

UNE VOLONTE PORTUAIRE
POUR UNE AMBITION MARITIME

RAPPORT SUR LA FILIERE PORTUAIRE

remis

à

Monsieur Bernard PONS,

Ministre de l'Aménagement du Territoire,
de l'Équipement et des Transports

par

Monsieur Jacques DUPUYDAUBY,

Président du Conseil National des Communautés Portuaires

30 septembre 1995

LETTRE DE MISSION

RAPPORT

INTRODUCTION P 01-02

LA MANUTENTION P 03-11

LA DOMANIALITE P 12-20

L'ORGANISATION PORTUAIRE FRANCAISE P 21-37

CONCLUSION P 38-40

PROPOSITIONS P 41-44

*Le Ministre de l' Aménagement du Territoire,
de l'Équipement et des Transports*

21 JUIN 1995

Monsieur le Président,

Les deux plans portuaires de 1986 puis de 1991-92 ont marqué des étapes importantes du redressement de la filière portuaire française, tourné vers la recherche d'une plus grande compétitivité. Vous avez été appelé par votre réflexion puis par votre action à la présidence du Conseil National des Communautés Portuaires à être un moteur essentiel de ces réformes.

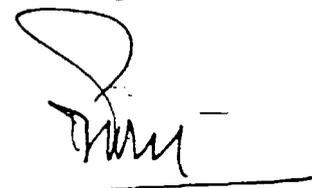
Le gouvernement a l'intention de poursuivre l'action engagée avec pour ambition légitime de donner à la filière portuaire française une place prééminente en Europe au tournant du prochain siècle.

Le secteur de la manutention doit mener à bien la réforme engagée en 1991. Les dispositions d'application de la loi sur la domanialité publique de 1993 doivent être adaptées aux exigences d'un développement économique, créateur d'emplois. L'organisation portuaire française actuelle a été formalisée par la loi de 1965. Elle mérite d'être réexaminée au regard de trois données majeures : les nouveaux rapports qui se sont établis entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'intégration européenne et les profonds changements, notamment d'échelle, intervenus en trente ans dans l'économie du transport maritime.

L'importance que j'attache à l'économie portuaire, en raison de mes responsabilités dans le domaine de l'aménagement du territoire et des transports, me conduit à solliciter votre concours à titre personnel. Je vous confie donc la mission de dresser un bilan diagnostic de la politique portuaire menée depuis 1986 et de formuler les propositions cadres que vous estimerez nécessaires pour atteindre l'objectif visé.

Il me paraît souhaitable que vous consultiez les intervenants professionnels et syndicaux du secteur, les élus nationaux et locaux concernés ainsi que les administrations compétentes. Je veillerai à ce que vous disposiez des moyens nécessaires à cette mission afin que vous soyez en mesure de me remettre votre rapport pour le 1er octobre prochain.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Bernard PONS

Monsieur Jacques DUPUYDAUBY
Président du Conseil National des
Communautés Portuaires

INTRODUCTION

Le développement de notre commerce extérieur est une des conditions majeures de la relance de l'économie française qui est pour partie subordonnée à une plus grande compétitivité de notre secteur portuaire.

Outre son poids économique propre, celui-ci participe à la compétitivité de l'ensemble des entreprises importatrices et exportatrices françaises, notamment de nos plus importants groupes industriels. De ce fait, les conséquences en matière d'emploi de la politique de développement de nos Ports dépassent largement les quelque 300 000 emplois induits strictement par ce secteur stratégique.

A Rochefort, le 10 juillet dernier, le Président de la République, en personne, a souligné la nécessité de maîtriser l'ensemble de la chaîne intégrant les accès terrestres, la logistique associée, les infrastructures et le fonctionnement de nos Ports.

Précisant que leur modernisation et leur restructuration étaient en voie d'achèvement, il a rappelé qu'une mission avait été décidée par le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports, afin d'améliorer les performances de nos Ports. Il a conclu en souhaitant que cette mission permette de renforcer la compétitivité de nos installations portuaires, et par là même, de l'ensemble de notre économie.

