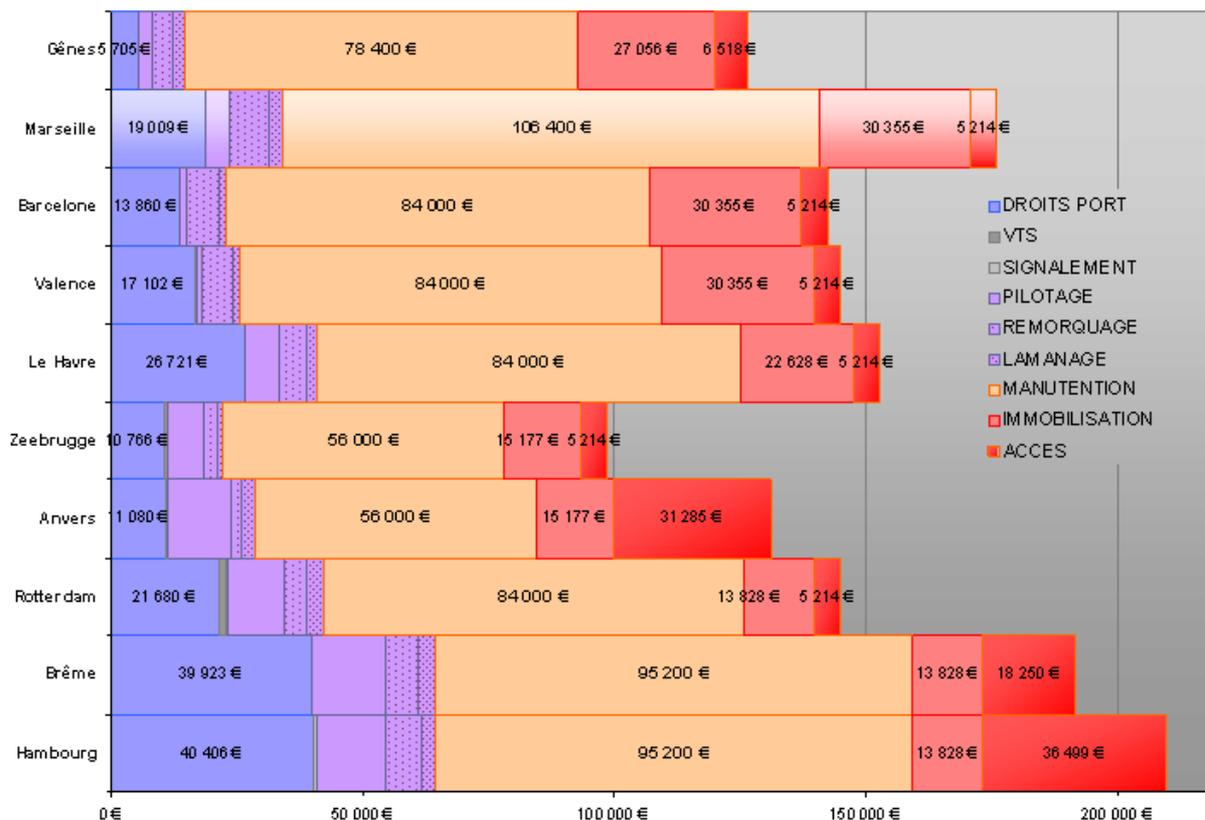
La comparaison a été établie pour quelques grands ports (en particulier celui de Marseille) pour un porte-conteneurs type de 6400 EVP en 2003.

Elle fait appel à la méthodologie (et à certaines données actualisées) de l'observatoire des coûts de passage portuaire, établie sur des navires utilisés sur des lignes régulières. Les coûts sont évalués à partir d'enquêtes, de recoupements par rapport aux barèmes officiels ou encore d'entretiens et d'enquêtes. Un certain nombre d'hypothèses ont été retenues (ex. une escale hebdomadaire). Les coûts sont donc établis de manière assez théorique.

Le graphique ci-dessous montre que :

- les coûts les plus importants résultent de la manutention (entre 50 et 60% du coût de passage total) ;
- les coûts d'immobilisation du navire (temps passé à quai et dans les accès maritimes, notamment les chenaux d'estuaire, dans l'attente du déchargement) représentent entre 15 et 22% du coût total ;
- le coût de passage au Havre est plus élevé que certains des ports immédiatement concurrents du range nord (Anvers et surtout Zeebrugge) mais assez comparable à celui de Rotterdam, avec des coûts apparents de manutention semblables. Il y a cependant une différence dans les droits de port et surtout des coûts d'immobilisation plus faibles à Rotterdam ;
- le coût de passage à Marseille - Fos est significativement plus élevé qu'à Gènes (où les droits de port sont peut-être sous-estimés, sans doute parce qu'une partie est perçue directement par l'État), Barcelone ou Valence, l'écart provenant essentiellement de la manutention et, par rapport à Gènes, des coûts d'immobilisation. Le port de Marseille se compare aux autres ports du range Nord. Il est effectivement moins cher que Brême ou Hambourg, en considérant la « verticalité » de l'hinterland du port de Marseille.

Graphique 9 – Coûts de passage portuaire – Porte-conteneurs 6 400 EVP (2003)



Source : PAM

Si on comparait la situation du port de Marseille - Fos avec celle de Barcelone, pour plusieurs type de porte-conteneurs (la moyenne à Fos est de 3 050 EVP), l'écart de compétitivité se vérifie pour chaque cas, le poids de la manutention s'accroissant avec la taille du navire sous le double effet du surcoût proprement dit et de la productivité qui impacte les coûts d'immobilisation.

Tableau 10 - Coût de la manutention à Marseille et Barcelone pour différentes tailles de porte conteneurs (2003)

En €	3700 EVP	4600 EVP	5400 EVP	6400 EVP
Marseille	61 513	76 475	89 775	106 400
Barcelone	48 563	60 375	70 875	84 001

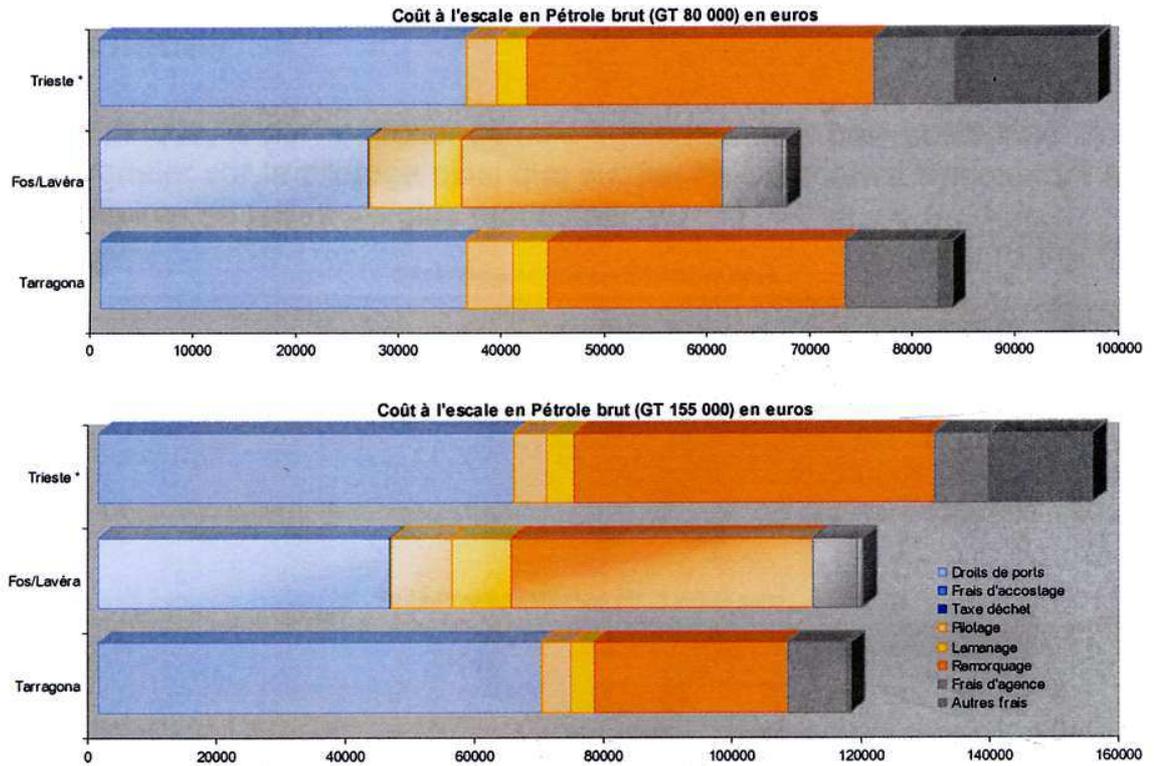
Source : PAM

Cette comparaison met en évidence le rapport (toujours semblable) entre les deux ports (rapport de 1 à 1,26), qui rend aussi compte de la limite de l'exercice, face à des données en partie théoriques.

