

COUR DES COMPTES

Synthèse

Juillet 2006

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

Sommaire

Présentation	5
1 Des performances médiocres pour les ports français	7
Les mutations du transport maritime	7
La sous performance des ports français dans le domaine des conteneurs	8
2 Une modernisation inachevée des terminaux à conteneurs	11
La réforme de la manutention portuaire	11
Les stratégies d'investissement	12
Les modes d'exploitation des terminaux à conteneurs	12
La gouvernance des ports	14
La gestion sociale	15
3 Une insertion insuffisante dans les réseaux de desserte continentale	17
Les zones d'influence des ports français	17
L'échec du report modal	18
Les conditions d'amélioration de la situation actuelle	19
4 Des choix stratégiques pour l'Etat	21
L'organisation du système portuaire	21
La nouvelle définition du rôle de l'Etat	22

Présentation

L'Etat gère les ports autonomes maritimes et les ports d'intérêt national, ces derniers devant être transférés aux collectivités territoriales à compter du 1er janvier 2007. Plus de 4 Md€ ont été investis depuis 1980 dans des opérations de modernisation et de développement. Port 2000, au Havre, est la plus récente réalisation. Les ports maritimes emploient près de 35 000 salariés, mais en réalité, le poids économique de la filière portuaire dans son ensemble est beaucoup plus important, et environ 250 000 emplois en dépendent. Facteur clé du développement et de la maîtrise de nos échanges commerciaux, le secteur portuaire contribue directement à la compétitivité de notre pays et à la création d'emplois au sein des filières économiques qui lui sont rattachées.

Les questions du niveau et des modes de financement des investissements à réaliser ainsi que l'organisation même du système portuaire doivent tenir compte du contexte de croissance continue des échanges maritimes et d'une compétition européenne qui s'est considérablement accrue au cours de la dernière décennie.

L'enquête menée par la Cour sur les six ports autonomes métropolitains, leurs dessertes terrestres et le groupement d'intérêt économique chargé des opérations de dragage, est centrée sur le trafic de conteneurs. Il s'agit en effet du trafic portuaire qui connaît à l'échelle mondiale et européenne le plus fort développement et celui sur lequel la situation concurrentielle des ports français est la plus médiocre. C'est aussi celui où les enjeux d'investissement et les problèmes industriels et sociaux sont très particuliers.

La synthèse des travaux réalisés par la Cour au cours des dernières années a adopté une double perspective. Elle vise tout d'abord à identifier les conditions qui doivent être remplies pour que les ports maritimes sur lesquels l'Etat a choisi de concentrer ses efforts financiers, Le Havre et Marseille, retrouvent la place dans le trafic des conteneurs qu'ils ont progressivement perdue à l'échelle européenne. Elle a également cherché à définir les conclusions que l'Etat doit tirer de l'intégration de ses opérateurs dans un secteur économique concurrentiel. La Cour considère qu'au travers de l'exemple du trafic portuaire par conteneurs, se dessinent les enjeux de la politique portuaire française et la nécessité de son adaptation en profondeur. ■

1 Des performances médiocres pour les ports français

Le transport par conteneurs a vu son volume doubler au cours de la dernière décennie. Il croît, sur longue période, à un rythme en moyenne trois fois plus rapide que celui de la production mondiale. A l'horizon 2010/2015, cette tendance est appelée à se poursuivre à un taux annuel de progression évalué entre 7 % et 10 %. Les ports français n'ont, jusqu'à présent, pas su retirer tous les bénéfices de l'explosion du trafic par conteneurs et ils n'ont majoritairement pas su trouver leur place dans la nouvelle carte des principaux ports européens. En 2005, seul le port du Havre figure (en huitième position) dans la liste des dix premiers ports européens à conteneurs. Au niveau mondial, la France ne dispose plus dans ce secteur que de deux ports parmi les cent premiers, Le Havre au 36ème rang, et Marseille au 70ème. Or cette situation ne correspond pas au poids économique de la France dans les échanges économiques européens et internationaux.