S'inscrivant dans un tel contexte, ce Rapport se doit de proposer des solutions claires et non d'être une compilation de vagues réflexions dont la langue de bois serait le ton dominant et la pensée unique le critère de réflexion. Il s'agit de savoir si, au niveau portuaire, les lois de 1965, 1992 et 1993 permettent de répondre efficacement à l'ambition maritime que le Président de la République a demandé au Gouvernement de prendre en considération dans son action.

Comme l'a souligné lui-même le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports, la construction européenne en matière d'économie des services, dont les Ports sont une composante essentielle, ne peut se réaliser que dans le respect des principes du service public, quitte à bien s'entendre sur les exigences que cela comporte d'où l'attachement du Gouvernement à la préservation des missions de service public.

Partant de la constatation faite par le Ministre qu'il y a désormais urgence à mettre un terme à l'évidente contradiction existant entre d'une part le déclin de l'activité portuaire française au cours des vingt dernières années, accompagné d'un taux de chômage inadmissible dans les agglomérations du littoral et, d'autre part, la croissance très soutenue de notre commerce extérieur, ce rapport vise donc à répondre aux trois questions posées à savoir :

- La loi de 1992 est-elle de nature à permettre de mener à bien la réforme engagée en 1991 ?
- Comment convient-il d'adapter les dispositions de la loi sur la domanialité publique de 1993 aux exigences d'un développement économique créateur d'emplois ?
- De quelle manière la loi de 1965 doit-elle être réexaminée en regard des nouveaux rapports qui se sont établis entre l'État et les Collectivités locales, de l'intégration européenne et des profonds changements, notamment d'échelle, intervenus en trente ans dans l'économie du Transport Maritime ?

S'inscrivant dans la lignée du Rapport DUJARDIN, notre réflexion s'est portée dans un premier temps sur le bilan de ce qui a été fait depuis 1986, époque à laquelle à la demande du Premier Ministre Jacques CHIRAC, Ambroise GUELLEC, le premier, a préconisé la politique du PORT par PORT.

Dans un deuxième temps, après avoir analysé les faiblesses ou les dysfonctionnements constatés dans la mise en oeuvre de ces trois lois, nous nous sommes efforcés de définir les mesures à prendre.

LA MANUTENTION

Jusqu'en 1992, la principale préoccupation du Gouvernement et des manutentionnaires a été de faire face aux problèmes des sureffectifs. En 1986-1988, les plans GUELLEC permirent une première réduction significative de l'effectif des dockers professionnels mais ne furent pas accompagnés de gains de productivité notables. Lorsque fut présenté le plan LE DRIAN, le nombre de dockers présents sur les quais était de 8 300.

Malgré ces nombreux départs, les Ports français restaient obstinément mal placés dans la compétition internationale et, en dépit du discours optimiste des autorités portuaires, leurs résultats demeuraient très médiocres comparativement à leurs voisins du Nord.

A la suite des grèves de Dunkerque en 1990, M. DELEBARRE lança une série de consultations en vue de s'attaquer au problème de fond et les manutentionnaires qui, jusqu'alors, avaient été d'ardents défenseurs de la loi de 1947, en demandèrent l'abrogation et réclamèrent la mensualisation des ouvriers dockers sans être apparemment totalement conscients de ce que ceci impliquerait notamment au niveau de l'organisation interne de leurs entreprises.

Lorsqu'il fut nommé Secrétaire d'Etat à la Mer, en 1991, M. LE DRIAN, se déclara d'entrée et avec un exceptionnel courage favorable à l'idée d'un changement radical et global. Il présenta un plan en 3 volets indissociables : la manutention, la réforme de la domanialité, les accès portuaires.

M. LE DRIAN qui estimait que la mensualisation des dockers n'était qu'un moyen et non une fin, se heurta immédiatement à l'opposition farouche de la C.G.T. qui ne voulait, en aucun cas, de la mensualisation.