2. Activité de pétrole brut

Le graphique ci-dessous, établi par le port autonome de Marseille, montre une très bonne compétitivité des terminaux de Fos / Lavéra au regard du coût de passage portuaire par rapport à Tarragone ou à Trieste. On notera cependant que ces coûts n'intègrent pas le coût de débarquement du pétrole, assuré à Marseille par les agents du port et, dans les autres ports, par des opérateurs privés.

Graphique 11 – Coûts de passage portuaire – Pétroliers de 80 000 et 155 000 T (2003)



Source : PAM

B. Comparaison des coûts de passage portuaire supportés par un pétrolier, établie par l'UFIP

L'UFIP a comparé l'ensemble des coûts supportés en 2006 par 3 types de pétrolier livrant du brut dans des escales de ports français et étrangers. Il s'agit de coûts en partie « reconstitués ». Ainsi, le montant des droits de ports « marchandises » a été calculé à partir d'un tonnage moyen débarqué dans un port.

Ainsi encore, s'agissant des ports italiens, les ports perçoivent une taxe périodique, valable un an dans tous les ports italiens, à compter de la première escale. Le calcul a été fait sur la base d'une moyenne de 3 escales par an.

Ont été regroupés les droits de ports (navire et marchandises) quand ils existent et les frais de port – qui désignent ici le pilotage, le lamanage, le remorquage et les frais de l'agent maritime. Pour les ports français, ont été ajoutés par l'UFIP des « taxes supplémentaires » qui sont en fait des taxes ou redevances d'usage spécifiques à certains ports : par exemple, la « taxe de manutention » versée au port de Marseille dans la mesure où les branchements et les opérations de manutention sont réalisés par les agents du port ou, au Havre, la redevance demandée par la CIM, concessionnaire du terminal pétrolier.

Une ligne supplémentaire a été ajoutée « taxes non ventilables et divers » : elle désigne des coûts ou redevances extrêmement variés selon les ports qui vont de la location d'une échelle de coupée (Le Havre) à la mise en stand by d'un remorqueur en cas de mauvais temps (Fos, Fawley), en passant par une taxe administrative.

Selon le mode de branchement et le mode de facturation, des biais peuvent être introduits dans la comparaison, faute de données complètes. Ainsi, la manutention (le branchement) est externalisée à Marseille ou au Havre et s'ajoute aux autres coûts de l'escale. Dans la plupart des autres ports, cette manutention – qui a évidemment un coût – est assurée par le raffineur ou l'opérateur privé du terminal et est prise en compte dans le compte du raffineur et non dans celui de l'armateur, d'où des données hétérogènes et difficilement comparables.

Enfin, les droits de ports sont en Italie prélevés par l'État qui effectue un reversement au port. Ce reversement ne figure pas dans le coût de passage portuaire des ports italiens (Trieste et Fiumicino) ce qui minore donc ce coût.

A Trieste, la faiblesse des taxes (pour les navires Suez-max) s'expliquerait, selon l'UFIP, parce qu'une partie des taxes sur le brut destiné à l'Allemagne ne seraient pas dues.

CAS DES PÉTROLIERS : COUT DE RÉCEPTION D'UN PÉTROLIER EN 2006

**⊙ PÉTROLIER DE GRANDE TAILLE (VLCC) – 280 000 tonnes (en dollars US)
(2 Millions barils de pétrole brut)**

	ROTTERDAM	STURE (NORVÈGE)	POINT- TUPPER (CANADA)	TOMAKOMAI (JAPON)	FAWLEY (ROYAUME-UNI)	LE HAVRE	NANTES SAINT- NAZAIRE	FOS
Droits de port/Navires	231 904	70 764	63 048	2 570	37 937	273 646	221 485	170 655
Droits de port/ Marchandises	-	-	-	-	-	72 387	11 960	21 573
Frais de port	57 860	99 443	26 995	61 674	66 951	95 987	139 528	71 178
- pilotage	27 688	51 949	97	9 124	8 162	21 217	28 331	10 038
- remorquage	18 207	37 449	23 350	44 184	52 069	55 703	99 370	48 694
- l'amarrage	7 589	8 493	-	3 965	2 923	14 038	6 817	8 396
- agence maritime	4 376	1 553	3 548	4 401	3 797	5 029	5 009	4 050
Autres taxes ou redevances d'usage	-	-	-	-	-	141 125 ⁽¹⁾	18 707 ⁽²⁾	108 513 ⁽³⁾
Taxes ou redevances non ventilables et divers	3 368	15 943	0	32 490	37 097	19 751	1 646	3 330
TOTAL	293 132	186 151	90 042	96 674	141 985	602 896	393 325	375 249

Source : Union française de l'Industrie pétrolière

(1) Taxe de bassin + taxe de canalisation payées à la concession CIM (Le Havre)

(2) Taxe d'apportement payée au port autonome

(3) Taxe de manutention payée au port autonome

CAS DES PÉTROLIERS : COUT DE RÉCEPTION D'UN PÉTROLIER EN 2006

**⊗ PÉTROLIER DE TAILLE MOYENNE (SUEZ MAX) – 140 000 tonnes (en dollars US)
(1 Million barils pétrole brut)**

	ROTTERDAM	STURE (NORVÈGE)	TEES SIDE (ROYAUME UNI)	FIUMICINO (ITALIE)	TRIESTE (ITALIE)	LE HAVRE	NANTES SAINT- NAZAIRE	FOS	DUNKERQUE
Droits de port/Navires	119 228	28 689	83 429	30.845	704	156 296	112 358	105 933	118 429
Droits de port/ Marchandises	-	-	-	-	-	33 890	11 622	10 423	16 424
Frais de port	30 022	69 571	46 113	40 830	59 290	45 112	88 376	45 967	49 547
- pilotage	12 217	30 011	10 877	9 004	3 775	11 126	21 245	8 166	19 072
- remorquage	9 636	29 927	28 175	18 713	41 461	23 291	55 605	29 299	20 752
- l'amarrage	3 938	8 144	6 027	7 658	3 681	6 179	6 912	3 583	5 205
- agence maritime	4 231	1 489	1 035	5 455	10 373	4 514	4 613	4 919	4 518
Autres taxes ou redevances	-	-	-			66 071 ⁽¹⁾	18 178 ⁽²⁾	5 242 ⁽³⁾	56 018 ⁽⁴⁾
Taxes ou redevances non ventilables et divers	4 300	15 008	22 409	2 179	11 235	9 414	1 516	2 324	1 121
TOTAL	153 550	113 268	151 951	73 854	71 229	310 783	232 050	217 073	241 539

Source : Union française de l'Industrie pétrolière

- (1) Taxe de bassin + taxe de canalisation payées à la concession CIM (Le Havre)
- (2) Taxe d'apportement payée au port autonome
- (3) Taxe de manutention payée au port autonome
- (4) Taxe d'usage de l'APF (apportement pétrolier des Flandres)

CAS DES PÉTROLIERS : COUT DE RÉCEPTION D'UN PÉTROLIER EN 2006

**③ PÉTROLIER DE PETITE TAILLE (AFRA MAX) – 80 000 à 100 000 tonnes (en dollars US)
(600 000 à 800 000 barils pétrole brut)**