Les mutations du transport maritime

L'expansion du trafic par conteneurs est soutenue par la croissance des échanges intra européens et avec l'Asie. Elle s'est accompagnée de mutations

importantes. Les principaux flux commerciaux privilégiaient encore, jusqu'à une période récente, le développement des ports de la façade Nord de l'Europe. Mais l'essor des échanges avec le continent asiatique constitue désormais un facteur propice à l'expansion des ports de la façade méditerranéenne qui peuvent conquérir les nouveaux trafics des lignes transitant par le canal de Suez.

Le gigantisme croissant des navires porte-conteneurs et la massification des flux qui en résulte ont conduit les armateurs à limiter les escales de leurs lignes régulières aux ports qui disposent de la meilleure compétitivité globale. Il est donc désormais essentiel d'être choisi comme lieu d'escale de lignes régulières pour éviter la marginalisation.

Les principaux acteurs économiques se sont regroupés pour former de puissants opérateurs à dimension mondiale qui visent à acquérir la maîtrise de toute la chaîne économique, du transport maritime, de la manutention portuaire aux pré et post acheminements terrestres. Dans ce contexte, seuls les ports adossés à des aires d'influence significatives irriguées par des systèmes de desserte terrestre performants peuvent prétendre attirer les trafics dits continentaux. Ceux-ci présentent la caractéristique d'être

Des performances médiocres pour les ports français

moins volatiles, d'apporter une meilleure rentabilité socio économique pour la collectivité nationale et d'induire des gisements d'emplois indirects plus importants tout au long de la chaîne de transport et de logistique que les flux dits de transbordement.

C'est dans ce contexte que Port 2000, le principal projet portuaire français des vingt dernières années, dont le coût est d'environ un milliard d'euros, est entré en service au Havre au printemps 2006.

Mais les stratégies de développement des ports maritimes ne peuvent plus se limiter à la seule valorisation de leurs atouts naturels et à l'aménagement d'infrastructures performantes. Elles doivent désormais être globales et s'inscrire pleinement dans la chaîne de transport "de bout en bout". Cet impératif économique se traduit par la nécessité de développer des zones logistiques performantes et des réseaux d'avant-ports ou de "ports secs" pour rassembler les trafics et organiser la collecte et la redistribution des conteneurs. Dans le nouveau modèle économique qui s'est imposé, le rôle des autorités portuaires est à la fois plus limité, car il ne porte que sur un maillon de la chaîne de transport, mais aussi plus ambitieux, car elles doivent concevoir des projets de développement avec les différentes parties prenantes, chargeurs, armateurs, transporteurs, syndicats et autorités publiques.

La sous performance des ports français dans le domaine des conteneurs

Dans cet environnement en mutation, les ports français ont accumulé un retard considérable. Malgré une augmentation significative de leur trafic au cours des cinq dernières années, leur part de marché en Europe a ainsi diminué de 42 % depuis le début des années 1990.

Deux ports, Le Havre et Marseille, traitent 84 % du trafic par conteneurs, le port normand en assumant à lui seul 60 %. Le développement du port du Havre (2,1 millions d'EVP en 2005) a été limité par le retard de plusieurs années avec lequel intervient la mise en service des nouvelles installations de Port 2000. Sur une façade maritime qui connaît pourtant le plus fort développement, la faible compétitivité du port de Marseille s'est traduite par la perte de près de la moitié de sa part de marché et aucune inflexion positive n'apparaît depuis 2000. Le port de Dunkerque, troisième port français dans ce domaine, est le seul à avoir connu une progression de son trafic par conteneurs supérieure à la croissance du marché, mais il ne représente que 6 % du trafic national. Résultat de la valorisation de ses atouts naturels, de son climat social et de sa bonne situation géographique, cette performance ne lui permet toutefois pas d'atteindre jusqu'à présent une dimension européenne significative.

Des performances médiocres pour les ports français

Les autres ports français ne sont que des acteurs mineurs sur ce trafic. Ils tentent de pallier l'insuffisance des volumes, qui ne permet pas une industrialisation efficace de leur traitement, et celle de leurs aires d'influence par des stratégies complémentaires à celles développées par les deux grands ports généralistes.