Le volet manutention du plan LE DRIAN prévoyait, dans un premier temps, une négociation Port par Port devant aboutir à un projet de loi élaboré d'une façon consensuelle. Cette procédure échoua ce qui entraîna la préparation d'un projet de loi par le seul Gouvernement.

Ce projet de loi souleva de nombreuses réticences notamment au sein de la majorité de l'époque. M. TAPIE alla même jusqu'à déclarer : « Si ce texte ne pouvait pas être réétudié, il ne pourrait pas obtenir un vote favorable de ma part à l'Assemblée Nationale ». Quelques jours après cette déclaration, M. LE DRIAN sortait du Gouvernement et M. TAPIE y entrait.

Successeur de M. LE DRIAN, M. Charles JOSSELIN hésita beaucoup à reprendre le plan LE DRIAN. Mais, devant la levée de boucliers que suscitaient ces attermolements, le Premier Ministre décida, au grand dam de la FNPD, de maintenir le plan LE DRIAN.

Le projet de loi, adopté par tous les groupes de l'Assemblée Nationale à l'exception des communistes, et ensuite dans les mêmes termes par le Sénat, ménageait deux ambitions contradictoires : la libéralisation du recrutement des travailleurs portuaires dans les entreprises de manutention et le maintien de l'architecture de la loi de 1947.

La mise en oeuvre de cette réforme fut accompagnée par des plans sociaux, négociés Port par Port, entre les Entreprises et les Représentants syndicaux des dockers. Le coût global de ces plans sociaux, prévu à l'origine pour 2 Milliards de F, a été évalué à plus de 4 Milliards de F dont 2 à la charge de l'Etat, 1 à la charge des Collectivités locales et 1 des acteurs portuaires. Il semblerait au vu des dernières estimations que l'on atteigne maintenant le chiffre de 5 Milliards...

Parallèlement, une Convention Collective Nationale a été préparée, avant le 31 décembre 1993. Elle n'a toutefois été signée par la FNPD qu'en mars 1994 et n'est entrée en vigueur que le 1er novembre 1994.

La mise en application de la réforme a été relativement rapide à DUNKERQUE, à ROUEN et dans un certain nombre de Ports d'intérêt national. Il n'en fut pas de même partout.

A SAINT-NAZAIRE, il fut créé une Société Anonyme dont les dockers détiennent 58% du capital et qui fonctionne comme un BCMO mais doit répondre à des règles de concurrence. A Brest, il existe également une coopérative de dockers concurrente des entreprises de manutention lesquelles sont cependant obligées d'utiliser la même main-d'oeuvre.

Au HAVRE, il fallut résoudre et justifier le délicat problème de la mensualisation de plus de 200 apprentis et intermittents, malencontreusement et abusivement recrutés en 1989. En contre partie de meilleures conditions pour l'organisation du travail, de réformes, les entreprises de manutention consentirent aux dockers des facilités, légales certes, mais contraires à l'esprit de la loi de 1992.

Dans son rapport de février 1995, remis au Ministre de Tutelle sur l'évaluation de la réforme, -Rapport qui ne fut pas rendu public- l'Ingénieur Général BROSSIER écrit à propos de cet accord : « Le sort de ces apprentis aura lourdement pesé pendant 5 ans sur les conditions dans lesquelles le Port du Havre a fonctionné... le syndicat « du port », qui a su rester le seul interlocuteur de la partie patronale, a pu ainsi moduler la manifestation des dysfonctionnements pour « démontrer » l'insuffisance des effectifs et « justifier » la mensualisation des quelque 200 apprentis et intermittents... Rien ne permet aujourd'hui d'affirmer que le pari qu'aura été l'embauche progressive de ces 200 dockers supplémentaires sera gagné grâce, à la fois, à un meilleur fonctionnement des entreprises de manutention, à la reprise de l'activité économique et à un regain de confiance de la clientèle... ».