	ROTTERDAM	STURE (NORVÈGE)	WILHEMLSHAFEN	FIUMICINO (ITALIE)	MILFORD HAVEN (ROYAUME UNI)	LE HAVRE	NANTES SAINT- NAZAIRE	FOS	DUNKERQUE
Droits de port/Navires	79 661	20 935	0	60 761	13 140	105 577	77 007	76 702	80 016
Droits de port/ Marchandises	-	-		-		22 060	7 571	6 620	9 653
Frais de port	25 449	64 573	70 088	31 610	53 825	30 133	60 762	36 162	47 772
- pilotage	10 221	23 992	19 076	6 068	8 219	7 864	16 429	6 339	15 583
- remorquage	9 485	30 874	39 192	15 941	41 181	15 775	33 923	22 577	24 143
- l'amarrage	2 365	8 175	7 856	4 419	3 358	2 498	6 401	3 145	3 984
- agence maritime	3 378	1 532	3 964	5 181	1 067	3 996	4 010	4 101	4 061
Autres taxes ou redevances	-	-	-	-	-	43 007 ⁽¹⁾	11 841 ⁽²⁾	33 298 ⁽³⁾	32 923 ⁽⁴⁾
Taxes ou redevances non ventilables et divers	2 656	10 815	1 617	3 444	9 327	1 982	1 247	2 411	956
TOTAL	107 766	96 323	71 705	95 815	76 292	202 759	158 428	155 193	171 320

Source : Union française de l'Industrie pétrolière

(1) Taxe de bassin + taxe de canalisation payées à la concession CIM (Le Havre)

(2) Taxe d'appontement payée au port autonome

(3) Taxe de manutention payée au port autonome

(4) Taxe d'usage de l'appontement pétrolier des Flandres (APF)

ANNEXE V

**ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT
DES GRANDS PORTS EUROPEENS**

I. LE MODELE TRES LARGEMENT DOMINANT EN EUROPE EST LE PORT « LANDLORD »

Face aux effets de la mondialisation qui conduit à l'éloignement des zones de production et de consommation, avec une concentration des facteurs de production en Asie (« l'effet chinois »), les acteurs du transport maritime ont dû se réorganiser au cours des dernières années, à travers des opérations de fusions/acquisitions chez les armateurs et les manutentionnaires mais également par un renforcement de l'intégration verticale le long de la chaîne de transport logistique. Il en a résulté l'émergence de groupes internationaux puissants recherchant des économies d'échelle à travers une massification des flux de transport.

Cette évolution a bien évidemment affecté les grands ports européens, qui ont été confrontés à une modification profonde de la demande de services portuaires : productivité accrue, réactivité forte, offre de services plus étoffée, fiabilité des opérations, intégration dans une chaîne logistique, qualité des pré- ou post-acheminements, potentiel de massification. Le pouvoir de négociation et le positionnement nouveau des grands transporteurs leur permettent aujourd'hui de mettre pleinement ces ports en concurrence.

C'est ainsi que le modèle ancien de « port outil » reposant sur des marchés captifs, ayant des activités d'exploitation, entretenant des relations directes avec les clients chargeurs et chargé d'un « service public de passage portuaire » a aujourd'hui pratiquement disparu en Europe.

Les ports européens ont été amenés schématiquement à suivre trois voies de développement :

- la spécialisation vers certaines activités en abandonnant les moins rentables (exemple de Zeebrugge sur le Ro-Ro, la voiture ou le conteneur) ;
- la « feederisation » consistant à se placer en bout de chaîne de transport pour assurer la desserte d'un hinterland proche (cas des ex-PIN en France ou des ports d'intérêt régional en Italie) ;
- le port de marché ou « multi-activités » qui offre le plus de perspectives, mais suppose d'atteindre un niveau de massification important.

A ces trois modèles principaux il convient d'ajouter le développement, depuis une dizaine d'années, de ports d'éclatement du trafic de conteneurs sur les grandes lignes Est-Ouest et Nord-Sud, généralement dédiés à un ou plusieurs armateurs ou opérateurs de la chaîne logistique, comme Gioia Tauro en Italie, Marsaxlokk à Malte ou Algésiras en Espagne.

Dans un contexte général de pénurie d'argent public et pour faire face aux nouvelles demandes qui leur sont adressées, qui supposent notamment des investissements importants, les grands ports européens, quels que soient leurs statuts, ont dû faire appel au secteur privé, notamment pour le financement de terminaux dédiés et de superstructures, en se recentrant sur quatre fonctions essentielles :

- l'inscription du port dans les chaînes logistiques ;
- l'innovation organisationnelle du mode d'exploitation des terminaux ;
- l'animation et la promotion de la place portuaire, avec de nouvelles formes de gouvernance ;
- l'aménagement et la gestion de l'espace, pour « fixer » ou générer des trafics.

Parallèlement, et ce depuis plus d'une dizaine d'années, la plupart des grands ports européens ont abandonné les fonctions d'exploitation à des terminalistes ou des manutentionnaires spécialisés¹, plus efficaces et dont les missions et les objectifs correspondent mieux à la demande du marché. Dans la très grande majorité des cas, cette évolution s'est accompagnée d'un passage à un commandement unique sur le terminal concerné.

Ces fonctions d'aménageur et d'organisateur du passage portuaire caractérisent le modèle « landlord » aujourd'hui généralisé en Europe, qui est marqué par une distinction nette entre l'infrastructure et les services portuaires, gérés pour l'un part le port et pour l'autre dans des conditions de concurrence régulée par le secteur privé.

II. L'INFLUENCE PUBLIQUE DEMEURE FORTE POUR LA PLUPART DES GRANDS PORTS EUROPEENS

Si l'on fait exception de la Grande-Bretagne, où le mouvement de privatisation des ports a été lancé plus de 25 ans avec le *Transport Act* de 1981 qui a créé la société cotée Associated British Ports et le *Ports Act* de 1991 qui a facilité l'évolution des Trusts Ports, les ports continentaux européens demeurent très largement des organismes à statut public :

- soit qu'ils soient gérés directement ou en régie par des collectivités territoriales (ports régionaux allemands ou néerlandais, certains ports municipaux anglais) ;
- soit qu'ils soient érigés en organisme indépendant disposant d'une autonomie financière partielle (ports d'Amsterdam ou d'Anvers avant 1997), généralement sous forme d'établissement public local ;
- soit qu'ils disposent d'une pleine autonomie de gestion en tant qu'EPN (Italie, Espagne) ou EPL (Hambourg ou Anvers aujourd'hui).

Les exemples de grands ports à statut de société commerciale font exception : Brême, ports de Basse-Saxe, Zeebrugge, le plus emblématique demeurant Rotterdam. Même dans ce cas, le capital de ces sociétés est intégralement détenu par des acteurs publics, qui peuvent néanmoins en attendre un retour sur investissement adéquat².

D'une manière générale, pour les grands ports continentaux, l'influence publique demeure très forte pour tout ce qui touche à la stratégie et au développement portuaire, à la propriété du sol et au financement des infrastructures.

III. AU-DELA DE LA CONVERGENCE VERS LE MODELE COMMUN, DES DIFFERENCES SUBSISTENT ENTRE LES PORTS DU NORD ET DU SUD DE L'EUROPE

Si le modèle de port « landlord » est aujourd'hui dominant en Europe, plusieurs facteurs différencient néanmoins les ports espagnols ou italiens de leurs concurrents belges, néerlandais ou allemands :

¹ Qui peuvent être eux-mêmes soit filiales d'armateurs (NTB à Anvers, MSC à Brême), soit des sociétés indépendantes (HHLA à Hambourg, ECT à Rotterdam, PSA à Anvers, Sea-Invest en Belgique et en France...), parfois même avec l'autorité portuaire à leur capital (Eurogate à Brême).

² C'est le cas notamment de l'État néerlandais, qui devrait investir 500 M€ au capital du port de Rotterdam aujourd'hui intégralement détenu par la municipalité. Un des éléments avancés à la Commission de Bruxelles pour autoriser cette opération est l'existence à terme d'un taux de distribution du résultat conforme à la pratique de marché pour ce type d'infrastructures (cf. décision sur le dossier d'aide d'État n° 60/2006 CE).