Les coûts de passage portuaire dans les ports français sont supérieurs à ceux de leurs principaux concurrents, en raison, notamment, de coûts de manutention élevés, d'une organisation peu performante des opérations de chargement et de déchargement, et d'une insuffisante optimisation des linéaires de quai. Le climat social est à l'origine de nombreuses perturbations, notamment à Marseille, qui nuisent à la crédibilité d'une place portuaire auprès des chargeurs et des armateurs et ne rassurent pas les opérateurs qui souhaitent y investir.

Dans ce contexte de médiocre compétitivité, le basculement du centre de gravité économique de l'espace communautaire vers l'Est et la structuration en cours des principaux flux de trafic de marchandises font peser

le risque de la marginalisation des ports français en Europe.

Certes, le préjudice pour l'économie nationale de cette situation peut paraître limité dès lors que les entreprises françaises peuvent faire acheminer leurs marchandises par des ports étrangers. Néanmoins, alors que la croissance du trafic de conteneurs est appelée à se poursuivre, cette situation prive vraisemblablement l'économie nationale d'un moteur de croissance et d'emplois. La Cour observe à ce sujet qu'aucune étude n'a été faite jusqu'à présent pour évaluer le coût, la valeur ajoutée ainsi que les emplois et l'intérêt socio-économique d'une politique volontariste de développement portuaire par rapport à la situation actuelle. Cette étude, désormais annoncée par la direction des transports maritimes routiers et fluviaux (DTMRF), lui paraît nécessaire pour éclairer les enjeux économiques de la politique portuaire de notre pays. Le lancement en 2007 des travaux en vue de la définition d'une politique européenne lui donnera tout son sens.

Recommandation

→ Réaliser de façon prioritaire dès cette année l'étude annoncée par la DTMRF sur le coût, la valeur ajoutée ainsi que les emplois et l'intérêt socio-

économique d'une politique volontariste de développement portuaire.

2 Une modernisation inachevée des terminaux à conteneurs

A plusieurs reprises ces dernières années, l'Etat a précisé que les projets de Port 2000 au Havre et Fos 2XL à Marseille représentaient une priorité nationale. Pourtant, les actes n'ont pas tout à fait été à la hauteur des déclarations d'intention. Les décisions prises n'ont pas tenu suffisamment compte de la transformation du secteur et des conséquences qui en découlent. Or l'évolution récente du transport par conteneurs impose que soient remplies plusieurs conditions, chacune étant nécessaire, mais aucune d'entre elles n'étant suffisante prise individuellement. La modernisation des terminaux à conteneurs et de leur mode d'exploitation constitue la première d'entre elles.

La réforme de la manutention portuaire

Engagée en 1992, la réforme de la manutention a été réalisée au prix de coûteux plans sociaux, estimés en 2004 à 628 M€. Le financement de ce plan a été assuré pour moitié par l'Etat et les collectivités territoriales, pour moitié par les employeurs, chambres de commerce et d'industrie et sociétés de manutention, et, de façon plus critiquable, par les ports autonomes. Le

dispositif de départ anticipé des travailleurs exposés à l'amiante, financé par la branche accidents du travail et maladies professionnelles du régime général de sécurité sociale poursuit cette tendance. Les effectifs ont ainsi été divisés par trois depuis 1980, et la mensualisation est désormais effective à hauteur de 90 %.

La réforme de 1992 a également permis à la branche de développer un dialogue social qui a contribué à la modernisation de ce secteur. La démarche engagée par l'Union des industries de la manutention (UNIM) pour la mise en place de certifications de qualification professionnelle vise en particulier à mettre un terme au dispositif d'entrée par la seule carte professionnelle. Elle permettra de mettre en cohérence cette profession avec les niveaux de rémunération qui y sont constatés, et d'amorcer une politique d'accès aux métiers de la manutention portuaire au sens large, susceptible d'intégrer les salariés des ports autonomes - portiqueurs et grutiers - qui y contribuent.

L'arrivée des opérateurs internationaux devrait achever la modernisation du secteur de la manutention portuaire, y compris à Marseille, où la réforme est la moins aboutie. En tout

Une modernisation inachevée des terminaux à conteneurs

état de cause, le financement direct et indirect apporté depuis des années par les ports aux sociétés de manutention ne paraît plus justifié aujourd'hui. Les ports devraient pouvoir en retirer une contrepartie et une amélioration de leur situation concurrentielle, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui.