A Marseille, où l'accord ne fut signé qu'en décembre 1994, les manutentionnaires acceptèrent l'abandon du projet de mensualisation totale et inventèrent un dispositif tendant à éviter l'application des radiations de dockers en sureffectif.

Pudiquement présenté comme un compromis inspiré par le bon sens, cet accord comme celui du Havre, a été jugé contraire à l'esprit de la loi par le CNCP.

Dans un communiqué virulent l'AUTF a condamné cet accord qui « met en place des accords salariaux extraordinaires, liés à un accord de fiabilité qui n'inspire aucune confiance et crée des risques importants de contamination aux autres Ports ».

Pour sa part l'Ingénieur Général BROSSIER écrit, dans son rapport précité : «... tel le phénix, la loi de 1947 renaît sur les quais du Port de Marseille » et il ajoute : « le syndicat ouvrier veut maintenir, par le biais de l'existence non seulement de dockers intermittents mais aussi d'ouvriers « occasionnels », le système de cogestion de la manutention sur l'ensemble du port... on est en droit de penser que les gains de compétitivité attendus nécessiteront un certain délai avant d'être perceptibles par la clientèle... ».

Dans ce même rapport, M. Brossier porte le jugement global suivant :

« Finalement, il en est de Marseille comme du Havre. L'année 1994 aura été nécessaire pour sortir du système antérieur. Les conditions de sortie entraînent un handicap supplémentaire pour la compétitivité et la question fondamentale aujourd'hui est la suivante : les entreprises de manutention seront-elles en mesure d'organiser efficacement la mise en oeuvre de leur personnel, de réintégrer le dialogue social au sein de l'entreprise (et non pas avec le syndicat « du Port ») et de maîtriser leurs coûts ? Force est de reconnaître aujourd'hui que pour les deux principaux ports français une réponse positive à cette question est rien moins qu'assurée ».

Ainsi donc, au Havre et à Marseille, la mensualisation n'a pas été proportionnellement aussi importante que dans les autres Ports, du fait entre autres de l'organisation très forte des représentants syndicaux, des erreurs d'appréciations des autorités portuaires, de l'attitude pour le moins ambiguë de certaines entreprises de manutention et de la vigilance abusée du Ministre de Tutelle.

Grave est également la constatation que les accords récemment intervenus à Nantes et à Bordeaux tendent, par certaines dispositions, à ressusciter le BCMO, faisant des « occasionnels » les « intermittents du régime de 1992 » ou à revenir sur ce qui rendait le régime de 1947 complètement inadapté à la nouvelle donne économique et sociale.

Certes, la réforme de la manutention a sur le papier des aspects positifs :

La loi ouvre la voie vers une banalisation de l'emploi dans la manutention. Tout d'abord, est affirmé le principe de la mensualisation des ouvriers dockers, c'est-à-dire l'emploi par contrat de travail à durée indéterminée et la stabilisation dans une entreprise donnée.

En outre, l'inspection du travail, précédemment exercée par le Directeur du Port est confiée à l'inspection de droit commun.

Les cotisations payées par les employeurs font l'objet d'un ajustement propre à chaque Port, en fonction des dépenses réelles, l'ancienne péréquation nationale étant supprimée.

De nouvelles cartes professionnelles d'ouvriers dockers ne peuvent plus être attribuées mais celles détenues par les dockers sont conservées. Les organismes issus de la loi de 1947 (CAINAGOD et B.C.M.O.) sont maintenus mais évoluent vers une déconcentration de leur fonctionnement et leur disparition à terme devrait être inéluctable.

Le nombre de dockers intermittents, du fait de la mensualisation massive, de la mise en oeuvre des plans sociaux et de la non-délivrance de nouvelles cartes professionnelles, devrait aller en diminuant jusqu'à l'extinction complète.

En outre, un système de limitation du nombre d'intermittents par Port est instauré et la radiation de dockers peut être prononcée dès lors que le taux d'inemploi dépasse un certain seuil.

Dans la pratique, les ouvriers dockers occasionnels sont embauchés sous contrat à durée déterminée de droit commun.