- le premier a trait à la séparation entre le rôle de l'État et celui des autorités portuaires quant à l'exercice des missions de puissance publique (services d'intérêt général non marchand selon la nomenclature communautaire), qui sont clairement définis au Nord de l'Europe, et qui restent parfois imprécis au Sud, par exemple sur les attributions respectives de *Puertos del Estado* et des autorités portuaires locales en Espagne, ou des ports et des autorités maritimes en Italie ;
- le deuxième, partiellement lié au premier, est lié aux modes de financement des investissements portuaires ou des dépenses d'accès maritimes et de dragage : là encore, la situation est claire au Nord avec la prise en charge par la collectivité publique de l'entretien des accès maritimes, chenaux et écluses, qui est considéré comme des dépenses « obligatoires » et une participation parfois importante au financement des infrastructures. A l'inverse, au Sud de l'Europe, les aides de l'État sont, soit nettement plus limitées (cas de l'Espagne)³, soit rendues indispensables par la situation financière très dégradée des autorités portuaires qui ne perçoivent qu'une partie des droits de port (cas de l'Italie) ;
- le troisième a trait au mode de gouvernance qui, en Italie comme en Espagne, associe largement les acteurs de la place portuaire à la gestion des ports, notamment au sein de leur conseil d'administration. Ceci n'est pas sans poser problème, notamment en Espagne, au moment où les autorités portuaires demandent plus d'autonomie par rapport à *Puertos del Estado* sur la régulation de leurs tarifs ou les critères d'attribution de concessions. Par ailleurs, en Italie comme en Espagne, le président du conseil d'administration a un rôle exécutif, comme le directeur général, et ce contrairement aux ports du Nord de l'Europe.

³ En revanche, les aides communautaires sont nettement plus importantes (fonds de cohésion et FEDER)

Pays	Allemagne	Belgique	Espagne	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni
Organisation et statuts	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Gestion directe ou en régie par collectivités locales ☞ Établissement public local (Hambourg) ☞ Sociétés à capitaux publics (Brême, ports de Basse-Saxe) 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Établissement public local (Anvers, Gand, Ostende) ☞ Société à capitaux publics (Zeebrugge) ☞ Coordination (lâche) par la commission des ports flamands 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Établissements publics locaux (autorités portuaires) responsables d'un à plusieurs ports ☞ Établissement public national (« <i>Puertos del Estado</i> ») ayant un rôle important de coordination des autorités portuaires 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Établissements publics nationaux (autorités portuaires) ☞ Autorités maritimes chargées notamment des missions d'autorité publique 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Gestion directe ou en régie par les collectivités locales ☞ Établissement public local (Amsterdam) ☞ Société à capitaux publics (Rotterdam) ☞ Conseil national des ports néerlandais (NPC) à rôle consultatif 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Sociétés à capitaux essentiellement privés (Felixstowe, Manchester, Southampton) ☞ <i>Trusts ports</i> (Douvres, Londres) ☞ Ports municipaux (Portsmouth)
Gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Conseil d'administration pour les organismes et sociétés autonomes – Association des acteurs portuaires dans certains cas (sociétés de terminaux) 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Conseil d'administration (avec majorité des sièges à la ville) ☞ Pas d'association des acteurs portuaires à la gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Conseil d'administration (avec majorité des membres désignés par la communauté autonome et minorité par <i>Puertos del Estado</i>) ☞ Association des acteurs portuaires au conseil 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Comité portuaire administrant le port (avec une répartition 1/3 collectivités publiques dont État, 1/3 opérateurs privés, 1/3 représentants syndicaux + 1 président nommé par l'État) 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Conseil d'administration ou de surveillance pour les organismes et sociétés autonomes ☞ Pas d'association des acteurs portuaires à la gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Conseil d'administration ☞ Présence d'administrateurs indépendants
Partage public/privé	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Services portuaires concurrentiels (y.c. manutention) exclusivement assurés par le secteur privé 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Secteur privé <i>de facto</i> pour le secteur concurrentiel ☞ Société de grues publiques multi-utilisateurs à Anvers (rentable) 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Secteur privé pour le secteur concurrentiel (y.c. manutention) ☞ Grues publiques résiduelles dans trois ports 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Interdiction pour les autorités portuaires d'opérer directement ou indirectement des services de manutention et de maintenance 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Secteur privé <i>de facto</i> pour le secteur concurrentiel ☞ Grues publiques résiduelles louées aux opérateurs 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Secteur privé pour l'essentiel

Pays	Allemagne	Belgique	Espagne	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni
	<p>➤ Sociétés communes privé/public pour la réalisation et l'exploitation de terminaux à conteneurs ou le transport combiné</p>		<p>➤ Sociétés communes public/privé pour des projets spécifiques (Centre intermodal de logistique de Barcelone)</p>	<p>➤ Sociétés communes privé/public pour des projets spécifiques (intermodalité, logistique ...)</p> <p>➤ Possibilité pour le secteur privé de financer et d'exploiter des infrastructures à titre exclusif</p>		
<p>Financements publics</p>	<p>➤ Accès maritimes, digues, écluses, signalisation et dragage : 100% État fédéral à l'extérieur du port, 100% autorité portuaire à l'intérieur</p> <p>➤ Quais, terre-pleins et jetées : 100% autorité portuaire</p> <p>➤ Superstructures : 100% secteur privé</p> <p>➤ Subventions publiques aux ports pour la réalisation d'infrastructures à usage général</p>	<p>➤ Accès maritimes, digues, écluses et signalisation : 100% région flamande à l'extérieur du port</p> <p>➤ Dragage : 100% région flamande à l'extérieur du port, les chenaux de navigation intérieure (y compris souilles) et les bassins à flot</p> <p>➤ Infrastructures internes de base (bassins et terre-pleins) : jusqu'à 50% région flamande</p>	<p>➤ Accès maritimes et digues : en principe 100% État et communauté autonome pour l'investissement</p> <p>➤ Tous autres cas : autorité portuaire pour les infrastructures</p> <p>➤ Existence d'un fonds de compensation inter-portuaire géré par Puertos del Estado, essentiellement pour le financement de la signalisation</p>	<p>➤ Accès maritimes et digues : en principe 100% État (ou région pour les ports régionaux)</p> <p>➤ Signalisation : 100% État</p> <p>➤ Quais, terre-pleins et jetées : en principe 100% État (ou région)</p> <p>➤ Superstructures : 100% secteur privé</p> <p>➤ On notera que les autorités portuaires ne perçoivent que 50% des droits de port, le reste allant à l'État : dans les faits, elles participent aux financements des infrastructures en fonction de leurs moyens</p>	<p>➤ Accès maritimes, digues, écluses, signalisation : 2/3 État, 1/3 autorité portuaire</p> <p>➤ Dragage : 100% État à l'extérieur du port, 100% autorité portuaire à l'intérieur</p> <p>➤ Infrastructures de base (bassins et terre-pleins) : jusqu'à 100% État (cf. Maasvlakte II)</p> <p>➤ Infrastructures d'équipement : autorité portuaire</p> <p>➤ Superstructures : 100% privé</p>	<p>➤ Aucun, sauf signalisation (avec paiement de redevances)</p>

Pays	Allemagne	Belgique	Espagne	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni
		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Infrastructures d'équipement multi-utilisateurs (murs de quais et jetées) : jusqu'à 20% région flamande ➤ Tous autres cas : autorité portuaire <p>Interdiction des subventions aux superstructures</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Importantes subventions européennes aux infrastructures (fonds de cohésion) 			
Domanialité	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Domaine public local 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Domaine public affecté au port, domaine public local et domaine privé 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Domaine public de l'État 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Domaine public de l'État 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Domaine public local et domaine privé 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Domaine privé ou municipal
Évolutions essentielles	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 2002 : création de la SARL des ports de Brême (Bremenports) ➤ 2004 : création de la SARL des ports de Basse-Saxe (Nports) ➤ 1/10/05 : création de l'établissement public du port de Hambourg (HPA) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 1997 : « Autonomisation » du port d'Anvers (APA) ➤ 2/03/99 : décret flamand sur les ports maritimes ➤ 2004 : décision de la Commission européenne au titre des aides d'État aux ports flamands 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 24/11/92 : loi sur les ports de l'État ➤ 27/11/03 : loi sur le régime économique et les services portuaires 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 24/01/94 : loi sur la réforme des ports ➤ 31/03/98 : décret législatif sur les ports d'intérêt régional 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 2004 : création de la SA du port de Rotterdam (PAR) ➤ 2007 : décision de la Commission européenne au titre des aides d'État au port de Rotterdam 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 1981 : <i>Transport Act</i> créant la société Associated British Ports (ABP) ➤ 1991 : <i>Ports Act</i> autorisant la privatisation des Trust ports