Les stratégies d'investissement

L'aménagement de nouvelles installations adaptées aux porte-conteneurs constitue une autre dimension de la modernisation portuaire.

Alors que les ports finançaient jusqu'à la fin des années 1970 les infrastructures portuaires qui sont leur objet premier, l'accent a été mis pendant près de vingt ans sur les superstructures (hangars ; engins de manutention...). Port 2000 engage un nouveau cycle d'investissement sur les infrastructures à un niveau toutefois moindre que lors du cycle précédent.

La Cour observe cependant qu'en dépit des perspectives de croissance du trafic portuaire à l'échelle européenne, aucune étude n'a encore été menée pour déterminer le niveau d'investissement nécessaire pour assurer le maintien des capacités des ports français et leur développement au cours des dix prochaines années.

Elle souligne également la nécessité d'intégrer aujourd'hui en amont des projets d'investissement les contraintes

environnementales qui conditionnent désormais leur faisabilité, et de mettre au point des procédures permettant de concilier, dans la durée, les objectifs poursuivis par la politique de l'environnement et ceux du développement portuaire.

L'apparition en France du modèle économique qui s'est développé en Europe, dans lequel les opérateurs portuaires financent les superstructures, doit permettre aux établissements publics de se recentrer sur leurs fonctions d'autorité portuaire et d'accélérer la réforme de leurs modes d'exploitation. Il légitime les demandes des opérateurs de disposer de la pleine et entière maîtrise des opérations de manutention et des personnels qui y sont affectés.

L'évolution des modes de financement public constitue la seconde donnée nouvelle. L'Etat ne représente plus que le tiers des financements externes alors que les collectivités territoriales en représentent d'ores et déjà près de la moitié. Cette situation doit être prise en compte dans le cadre des réflexions à mener sur le pilotage stratégique des ports autonomes, la composition de leurs organes de direction et leur statut proprement dit.

Les modes d'exploitation des terminaux à conteneurs

Construire des linéaires de quais ne suffit plus à assurer la compétitivité

Une modernisation inachevée des terminaux à conteneurs

globale d'un port. Les navires ne font escale que lorsque le trafic est massifié et exploité de façon performante. Or le système d'exploitation des terminaux français prévoit que les personnels du port participent à des opérations qui s'effectuent sous la responsabilité commerciale des manutentionnaires. Cette organisation dite "de la dualité de commandement" présente de nombreux inconvénients.

En n'intégrant pas dans les tarifs d'outillage l'intégralité de leurs coûts, les établissements publics apportent depuis plusieurs décennies une contribution financière aux opérateurs de manutention et enregistrent en revanche des déficits importants des activités d'outillage, en particulier pour le trafic conteneurisé. La contribution négative de ces activités aux résultats globaux des ports limite à son tour leur capacité d'investissement et comporte le risque, à organisation inchangée, d'un accroissement des pertes et d'une réelle menace sur leur développement.

La Cour observe que tant les nouvelles obligations communautaires en matière de séparation comptable des activités que les impératifs de bonne gestion rendent plus que jamais nécessaire une accélération de la réforme engagée par les ports pour améliorer leurs modes d'exploitation.

Certes, des accords sociaux locaux ont été conclus pour améliorer la productivité et la fiabilité des terminaux, mais la véritable réforme de l'exploitation portuaire passe par la mise

en œuvre effective de l'unité de commandement sur les principaux terminaux, d'autres solutions devant être mises en œuvre en fonction de la situation et des objectifs de chacun des ports pour les terminaux traitant des volumes plus réduits.

Mise en œuvre "port par port", cette réforme n'est aujourd'hui achevée qu'à Dunkerque. Au Havre et à Marseille, elle se heurte à des obstacles sociaux, sources de conflits récents. Les pouvoirs publics ont jusqu'à présent privilégié une démarche pragmatique qui laisse persister des ambiguïtés sur les conditions du développement futur. La mise en service de Port 2000 s'effectue ainsi dans le cadre d'un dispositif transitoire, pour trois ans. Les négociations sociales relatives à Fos 2XL doivent quant à elles être engagées dans un contexte que le protocole de fin de conflit de l'automne dernier n'a pas contribué à clarifier.