L'ajustement des effectifs d'ouvriers dockers dans les Ports français a donc constitué l'aspect le plus spectaculaire de la réforme portuaire avec le départ d'un ouvrier sur deux.

On peut dire de cette réforme qu'elle était indispensable et qu'elle marque un premier pas important.

Malheureusement, elle était viciée à la base : d'une part, elle organisait un système transitoire, d'autre part elle maintenait les dispositions de la loi de 1947 qui, c'est clair aujourd'hui, permettent un retour facile aux usages d'antan. Ainsi la loi de 1992 est-elle ambiguë. Certains de ses décrets d'application ne respectent pas la volonté du Législateur.

Si donc on ne veut pas que cette réforme ait été inutile et que la logique de la loi de 1992 soit menée à son terme, il convient de prendre des mesures rapides et déterminées car les premiers dérapages constatés sont graves et ne pourront qu'en générer d'autres ailleurs.

Il est urgent d'aller maintenant au bout de la réforme, en ne se contentant pas de modifier par la voie réglementaire telle ou telle mesure . Ce serait mettre un cautère sur une jambe de bois. Car, peut-on raisonnablement reprocher à certaines entreprises de manutention qui, de toute évidence, ne s'étaient pas préparées à cette mutation historique, d'user des ambiguïtés de la loi et de ses décrets d'application pour tenter de survivre, sans garantie pour autant d'y parvenir ?

Il s'agit bien en effet, pour elles, de survivre car les entreprises de manutention sont aujourd'hui dans une situation très difficile notamment sur le plan financier :

* Elles ont dû et devront continuer à faire face au remboursement du plan social, charge que les entreprises extérieures qui viendraient aujourd'hui s'installer sur les Ports français n'auraient, quant à elles, à assumer que pour le solde restant à courir.

- * Elles sont soumises à une taxe foncière dont sont exonérées les CCI, les Ports Autonomes et pratiquement toutes les professions du monde maritime.
- * Elles doivent devenir de réelles entreprises industrielles alors même que la carte professionnelle de dockers a été supprimée, dans son principe, mais maintenue dans ses avantages.
- * Elles doivent faire face à la confusion sur la priorité d'embauche des intermittents et des occasionnels réguliers.
- * Elles doivent tenir compte du rôle maintenu des BCMO qui mélangent la logique ancienne de 1947 et celle de la réforme vers le droit commun.
- * Elles doivent assumer le coût de l'anachronique CAINAGOD initialement prévue pour indemniser 22 000 dockers et dont le total des frais de fonctionnement sera, pour 1995, de 15,8 MF ce qui signifie que les employeurs devront payer 4 F pour payer 1 F d'indemnité de garantie.
- * Elles affrontent, pour certaines d'entre elles, les problèmes posés par l'utilisation de l'outillage public, l'investissement privé devant par ailleurs se développer pour doter les ports d'outils industriels, palier le manque de moyens des collectivités locales et créer de vrais opérateurs de terminaux maîtrisant l'ensemble de leurs coûts.

S'il est exact que, pour sa part, la C.G.T. a encouragé la main-d'oeuvre dockers à demeurer dans l'intermittence, parallèlement les entreprises de manutention ont souvent mensualisé la main d'oeuvre, au-delà de leurs besoins, et à des conditions salariales avantageuses. Ainsi, se lamentent-elles aujourd'hui des sureffectifs ! Ainsi, le but recherché par la C.G.T. de partager un travail en décroissance en créant une sous-utilisation excessive de la main-d'oeuvre est-il atteint !

S'il est incontestable que les particularismes de cette activité imposent des contraintes, il n'est pas moins vrai que les entreprises sont aujourd'hui, pour des raisons pratiques, dans l'impossibilité de faire appel à du personnel intérimaire comme peut le faire toute autre entreprise. Le rapport de force avec le Syndicat ne leur donne ni la possibilité de faire appel aux Sociétés d'intérim ni d'utiliser les autres catégories de personnel, propre à l'entreprise, en cas d'insuffisance de main d'oeuvre professionnelle.