Sources : Institute of Shipping Economics and Logistics (ISL), Organisation des Ports Maritimes Européens (ESPO), Conseil National des Transports, DGTPE

ANNEXE VI

TERMINAUX ET OUTILLAGES PORTUAIRES

I. RAPPEL DES DISPOSITIONS DU CODE DES PORTS MARITIMES ET AUTRES REFERENCES

A. Code des ports maritimes et outillages portuaires

1. Partie législative

La partie législative du Code se borne à évoquer en L 111-2 les « travaux d'extension, d'amélioration, de renouvellement et de reconstruction » ainsi que « l'exploitation, l'entretien, la police [...] du port et de ses dépendances ».

L'article L 111-10 cite indirectement les outillages « dans le cas où un port autonome est substitué à un port non autonome, les chambres de commerce et d'industrie lui remettent gratuitement les terrains et outillages des concessions et services organisés... », l'article L 112-5 ajoutant que « le personnel des concessions d'outillage public des chambres de commerce et d'industrie [...] est intégré dans les services correspondants du port autonome ».

Enfin l'article L 113-1 relatif aux pouvoirs du conseil d'administration précise que celui-ci « statue définitivement pour les travaux et outillages devant être effectués sans le concours financier de l'État » et « a le pouvoir de fixer les tarifs maximums et les conditions d'usage pour les outillages qu'il gère lui-même ».

2. Partie réglementaire

La partie réglementaire du Code comporte par contre des dispositions très explicites en son livre 1^{er} - chapitre V « Aménagement » - Section II « Outillage et terminaux ».

a) Dispositions générales

Article R. 115-7 « I- La réalisation et l'exploitation d'**outillages mis à disposition du public** sont assurées par le port autonome lui-même ou font l'objet d'une **concession ou d'un contrat d'affermage** qui peuvent être conclus avec des collectivités publiques, des établissements publics ou des entreprises privées.

II- Des outillages mis en place par une entreprise et nécessaires à ses propres besoins font l'objet d'une **autorisation d'outillage privé avec obligation de service public**.

III – Le port autonome peut également conclure avec une entreprise une **convention d'exploitation de terminal**. Cette convention porte exclusivement sur la gestion et, le cas échéant, la réalisation d'un terminal spécifique à certains types de trafics et comprenant les terre-pleins, les outillages et les aménagements nécessaires aux opérations de débarquement, d'embarquement, de manutention et de stockage liées aux navires. **Le recours à ce mode de gestion, qui ne peut concerner qu'une partie du domaine portuaire, doit être compatible avec le maintien en nombre suffisant d'outillages publics ou d'outillages privés avec obligation de service public.** »

b) Dispositions spécifiques

Les dispositions relatives aux outillages publics gérés par le port autonome lui-même ressortent de l'article R. 115-8, et celles relatives aux outillages publics concédés des articles R. 115-9 et 10.

Les articles R. 115-13 et 14 concernent les autorisations d'outillages privés et d'exploitation de terminal :

- l'autorisation d'outillage privé avec obligation de service public (AOP-OSP) donne lieu à une convention passée avec le port autonome.
- l'autorisation d'exploitation de terminal, qui donne lieu à une convention d'exploitation du terminal (CET), constitue la novation des années 2000¹ en permettant, sous les limites explicitées article R. 115-7 partie III *in fine*, l'aménagement de terminaux privés sur quais publics, attribués après sélection à un opérateur moyennant des clauses précises d'investissement et d'engagement de trafic. Ce dispositif assure à la fois le libre accès sans discrimination de tous les « usagers » du quai public et la liberté tarifaire de l'opérateur de terminal vis à vis de ses clients (ce que ne permet pas la notion d'outillage public géré par le port autonome ou d'outillage concédé).

Les procédures d'instruction et d'affichage des tarifs portuaires, ainsi que le processus décisionnel, relèvent des articles R. 115-15 à 18.

B. Les divers textes ou dispositions relatives à l'emploi des personnels portuaires

Depuis la réforme de 1992, plusieurs textes, arrêtés, ou circulaires sont intervenues pour essayer de répondre à des questionnements ou difficultés et accompagner la mise en oeuvre des nouvelles CET. On peut ainsi relever :

a) La circulaire du 20 janvier 1993 du secrétaire d'État à la Mer relative à l'interprétation à donner aux modifications de l'article R. 511-2 du Code des ports maritimes.

b) La circulaire du 27 octobre 1998 du ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement relative au « développement des investissements et des emplois dans les ports ».

Elle souligne « *l'orientation donnée à la politique portuaire française en faveur d'un développement des investissements et des installations publiques, mixtes ou privées sur les ports, porteuse d'activités nouvelles et donc de création d'emplois pour les ports et la filière portuaire* » (dès lors qu'elle s'inscrit dans le strict respect des missions d'intérêt général et de service public des établissements portuaires).

Elle attire par ailleurs l'attention sur « *la complémentarité entre ce qui relève de la puissance politique et à qui relève des opérations privés, condition majeure pour le développement des ports, et l'objectif de conforter l'emploi des anciens dockers dans le respect du Code de ports maritimes et de la convention collective de la manutention portuaire du 31/12/1993 (dite « convention UNIM ») et des personnels relevant de la convention collective des établissements portuaires (dite convention UPACCIM)* ».

c) La circulaire conjointe du 22 décembre 1998 du ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement et du ministre de l'Emploi et de la Solidarité relative à la manutention portuaire, qui a complété la précédente avec pour objectif le rajeunissement des effectifs d'anciens dockers dans le cadre des mesures arrêtées par le CIM du 1er avril 1998.

¹ Décrets n° 99-782 du 9 septembre 1999 et n° 2000-682 du 19 juillet 2000.

d) La lettre du 17 mai 1999 du ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement au président de TLF sur le développement des activités logistiques dans les ports. Soulignant que le développement de ces zones logistiques est un véritable enjeu pour les ports français en termes de création d'emplois et de valeur ajoutée et de positionnement dans la concurrence européenne, elle apporte les précisions suivantes : *« il est nécessaire que ces activités privées puissent être exercées selon des règles claires et conditions économiques comparables à celles des activités logistiques dans les ports étrangers ainsi que dans le reste du territoire français. Les règles du Code des ports maritimes, qui définissent les conditions et priorités d'emploi de la main d'oeuvre portuaire, ne couvrent pas, par nature, les lieux à usage privatif tels que ces entrepôts logistiques »*.

e) La circulaire du 12 octobre 2000 du ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, postérieure à la parution du décret approuvant la convention type des nouvelles CET.

Elle rappelle que *« les terminaux faisant l'objet d'une CET sont publics »* et précise *« qu'en conséquence, sur un terminal faisant l'objet d'une CET, la seule convention collective dont peuvent relever les salariés des professions portuaires qui effectuent les opérations de manutention relevant du Code des ports maritimes (article R. 511-2) ainsi que l'exploitation des grues et portiques sont la convention UNIM et la convention UPACCIM »*.