Le nouvel outil juridique, la convention d'exploitation de terminal, créé en 1999 pour organiser la participation des opérateurs au financement et à l'exploitation des terminaux ne répond que partiellement à cette exigence. Ces conventions ont certes permis à Dunkerque de rationaliser les conditions d'exploitation et d'améliorer la rentabilité financière des terminaux concernés. Mais comme le montrent les exemples du Havre et de Marseille, elles ne concernent que l'aménagement des superstructures et laissent pendant le problème du

Une modernisation inachevée des terminaux à conteneurs

financement des infrastructures. Elles ne sont utilisées ni par les ports, ni par l'Etat comme un outil pour favoriser le développement du trafic continental. Elles n'intègrent pas non plus la question de l'organisation du travail, renvoyée à des accords entre les directions des ports, les organisations syndicales et les opérateurs privés.

La Cour note que des progrès sont accomplis à l'initiative des directions des ports pour améliorer la compétitivité des terminaux, mais elle relève qu'aucune organisation pérenne n'est encore à ce jour définie pour répondre aux nouvelles exigences commerciales.

Il importe aujourd'hui que soit clairement défini ce qui est de la compétence des ports autonomes, et ce qui peut ou qui doit être laissé à l'initiative et à la responsabilité des opérateurs privés et sous quelle forme.

La gouvernance des ports

Pour parfaire cette évolution et conduire les changements qui s'imposent, les établissements portuaires doivent disposer de la plénitude de leurs moyens d'action. Or, tel n'est pas le cas, au moins dans deux domaines, celui de l'organisation des instances de direction et celui des relations sociales, alors que l'autonomie leur a été reconnue par la loi de 1965.

Dans la pratique, le conseil d'administration ne définit pas vraiment la politique du port et le directeur ne dirige pas réellement l'entreprise. L'Etat,

plutôt que de fixer une véritable politique stratégique, empiète sur les compétences du "chef d'entreprise", notamment en matière de gestion du personnel.

La répartition des responsabilités entre l'Etat, le directeur de l'établissement et la communauté portuaire n'est pas claire et les tentatives de réforme engagées en 2001 et 2003 ont échoué. Les conseils d'administration ne sont maîtrisés ni par l'Etat, qui est pourtant l'"actionnaire" unique de ces établissements et leur garant financier, ni par les collectivités territoriales qui, pour certains ports, sont devenues les premiers contributeurs financiers. Les représentants des usagers et du milieu portuaire sont en position de peser de façon significative sur les délibérations des conseils alors qu'ils ne détiennent aucune participation dans les ports autonomes. Les ports s'en trouvent affaiblis et des conflits entre l'intérêt social de ces établissements et celui de certains représentants de la place peuvent surgir.

La réforme de l'organisation des ports maritimes doit être l'occasion de mettre en cohérence la composition des organes de direction, conseil d'administration ou conseil de surveillance, avec les enjeux économiques et de développement de chacun des différents ports autonomes concernés. La Cour recommande que cette réforme permette, en droit comme en pratique, à

Une modernisation inachevée des terminaux à conteneurs

la principale collectivité publique porteuse du projet de développement de disposer d'un pouvoir effectif d'impulsion et de direction.

La gestion sociale

A la faveur d'un cadre juridique qui n'a pas été modernisé et de pratiques locales, les établissements portuaires ont parfois perdu jusqu'aux prérogatives de rémunération de certains de leurs salariés. Ils ne disposent en outre que de peu de moyens pour mobiliser leurs personnels et accompagner les évolutions industrielles et sociales qu'ils mettent en œuvre. La Cour observe que ces établissements sont, à maints égards,

restés à l'écart des chantiers de modernisation du secteur public.

La rénovation du cadre dans lequel s'exerce la représentation des salariés et la mise en œuvre d'outils de reconnaissance de la performance collective constituent une première étape susceptible d'enrichir le dialogue social, de fédérer les personnels et d'accélérer la modernisation des établissements publics portuaires et leur transformation en entreprise de plein exercice.