Si, apparemment, les dockers sont passés d'une opposition systématique à la mensualisation, à la recherche du contrat à durée indéterminée en entreprise, la C.G.T., n'hésite pas à afficher dans les faits sa volonté de revenir au statut antérieur tout en tenant un discours de gardien de l'Esprit de 1992.

Il y a tout lieu de craindre que, les entreprises étant poussées par des nécessités économiques, et la C.G.T. étant désireuse de revenir sur cette réforme, il ne se recrée rapidement un régime similaire à l'intermittence, maintenu par la loi et ses règlements au détriment du régime de la mensualisation.

Le but unanimement reconnu étant l'urgence absolue de la réduction du coût de la manutention, et celui-ci n'ayant pas été atteint, il convient d'en déduire que la réforme n'a pas pleinement réussi puisque si l'on peut dire que nos Ports sont redevenus relativement fiables (absence de grèves depuis un an), ils n'en ont pas pour autant retrouvé le chemin de la compétitivité.

Si l'on peut comprendre que le Gouvernement de l'époque n'ait pas voulu heurter de front tant sa propre majorité que ses partenaires communistes lors de l'élaboration et du vote de la loi, si, pour les mêmes raisons, on peut accepter l'idée que les mesures réglementaires de décembre 1992 aient été dictées par des impératifs plus électoraux qu'économiques, on comprend moins bien, par contre, pourquoi de 1993 à 1995, le Gouvernement a assisté passivement à la dérive et pourquoi il n'a pris aucune mesure, au moins sur le plan réglementaire, pour y mettre fin.

On peut également s'interroger sur les raisons pour lesquelles le Gouvernement a finalement accepté la signature des accords du Havre et de Marseille.

On ne peut donc que regretter que n'aient pas été rendues publiques par le Ministre de Tutelle les conclusions du rapport BROSSIER, remis en février 1995, lequel émettait les doutes les plus grands quant au résultat de la réforme, préconisait un certain nombre de mesures réglementaires à mettre en place d'urgence et posait la question d'une éventuelle révision de la loi de 1992.

On ne peut enfin que constater combien le travail des commissions de suivi, mises en place Port par Port dès 1992, a été pour le moins confidentiel, le Ministre ayant, par exemple, refusé de communiquer les résultats de leurs constatations au CNCP.

De 1992 à 1995, la grande théorie de l'administration a été de dire qu'il ne fallait pas brusquer les mentalités, qu'il fallait être prudent, qu'il ne fallait rien faire qui puisse mettre en danger la réforme etc...

Les Gouvernements successifs ont suivi sans réagir ce type de conseils, encouragés d'ailleurs par nombre de professionnels qui redoutaient de voir revenir les grèves à répétition.

Aujourd'hui, il faut être lucide et accepter l'idée que si cette loi a marqué un pas décisif et a fortement fait évoluer les mentalités, nous sommes néanmoins à un tournant. Si des mesures radicales ne sont pas prises, les entreprises ne pourront faire autrement que de s'adapter à la situation au jour le jour, en ayant par ailleurs à résoudre le double problème posé par le vieillissement de la main-d'oeuvre dockers et la nécessité de former, dès maintenant, des jeunes pour la relève.

Si donc on veut que soit achevé ce qui a été courageusement commencé en 1991, il convient d'agir vite et de façon chirurgicale en mettant les uns et les autres devant leurs responsabilités, certes, mais aussi en leur en donnant les moyens juridiques et financiers, ce qui signifie, sur le plan pratique :

* débarrasser la loi de 1992 des scories de la loi de 1947 et ôter ainsi aux entreprises et aux dockers toute possibilité de revenir au système antérieur, en levant notamment toute hypothèque en ce qui concerne la définition de la main d'oeuvre occasionnelle,

ce qui, au-delà de l'indispensable aménagement des textes, signifie aussi :

* décharger les entreprises des charges financières et fiscales qu'elles ne pourront en aucun cas assumer et leur permettre de pouvoir répondre par le système de l'intérim aux nécessités inhérentes aux travaux de manutention portuaire.