Elle précise enfin que *« ceci n'emporte aucune conséquence sur la façon dont l'opérateur organise son terminal »*.

f) Ces dispositions ont été reprises dans l'arrêté du 23 février 2001 pris par le ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, portant dispositions relatives aux entreprises titulaires d'une CET dans les ports autonomes. Il convient de noter que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité n'en a pas été signataire, estimant que ces dispositions ne relevaient pas d'un arrêté ministériel, mais de la négociation entre partenaires sociaux sur le champ d'application de la convention collective (sous réserve que ce dernier n'entraîne aucun chevauchement avec une convention collective du travail existante).

g) Enfin, une circulaire du 23 février 2001 signée du directeur de cabinet du ministre de l'Équipement, des Transport et du Logement demande à l'autorité portuaire *d'établir, lors de l'instruction d'une demande d'autorisation du domaine public, un document d'information indiquant les conséquences en termes d'emploi de cette nouvelle activité : emplois induits par l'activité objet de la convention d'occupation temporaire (COT), types d'emplois concernés, conventions collectives de rattachement des personnels employés au titre de la COT*.

II. DONNEES SYNTHETIQUES RELATIVES A LA PLACE DES OUTILLAGES PUBLICS DANS LES TERMINAUX DES PORTS AUTONOMES

Les tableaux ci-après présentent synthétiquement les données disponibles par grands types de terminaux, avec déclinaison par port autonome et en précisant pour chacun le statut du terminal (public, concédé, CET, privé etc...), la place des outillages publics et leurs caractéristiques essentielles. Sont ainsi couverts les terminaux à vracs liquides et à vracs solides, les terminaux à conteneurs et les terminaux publics polyvalents à marchandises diverses - petits vracs. Ont été exclus de l'analyse les terminaux spécialisés et rouliers (transmanche, voitures, autres trafics).

Ces données, parfois partielles ou hétérogènes d'un port autonome à l'autre, donnent néanmoins un éclairage intéressant sur la situation actuelle et les enjeux des évolutions à mettre en œuvre.

**- Annexe VI, page 4 -
TERMINAUX VRACS LIQUIDES**

Sigles

poste privé: financement privé et usage privatif

OP: outillage public

COT: convention d'occupation temporaire

AOP/OSP: autorisation d'outillage privé avec obligation de service public

Ports	Terminaux	Mt	Statut		Intervention PA exploitation	Observations
PAM	FOS	brut 44 raffinés } 16 raffinés }	public 7 postes (infra + super) 13 postes infra publique	OP OP AOP/OSP COT COT AOP/OSP	100% 100% - pm	1967
	Lavéra	chimie 3	superstructures: publiques (pr. pétroliers) privées (chimie)			1952 (ancienne concession CCI Marseille)
	GDF 1 GDF 2 (travaux en cours)	GNL 4	poste privé ex poste PA réaménagé par privé			en négociation
PAH	CIM Le Havre + Antifer	40	concession privée (infra + super)	concession	-	
	SOTRASOL/ autres autres terminaux ou opérateurs		quai PA – superstructures privées postes privés	COT COT	- -	
PAD	raffinerie des Flandres (Port Est)	brut/raffinés)	Postes privés	COT	-	
	APF port Ouest	id) 12	Poste privé Total	COT	-	
	Polimeri	chimie	postes privés	COT	-	
	RUBIS terminal	VL 1,3	quai PA – superstructures privées	COT	-	
PAR	raffinerie Exxon Port Jérôme	raffinés 4	postes privés	COT	-	
	raffinerie Shell	raffinés 2	postes privés	COT	-	
	Rubis terminal	2	postes privés + quai PA	COT	-	
	Miroline		poste privé	COT	-	
PANSN	raffinerie Donges	brut/raffinés 16	postes publics (infra) superstructures et usage privés	COT AOT/OSP	- -	
	terminal gazier GDF	GNL 5/6	postes privés	COT	-	
PALR	appontement pétrolier	2,5	infra publique- superstr privées	COT	-	
PAB	Ambès T pétrolier	)Tous hydrocarb 4,5	postes PA (infra) + 1 poste privé	COT	-	
	T gazier Pauillac	) autres VL 0,6)	1 poste privé postes privés	COT COT	- -	
Différents PA	projets gaziers	GNL				
PAM-PAH- PAD PAB-le Verdon			postes privés poste public ancien à réaménager	COT ou AOP/OSP	- -	

TERMINAUX VRACS SOLIDES

Ports	Terminaux	Mt	Statut		Intervention PA exploitation	Observations	
PAM	FOS ARCELOR	VS sidérurgie produits métall.	13 2	quais privés (infra + super)- outillages privés avec OSP	COT AOP – OSP	- -	Implantation industrie 1970
	FOS Terminal minéralier		3,3	quai public- outillages public / privé	OP et COT AOP – OSP	conduite + maintenance (tous engins)	1 portique PA - tx couv OP 62% 2 engins privés
	Caronte		0,5	quai public + outillage privé	concession	-	
	Terminal céréalier Tellines	céréales, tourbe	0,6	quai public stockage privé	COT	OP	taux couverture OP 20%
PAH	terminal minéralier terminal multivrats (amont) terminal céréalier/sucrier	charbons EDF charbons + engrais + agro alim. Céréales / sucre	2 à 3	) quais publics) et outillages publics quai public- outillage public	1 opérateur 1 opérateur recherche en cours	OP OP OP (outillage et silo)	2 portiques PA 2 portiques PA fin de concession (silo stockage)
PAD	ARCELOR	VS sidérurgie	13	quais privés - outillages privés (5 P)	COT	-	Implantation industrie 1960
	SILO céréalier (port central)		1	quai public- outillages privés	COT AOP-OSP	-	Terminal intégré opérateur 60% Sea Invest.-40%PA
	QPO (port Ouest)		7	quai public	CET	-	
PAR	SOGEMA/ Sea invest.	charbon-engrais-VS	1	quai public- outillages privés 2 grues mob FP	concession	-	
	silos céréaliers 3 silos privés 2 silos concédés		2 à 3 2 à 3	postes privés postes publics (outillages concédés)	COT concession	- partielle	PA actionnaire à 5% silo concédé convention M à D conducteurs permanents (6) sans exclusivité
PANSN	terminal charbonnier terminal agroalimentaire TAA silo céréalier Nantes	tourteaux-VS	2 2,5 1	quai et outillage publics outillage public + 1 déchargeur privé silo et outillages privés- quai public	1 opérateur 3 opérateurs 1 opérateur	OP OP+ 1 privé OSP conduite	2 portiques PA 5 portiques /grues PA 2e silo privé sur TAA (OP)
PALR	silos céréaliers (2) 1 silo concédé 1 silo privé projet Anse-St-Marc		1,5 à 2	quais publics silo et outillages (2P) concédés appel à projets en cours	concession	- -	
PAB	Bassens - 4 silos agroalimentaires (avec Blaye) - autres VS	quai public silos et outillages privés quai public + OP	1 1,3	Installations arrière privées (stockages et entrepôts + bandes de liaison)	COT – AOP OSP CET partiel	marginale OP	1 silo sur terrains PA en appoint CET hors grues et bord de quai (Sea invest)

TERMINAUX A CONTENEURS

Ports	Terminaux	Mt	Statut	K EVP	Intervention PA exploitation	Observations
PAM	FOS terminal public FOS 2XL FOS 2XL Marseille Est - Mourepiane	2 opérateurs CMA/DPW MSC 1 opérateur INTRAMAR	Portiques publics (6) CET (2009/10)- outillages privés CET (2009/10)- outillages privés portiques publics (5)	650 - - 200	OP OP	19 400 h- portiques-taux couv portiques48 %)) en négociation 7 800h--taux couv portique 54 %
PAH	<u>Port existant</u> : Atlantique Europe Océan Amériques Asie-Osaka <u>Port 2000</u> : Terminal de France- GMP TN-MSC TPO (Perrigaud-APMT)	CNMP GMP (CMA/DPW) TN-MSC EAT TN	Portiques publics / privés 1 / 3 3 / 2 2 / 5 0 / 4 0 / 5 <u>Portiques tous privés</u> : CET (2006) CET (2007) CET	350 225 750 235 370 ----- 520 - -	tous portiques: conduite/maintenance par personnels PA oui	situation transitoire (convention particulière -3ans) en négociation
PAD	NFTI	SAS Maersk/CMA/PAD	CET (2001)	205		Terminal intégré
PAR	TCMD Grand-Couronne Radicadel (short sea)	2 opérateurs Katoen Natie	Portiques publics (5) 1 portique privé (navire/parc)	112 50	OP AOP-OSP	Hors fluvial (+ 36 kEvp) 6240h portiques -taux couv 75% Terminal intégré (MàD 1 grutier PA permanent)
PANSN	TMDC Montoir	3 opérateurs	Portiques publics (4)	134	OP	4 040 h – taux couv. environ 60%
PAB	Le Verdon	1 opérateur	Portiques publics (2)	30	OP	730 h portiques-taux couv: 30%