Recommandations

En ce qui concerne la gouvernance des ports autonomes

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

ports, accroître la représentation des collectivités territoriales

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

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

Une modernisation inachevée des terminaux à conteneurs

En ce qui concerne l'exploitation des terminaux à conteneurs

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

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

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

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

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

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

→ différencier les taux de financement public et les modes de rémunération des bénéficiaires d'une convention d'exploitation de terminal en fonction de la nature des trafics de conteneurs.

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

3 Une insertion insuffisante dans les réseaux de desserte continentale

La rentabilité des investissements effectués par les pouvoirs publics suppose que les ports soient pleinement intégrés dans des réseaux de desserte terrestre performants. Paradoxalement, “la compétitivité d'un port se joue à terre”. Les transports terrestres représentent entre la moitié et les trois quarts du coût d'acheminement de “bout en bout” pour les liaisons maritimes à courte distance. Sur longues distances - à titre d'exemple d'Asie à Lyon -, le pré et le post acheminement représentent encore le tiers du coût du transport total.

Les armateurs et les opérateurs portuaires cherchent donc à s'intégrer dans les chaînes de transport terrestre, notamment ferroviaire et fluvial, voire à en créer de toutes pièces.

Dans ce domaine, la France est particulièrement en retard, même si le développement du transport fluvial, ces dernières années, mérite d'être souligné.

L'intégration des ports dans les réseaux de desserte terrestre est constamment réaffirmée par l'Etat depuis 1999. Cette priorité s'inscrit dans les objectifs plus larges poursuivis par la politique de transport tant européenne que nationale, qui visent à limiter l'augmentation du transport routier et à

assurer le rééquilibrage du transport de marchandises vers des modes plus respectueux de l'environnement. Ces différents objectifs ne sont pas atteints.

Les zones d'influence des ports français

Les zones d'influence des ports français sont limitées, pour l'essentiel, au territoire national et même aux régions qui leur sont les plus proches. Cette situation s'explique partiellement par leur position géographique, de plus en plus excentrée par rapport aux zones économiques et démographiques les plus denses en Europe. Mais elle résulte surtout de la mauvaise qualité et de la faible densité des dessertes ferroviaires et fluviales qui placent les ports français dans une situation très défavorable par rapport à celle de leurs concurrents de l'Europe du Nord qui disposent de réseaux performants.

Ce constat se traduit par une situation paradoxale : alors que la France dispose de plusieurs grands ports d'accès à son territoire, les ports étrangers traitent une part majoritaire des échanges internationaux de notre pays.

Une insertion insuffisante dans les réseaux de desserte continentale

L'échec du report modal

Lieux de massification des trafics, les ports constituent, par nature, des nœuds intermodaux. Leur desserte est, en principe, favorable aux modes de transports massifiés que sont le ferroviaire et le fluvial et doit de même permettre le développement du transport combiné.

La France demeure cependant le pays où la part modale de la route est la plus importante et s'est accrue de manière significative. Le nombre de conteneurs acheminés par ce mode à partir ou vers les six ports métropolitains a déjà augmenté de 87 % entre 1999 et 2003, ce qui représente 453 000 poids lourds supplémentaires. A parts modales constantes, le nombre de camions pourrait avoir triplé sur la période 1999-2010. Cette situation va à l'encontre des engagements internationaux de la France en matière de lutte contre les émissions de CO₂. La Cour observe qu'elle est favorisée par l'insuffisante régulation du transport routier et des défauts de contrôle, notamment du poids total autorisé en charge.

La desserte ferroviaire des ports n'a cessé de diminuer. La reconfiguration du fret engagée depuis deux ans en a accentué la régression. La massification des trafics étant insuffisante, les aides financières apportées par les ports à des opérateurs de navettes ferroviaires n'ont pas permis d'enrayer cette évolution

tendancielle. Certains ports ne disposent aujourd'hui plus de desserte ferroviaire pour l'acheminement terrestre des conteneurs. La Cour observe qu'au moment où les principaux ports mettent en service de nouvelles capacités de traitement de conteneurs, la crise que traverse le fret ferroviaire fragilise leur développement.