* exiger en contrepartie des entreprises de manutention qu'elles exercent pleinement les responsabilités qui leur incombent en matière d'organisation du travail et de dialogue social.

* assurer un suivi -réel cette fois ci- de l'évolution des structures, des coûts et des résultats.

Lorsque nous lisons dans LA MARSEILLAISE du 09 septembre 1995 que le Secrétaire du Syndicat C.G.T. des Dockers de FOS déclare : «...La loi de 1992 contre laquelle nous nous sommes tant battus est caduque et inapplicable... » nous n'hésitons pas à dire que la situation présente est extrêmement dangereuse et que si la pente actuelle est suivie, on ira vers une catastrophe, que la réforme de 1992 n'aura pas servi à grand-chose et qu'une nouvelle fois le contribuable devra mettre la main à la poche et que notre économie portuaire aura définitivement brisé ses chances de reprendre place en Europe.

Ainsi appartient-il au Gouvernement de décider si, comme ce fut le cas de 1993 à 1995, il regarde et n'agit pas ou si, au contraire, faisant preuve de détermination, il s'attaque définitivement aux racines du mal en complétant la loi de 1992 pour abroger la loi de 1947.

Si tel n'est pas le cas, la loi de 1992 n'aura malheureusement pas sonné, ainsi que l'écrivait François GROSRIEUX dans LE MONDE du 14 mai 1992 : «... la fin d'un monde, d'un mode d'organisation du travail, d'un monopole syndical d'airain, d'un régime juridique atypique dans lequel les entreprises, toujours convaincues d'être battues d'avance dans les rapports de forces, se sont laissées confisquer la gestion des hommes, et ce qui est plus grave, les ambitions maritimes de la nation » -

Tout sera à recommencer et dans les pires conditions. Est-ce ce que l'on veut ?

LA DOMANIALITÉ

Les Ports maritimes ne sont pas seulement des lieux de transit de marchandises importées ou exportées par voie maritime. Depuis longtemps, des industries se sont implantées à proximité des lieux de déchargement et même dans les enceintes portuaires. Or, les emprises portuaires sont constituées essentiellement par du domaine public maritime, soit naturel à l'origine soit artificiel du fait des travaux réalisés.

Les contraintes de la domanialité publique, nécessaires à la protection indispensable de ces éléments du patrimoine national étaient devenues de plus en plus incompatibles avec les exigences économiques des investisseurs : en effet, les investissements devenaient très coûteux, les industriels souhaitaient bénéficier de garanties de durée et de solidité des droits et recourir à des financements impliquant la reconnaissance d'un véritable droit de propriété sur leurs réalisations (emprunts hypothécaires et plus récemment crédit-bail).

Le domaine public de l'État est considéré comme inaliénable, imprescriptible et il n'est susceptible d'occupation privative que de façon précaire, révocable et personnelle. De plus, l'application de la jurisprudence de l'arrêt du Conseil d'État de 1956 « Le Béton » donnait une définition très extensive de la notion de domaine public et accroissait donc les mécontentements.

En outre, la doctrine et la jurisprudence relatives aux occupations domaniales ont connu un certain nombre d'évolutions et d'atermoiements, provoquant des ambiguïtés gênantes.

Même si une grande partie de la doctrine et de la jurisprudence reconnaissent l'existence de droits réels aux occupants privatifs du domaine public, le Ministère des Finances, « gardien » du code du domaine de l'État, estimait illégales de telles pratiques.

En 1989, à l'instigation du Ministère de l'Équipement agissant conjointement avec celui des Finances, une demande d'avis fut formulée auprès de la Section des Travaux Publics du Conseil d'État. L'avis rendu le 13 juin 1989, sur le rapport de Monsieur le Conseiller Max QUERRIEN, déclarait qu'il ne pouvait y avoir de droits réels sur le domaine public que si une loi le prévoyait. Cet avis interprétait donc le droit en déclarant qu'en l'état des textes, aucun droit réel n'existait, mais offrait une ouverture en préconisant la préparation d'un texte législatif.