TERMINAUX PUBLICS POLYVALENTS MARCHANDISES DIVERSES - PETITS VRACS

hors terminaux spécialisés et rouliers transmanche/voitures et hors manutention Roro

Ports	Terminaux	Tonnage manutentionné par OP-Kt-équipements	opérateurs	Heures de grues OP	Observations
PAM	Marseille Est	9 grues dont 8 mobiles – T divers mal connu- VS 240 kt	COT par opérateur et site	3 360 h	2006 (4 460 h en 2005) dont 1 850h march conten (2500h 2005)- Taux couv: NC
	Fos- Brûle tabac	Coils et divers 600 kt		990 h	
PAH	-	Non significatif (50 kt march)			
PAR	Rouen	terminal forestier 5 grues mob dont 1 FP terminal farines 3 grues FP quai Ouest 4 grues dont 3 FP 1 090 kt OP: 18 grues autres term 3 grues dont div 770 kt et VS 320 kt Term VS 3 grues FP	1 1 2 2	grues class 1 630 h grues MFP 5 060 h OP-Toutes grues 6 690 h	taux couverture grues class 26 % 2006 grues MFP 45 %
	Radicatel Honfleur	divers quais en Seine 250 kt concession EMRH	1	- concession	1 grue privée OSP (1 grutier PA) concession 50% PA- 50% CCI
PAD	Port Est	Plusieurs terminaux 1 570 kt OP : 6 grues dont 3 mobiles FP	COT par opérateur et site idem	8 300h	
	Port Central	id 2 930 kt OP : 6 grues dont 4 mobiles FP total: 1 580kt divers et 1 900kt VS			
PANSN	Nantes Cheviré / autres	bois et diverses conventionnelles 500 kt div	3 ?		
PAB	Bassens	VS 1180 kt OP : 14 grues dont 5 grues mobiles FP cont 290 kt (tous trafics hors conteneurs Le Verdon) div 160 kt	2	5 715 h	taux couverture OP Bassens 45 %
PALR	Chef de Baie Môle d'escale Bassin intérieur	350 kt 1900 h OP : 4 grues FP 50 kt 600 h 6 grues dont 2 mobiles FP 470 kt 1900 h 5 grues dont 3 mobiles	3	4 300 h	taux couverture global OP : 15%

ANNEXE VII

ÉLÉMENTS DE COMPARAISON SUR LES STATUTS POSSIBLES POUR LES PORTS AUTONOMES

I. LES FONCTIONS D'AMENAGEUR ET D'EXPLOITANT D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT PEUVENT ETRE EXERCEES SOUS DES STATUTS TRES VARIES

Le cadre juridique français offre une grande souplesse quant aux modes d'aménagement et d'exploitation d'infrastructures de transport. Au cours des dernières années, les statuts des organismes chargés de ces fonctions ont subi de profondes évolutions, sous l'effet conjugué des directives communautaires et de l'évolution propre de la législation française, et ce dans le sens d'une plus grande décentralisation et d'une privatisation de certains opérateurs de transport.

Schématiquement, deux grands types d'organisation peuvent être identifiés :

- celui où les fonctions de propriétaire (ou d'affectataire du domaine public), d'aménageur et d'exploitant de l'infrastructure sont confondues : ressortent de cette catégorie le réseau routier national, départemental ou local non concédé qui est la propriété des collectivités publiques, le réseau ferroviaire géré par RFF ou celui de la RATP, les plateformes aéroportuaires parisiennes d'ADP, les ports autonomes et le réseau fluvial détenu et opéré par VNF ;
- celui où l'aménagement et l'exploitation sont confiés à un organisme distinct du propriétaire de l'infrastructure sous le régime de la concession : il s'agit notamment du réseau routier géré par les sociétés d'autoroutes, du réseau rhodanien concédé à la CNR, des aéroports régionaux d'importance nationale dont l'État reste propriétaire mais dont l'exploitation est concédée, soit à des sociétés aéroportuaires¹, soit à des CCI, ou des aéroports régionaux et des ports d'intérêt national décentralisés² dont la gestion est assurée principalement par les CCI.

D'une manière générale, les organismes ressortant de la première catégorie sont, soit directement l'État ou les collectivités territoriales, soit des établissements publics nationaux (EPIC), à l'exception d'Aéroports de Paris qui est aujourd'hui une société anonyme introduite en bourse en 2006. On notera que dans le cas d'ADP³, l'État en transférant la propriété de l'infrastructure a néanmoins imposé des suggestions fortes à la nouvelle société sur l'utilisation ou la dévolution de son domaine⁴.

Dans le second cas, en revanche, les statuts des organismes concernés sont plus diversifiés, et ce sont eux qui ont le plus largement été affectés par le processus de privatisation : sociétés anonymes privées ou publiques pour les autoroutes, certains ponts ou tunnels, EPIC pour la CNR, organismes consulaires, sociétés aéroportuaires régionales regroupant l'État, les CCI et les collectivités territoriales.

¹ Issues de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005.

² Conformément à la loi n° 2004-609 du 13 août 2004.

³ Comme d'ailleurs pour certains autres gestionnaires de réseaux comme le RTE ou GDF.

⁴ L'article L 251-3 du code de l'aviation civile impose des contraintes à la cession, l'apport ou l'octroi de sûretés sur certains des actifs d'ADP qui sont nécessaires à l'exécution des missions de service public de l'entreprise : interdiction ministérielle ou autorisation sous la condition que l'opération projetée ne porte pas préjudice aux missions de service public. Ces biens sont définis à l'article 53 du cahier des charges d'ADP (approuvé par le décret 2005-828 du 20 mai 2005) : ils regroupent essentiellement les pistes, voies d'accès et aires de stationnement des avions, les stocks de carburant, les aérogares, les réseaux de fluides destinés aux avions et leurs terrains d'assiette. 67% du domaine de Roissy, Orly et Le Bourget sont ainsi couverts par ces restrictions.

II. L'ANALYSE DES STATUTS POSSIBLES POUR LES PORTS AUTONOMES DEPEND LARGEMENT DES MISSIONS QUI LEUR SONT DEVOLUES

Les ports autonomes présentent la caractéristique unique, issue de leur histoire, d'être non seulement affectataires du domaine public portuaire et exploitants d'infrastructures, mais d'exercer également des missions d'autorité publique telles que la police portuaire⁵ et des attributions de sûreté portuaire, qui constituent une dimension nouvelle du service public mise à la charge financière des ports et des utilisateurs finaux⁶. Par ailleurs, ils sont exploitants de superstructures et fournisseurs de services destinés aux usagers du port, activités qui relèvent pour l'essentiel du domaine concurrentiel.

Ceci les différencie notablement d'autres gestionnaires d'infrastructures, qui n'assurent pas de missions de police ou normalement dévolues à des fonctionnaires de l'administration. La comparaison avec le secteur aéroportuaire est à cet égard éclairante : tant le contrôle aérien que la police des installations aéroportuaires ou des aéronefs sont placés sous la responsabilité de l'État, sans que cela n'affecte en principe les activités de l'exploitant de l'aéroport. Depuis octobre 1996, les exploitants d'aéroports se sont progressivement désengagés des activités de services aéroportuaires (assistance en escale, contrôle et tri bagages...) qui ont été dévolues à des opérateurs privés après mise en concurrence.