Le transport fluvial connaît pour sa part depuis 1997 un nouvel essor dont le trafic de conteneurs constitue l'un des moteurs. Mais sa part modale demeure encore limitée et sa rentabilité n'est pas garantie en dépit des aides publiques versées aux opérateurs fluviaux. L'insuffisant maillage du réseau fluvial à grand gabarit ne permet pas d'offrir, à ce jour, une alternative en matière de desserte terrestre.

L'engagement budgétaire de l'Etat en faveur du transport combiné a quant à lui été très variable au cours des dernières années. Il n'a pas conduit jusqu'à présent les chargeurs à redéployer massivement leurs chaînes d'acheminement vers les modes ferroviaire et fluvial. En outre, la diversité des caractéristiques techniques des conteneurs constitue un obstacle technique majeur à la mise en œuvre d'une politique intermodale efficace.

Le transport maritime sur courte distance et les autoroutes de la mer constituent une priorité au niveau européen et national pour limiter la croissance du trafic routier. Mais la mise en œuvre des " autoroutes de la mer " en

Une insertion insuffisante dans les réseaux de desserte continentale

France a pris du retard par rapport au calendrier initialement prévu. L'exemple de la liaison entre Toulon et Civitavecchia lancée en février 2005 connaît une montée en charge plus lente que prévue. La politique annoncée est encore réduite à des effets d'annonce. Alors que plusieurs ports développent actuellement des projets concurrents, il conviendrait que les pouvoirs publics fassent connaître quel port a leur priorité.

Les conditions d'amélioration de la situation actuelle

Il est nécessaire que l'Etat et ses opérateurs fassent preuve d'une plus grande cohérence dans l'aménagement des dessertes terrestres, souvent programmées depuis des années, mais qui ne sont toujours pas en service au moment où le trafic portuaire s'accroît. Les exemples sont multiples et révélateurs : tunnels ferroviaires non encore tous aux normes sur un même parcours, contournements non réalisés, canaux évoqués depuis vingt ans et encore en étude, accès fluvial "oublié" au moment de la conception de

Port 2000, écluse fluviale décidée, puis abandonnée, puis à nouveau à l'ordre du jour. La mise en service de Port 2000 s'effectue ainsi sans les dessertes ferroviaires et fluviales nécessaires pour atteindre l'Est de la France et les autres pays européens et avec des modes d'exploitation transitoires, en particulier en ce qui concerne la desserte fluviale terminale.

L'amélioration de la situation nécessite également que des aménagements soient apportés à l'organisation des transbordements dans l'enceinte des ports.

En tout état de cause, la Cour observe que l'amélioration de la desserte suppose la massification des trafics et l'industrialisation du traitement des flux. Or seuls quelques ports répondent ou sont susceptibles de répondre à l'avenir à ces conditions. Ce constat conduit à s'interroger sur la pertinence de l'organisation actuelle du système portuaire.

Une insertion insuffisante dans les réseaux de desserte continentale

Recommandations

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

4 Des choix stratégiques pour l'Etat

Il n'incombe pas à la Cour de décider des ports français qui, en dépit des difficultés, doivent être mis en mesure de concurrencer les autres ports européens. Mais, si comme cela est le cas, les pouvoirs publics annoncent que le développement du Havre et de Marseille sont prioritaires, ils doivent tirer les conséquences de leur choix et adapter l'organisation du système portuaire.

De même, le cadre juridique et financier de la loi de 1965, dont la Cour a demandé depuis 1990 la modification, ne paraît plus guère adapté aux enjeux de l'intégration de la politique portuaire française dans un environnement économique concurrentiel et mondialisé.

L'organisation du système portuaire

L'organisation des ports autonomes maritime est régie par la loi de 1965. Le cadre juridique et financier qui leur est applicable est uniforme, quels que soient l'importance de leur trafic et la diversité de leurs enjeux de développement. Dans la pratique

toutefois, l'Etat a introduit un traitement différencié entre les ports, notamment sur le plan financier, sans pour autant en tirer toutes les conséquences, et sans, surtout, afficher clairement les priorités de son action.