Ainsi, l'analyse des statuts juridiques envisageables pour les ports autonomes ne peut être menée indépendamment d'une réflexion sur les missions qui leur sont dévolues, en distinguant :

- les missions d'autorité publique : police portuaire, sécurité, balisage, entretien des écluses et chenaux de navigation ;
- les missions d'aménagement et de gestion du domaine portuaire : réalisation et entretien des infrastructures, affectation du domaine à diverses activités, assimilées à des services d'intérêt économique général selon la jurisprudence européenne ;
- les prestations de service à caractère concurrentiel effectuées pour les clients ou usagers du port : manutention verticale, maintenance, fournitures de réseaux, prestations d'ingénierie...

Suivant les orientations retenues par les pouvoirs publics quant à l'évolution de ces missions, tel ou tel statut juridique pourra être privilégié.

Il convient également de tenir compte de trois autres critères :

- le contexte local dans lequel évoluent les ports autonomes, et la place qui peut être accordée aux « stakeholders » que sont les collectivités territoriales et les acteurs de la place portuaire ;
- les possibilités d'évolution que peuvent offrir les différents statuts ;
- la dévolution ou non à l'exploitant portuaire de la propriété du domaine et/ou des infrastructures considérées comme des biens de retour sous un régime concessif.

⁵ Au sens où celle-ci est définie aux articles L. 302-1 à L. 302-8 du code des ports maritimes.

⁶ Cf. notamment le rapport du CGPC de décembre 2003 et les rapports IGF/CGPC/IGA de juillet et novembre 2004 suite à l'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2004 du code international ISPS et des mesures américaines de la « container security initiative » (CSI).

III. ÉTABLISSEMENT PUBLIC NATIONAL, ÉTABLISSEMENT PUBLIC LOCAL OU SOCIÉTÉ ANONYME : TROIS CHOIX POSSIBLES POUR LES PORTS AUTONOMES

Critères d'appréciation	Avantages	Inconvénients
Statut d'établissement public national		
Missions d'autorité publique	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Peuvent continuer à être exercées directement par le port et sous l'autorité du DG ➤ Permet de faire supporter au port la charge financière de missions normalement dévolues à l'État (dragage et entretien des accès maritimes) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ne facilite pas la séparation entre les attributions de police du plan d'eau et de police de l'exploitation du port ➤ Gomme le partage des responsabilités entre l'État et le port
Missions d'aménagement et de gestion du domaine	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contrainte de rentabilisation faible 	
Prestations de services à caractère concurrentiel	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contrainte de rentabilisation faible 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contrôle limité de l'État ➤ Difficultés de restructuration en cas de déficit, sauf filialisation préalable ➤ Limite la pression pour un « unbundling » comptable
Adéquation au contexte local	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bénéfique aux acteurs de la place portuaire qui sont représentés au conseil 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ne permet pas de valoriser les contributions financières des collectivités territoriales
Possibilités d'évolution		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Souplesse limitée au regard des missions définies par la loi ➤ Rapprochements ou fusions complexes entre ports, sauf support législatif <i>ad hoc</i>
Questions domaniales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contrôle fort de l'utilisation du domaine compte tenu de son caractère public 	
Statut d'établissement public local		
Missions d'autorité publique	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Oblige à une clarification des responsabilités entre l'État, les collectivités territoriales et le port ➤ Conduit à une séparation entre les attributions de police du plan d'eau et de police de l'exploitation du port (cf. PIN) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nécessite une remise à niveau des crédits de dragage et d'accès maritime

Critères d'appréciation	Avantages	Inconvénients
Missions d'aménagement et de gestion du domaine	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contrainte de rentabilisation faible 	
Prestations de services à caractère concurrentiel		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contrôle limité des collectivités territoriales ➤ Difficultés de restructuration en cas de déficit, sauf filialisation préalable ➤ Limite la pression pour un « unbundling » comptable
Adéquation au contexte local	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Favorable aux collectivités territoriales qui se substituent à l'État 	
Possibilités d'évolution		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Souplesse limitée au regard des missions définies par la loi ➤ Rapprochements ou fusions complexes entre ports en cas de désaccords des collectivités territoriales
Questions domaniales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contrôle fort de l'utilisation du domaine compte tenu de son caractère public 	
<p>➤ Statut de société anonyme</p>		
Missions d'autorité publique	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Oblige à une clarification des responsabilités entre l'État et le port 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Doivent être exercées par l'État ou par un établissement public résiduel (financement ?) ➤ Nécessite une remise à niveau des crédits de dragage et d'accès maritime
Missions d'aménagement et de gestion du domaine	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contrainte de rentabilisation forte 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nécessite la mise en place d'un dispositif de régulation des droits de port
Prestations de services à caractère concurrentiel	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contrainte de rentabilisation forte 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Restructuration rapide ou abandon des activités déficitaires (outillage, formes de réparation navale ...) ➤ Nécessite un « unbundling » comptable
Adéquation au contexte local	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Permet de valoriser les apports financiers des collectivités territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Coût pour les collectivités locales de l'entrée au capital ➤ Conduit à une sortie des acteurs de la place portuaire du conseil d'administration

Critères d'appréciation	Avantages	Inconvénients
Possibilités d'évolution	<ul style="list-style-type: none">➤ Souplesse importante pour des rapprochements de ports ayant les mêmes statuts➤ Permet à terme l'entrée de partenaires privés	
Questions domaniales		<ul style="list-style-type: none">➤ Conduit à la mise en place d'un dispositif <i>ad hoc</i> de contrôle de l'utilisation et/ou aliénation du domaine (cf. ADP)

ANNEXE VIII

FISCALITE DES PORTS EUROPEENS

	Allemagne	Belgique	Espagne	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni
Impôt sur les sociétés	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Exonération des bénéfices perçus au titre de l'activité portuaire pour l'exécution de leur mission de service public, quel que soit le statut juridique du port ➤ Taxation des activités industrielles et commerciales distinctes des missions de service public portuaire au taux de 26,37 % 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Taxation alléguée assimilable au régime des associations sans but lucratif : <ul style="list-style-type: none"> - au taux 20 % sur les revenus immobiliers - aux taux de 15 ou 25 % sur les revenus mobiliers - aux taux de 16,5 ou 33 % sur les plus-values mobilières et immobilières 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Taxation au taux réduit de 25 % pour les autorités portuaires et <i>Puertos des Estado</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Taxation au taux de droit commun de 33 % avec modalités de calcul particulières de l'assiette imposable 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Taxation de droit commun pour les ports érigés en sociétés commerciales à un taux progressif de 20 à 25,5 % 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Taxation de droit commun à un taux progressif de 20 à 30 %
Taxe professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Exonération dans les mêmes conditions que l'impôt sur les sociétés ➤ Dans les autres cas, taxation au taux de 12,28 % 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Non applicable 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Non applicable 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assujettissement à l'impôt régional sur les activités productives assis sur la valeur ajoutée nette aux taux de 4,25 % 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Non applicable 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Non applicable

	Allemagne	Belgique	Espagne	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni
Taxes foncières	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Exonération pour les propriétés détenues par des entités publiques ➤ Exonération pour les propriétés détenues par les ports érigés en sociétés de droit privé pour les installations participant à la « circulation » publique (terrains non bâtis, quais et terminaux, ouvrages portuaires) ➤ Assujettissement pour les entreprises privées installées sur le site portuaire (N.B. l'assiette des taxes foncières est très faible en Allemagne, car déterminée sur la base de valeurs cadastrales datant de 1964 pour les <i>Länder</i> de l'Ouest et 1932 pour les <i>Länder</i> de l'Est) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Exonération pour les propriétés détenues par des entités publiques ➤ Assujettissement pour les entreprises privées installées sur le site portuaire 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assujettissement à l'impôt sur les biens immeubles à un taux compris entre 0,4 et 1,1 % de la valeur cadastrale ➤ Assujettissement pour les entreprises privées installées sur le site portuaire 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assujettissement à l'impôt communal sur les immeubles à un taux compris entre 0,4 et 1 % de la valeur vénale ➤ Assujettissement pour les entreprises privées installées sur le site portuaire 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assujettissement à la taxe communale sur les biens immobiliers à un taux compris entre 0,1 et 0,8 % de la valeur vénale ➤ Assujettissement pour les entreprises privées installées sur le site portuaire 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assujettissement à la <i>National Non Domestic Rate</i> au taux de 43,3 % de la valeur locative