Le transfert des ports d'intérêt national aux collectivités territoriales, prévu en 2007, transcrit dans l'organisation portuaire la dimension régionale ou interrégionale de la plupart des ports d'intérêt national qui relèvent encore de la responsabilité de l'Etat. Il va permettre à l'Etat de recentrer son action sur un nombre restreint de ports.

La situation qui prévaudra pour l'Etat à partir de 2007 ne paraît cependant toujours pas en cohérence avec la réalité économique qui s'est imposée au cours des dix dernières années.

Ainsi, la priorité de développement accordée au Havre et à Marseille plaide en faveur d'une différenciation accrue entre les ports autonomes en fonction de leur situation concurrentielle et de leur vocation plus ou moins généraliste.

Un tel choix stratégique peut être mis en œuvre dans le cadre de la recommandation formulée par la Cour

Des choix stratégiques pour l'Etat

sur l'amélioration de la gouvernance des ports maritimes, par une modification des statuts des ports autonomes et l'introduction d'une plus grande flexibilité dans leur mode d'organisation. Il doit s'accompagner de la refonte du régime financier des ports autonomes maritimes prévu par les textes et en fait inappliqué.

Le développement des ports qui ne sont pas considérés comme prioritaires peut être assuré en privilégiant "l'ancrage" régional des ports, même si cela entraîne de la part de l'Etat une renonciation à une partie de sa tutelle historique. Les collectivités territoriales, notamment régionales, seraient ainsi en mesure de mettre en œuvre des projets de développement portuaire cohérents au sein de leurs territoires.

La nouvelle définition du rôle de l'Etat.

La loi de 1965 est aussi inadaptée pour ce qui concerne la définition des missions imparties à l'Etat, aux établissements publics portuaires et celles qui relèvent désormais de la responsabilité des opérateurs publics ou privés qui financent et exploitent les principaux terminaux. Le maintien de ce cadre obsolète contraste avec les réformes intervenues au cours des dernières années dans les principaux pays européens qui ont tiré les conséquences de l'évolution de

l'environnement économique et adapté leur organisation portuaire.

Le champ et la consistance du service public portuaire ne sont pas clairement délimités. La notion d'autorité portuaire n'a pas été définie. Pourtant, de nouvelles règles juridiques sont nécessaires pour répondre aux enjeux que constituent la gestion des zones portuaires, la régulation de la concurrence dans les places portuaires et les impératifs de sûreté.

De même, les activités industrielles et commerciales exercées par les ports, leurs conditions d'exercice et de financement, sont insuffisamment séparées de leurs autres missions. Cette situation contribue à faire perdurer des activités déficitaires et à retarder la modernisation de l'exploitation portuaire.

La Cour considère qu'une réforme de la loi de 1965 constitue l'un des volets d'une politique portuaire ambitieuse à construire pour la prochaine décennie et une condition pour refonder un système portuaire moderne adapté aux enjeux du développement du secteur portuaire.

Enfin, l'Etat a fait le choix de confier l'exploitation des principaux ports maritimes à des établissements publics. Il leur doit des orientations stratégiques et une visibilité indispensable quant à leurs perspectives.

Recommandations

→ fixer les objectifs étatiques à l'échéance de 15 à 20 ans s'agissant d'investissement - portuaires, ferroviaires ou fluviaux - amortissables sur très longue période ;

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

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

→ départager ce qui est de la compétence de l'Etat - sûreté ; dragages - ce qui est de la compétence

des ports eux-mêmes et ce qui peut être confié à la responsabilité du secteur privé ;

→ transformer le groupement d'intérêt économique dragages ports en un véritable armement en lui donnant la pleine maîtrise de ses équipages ;

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

Conclusion

La réussite des projets prioritaires concernant Le Havre et Marseille et le développement des autres ports justifient que soit adopté un nouveau texte relatif aux missions, au statut et aux principes d'organisation des ports autonomes français. Préparé en liaison avec les partenaires sociaux et les autorités régionales, il se substituerait à la loi du 29 juin 1965 qui, certes, a

permis un effort d'investissement significatif de la part de l'Etat mais n'est plus adaptée ni à l'évolution de l'économie portuaire ni à la nécessaire diversité qu'elle implique entre les ports.