La préparation de ce texte fut longue et laborieuse.

Tout d'abord, le Ministère des Finances était opposé à la préparation d'un texte isolé et souhaitait que des dispositions soient intégrées dans un projet de transformation du code du domaine de l'État en code des propriétés publiques, dont l'élaboration fut confiée en 1991 à un groupe de travail interministériel présidé par M. QUERRIEN, Conseiller d'État honoraire.

Dans le cadre de la modernisation de la filière portuaire, convaincu que la réforme de la domanialité publique était le corollaire indispensable de la réforme de la manutention, M. LE DRIAN inclut cette composante dans son plan; mais l'arbitrage rendu à Matignon confia au Ministère du Budget le soin de piloter l'élaboration d'un projet de loi qui devait être de portée générale.

Le groupe de travail QUERRIEN reçut un mandat spécial pour élaborer ce projet de loi. Le Ministère de l'Équipement (essentiellement dans ses composantes portuaires et aéroportuaires) fut un des éléments moteurs du groupe de travail. Malheureusement, le calendrier prévu par le Plan LE DRIAN ne fut pas respecté et le projet de loi préparé ne fut pas présenté au Parlement en 1992, les deux ministres successifs MM CHARASSE et MALVY n'ayant jamais repris ce projet malgré les nombreuses relances des manutentionnaires, des chargeurs, de l'UPACCIM, du Ministère de l'Équipement et du Secrétariat d'État à la Mer.

En avril 1993, le projet fut relancé par le Ministère de l'Équipement qui avait même envisagé un projet propre à ses activités et souhaité des améliorations considérables au projet. En particulier, le Ministère avait envisagé des dispositions visant à réduire le champ du domaine public ce qui aurait eu pour effet de lever une grande partie des difficultés. Le Gouvernement, sans prendre en compte l'urgence toute particulière que présentait le problème portuaire, a cependant voulu qu'un texte domanial soit commun à tout le domaine de l'État et a imposé une commande impérative au Ministre du Budget dont nul ne pouvait ignorer qu'il serait plus sensible aux arguments pro-domo de son Administration qu'aux impératifs économiques.

La loi, limitée au seul domaine de l'État, fut enfin examinée à la session parlementaire du printemps 1994. Le Gouvernement accepta quelques amendements parlementaires sans grande portée et rejeta tous les autres notamment ceux relatifs au zonage. La loi fut promulguée le 24 juillet 1994 après que le Conseil Constitutionnel, saisi par les parlementaires socialistes, ait rendu une décision.

Cette décision du Conseil Constitutionnel, si elle n'a eu que des conséquences mineures sur le texte lui-même (un membre de phrase a été retiré) revêt cependant une très grande importance, car elle apporte des commentaires sur toute la loi et rappelle un certain nombre de grands principes auxquels l'administration doit se conformer. En particulier, si les dispositions de la loi ne sont pas jugées portant atteinte à l'inaliénabilité du domaine public, le Conseil rappelle sans cesse que l'administration doit veiller à la continuité du service public et protéger la propriété publique. Les conséquences économiques de cette décision du Conseil Constitutionnel sont très lourdes.

Ces rappels ont bien évidemment pesé sur l'élaboration du décret d'application de la loi. Le décret fut préparé exclusivement par le Ministère du Budget et discuté en réunions interministérielles à Matignon. Le texte fut largement précisé et remis en forme par le Conseil d'État sans que le contenu de fond ne soit bouleversé. Le texte, signé par la totalité des membres du Gouvernement, fut publié le 6 mai 1995. Un deuxième décret est toujours en attente, il devrait donner la compétence aux établissements publics et concessionnaires gestionnaires de domaine public pour délivrer des A.O.T. constitutives de droits réels. Quand sortira-t-il ?

* * *

Avant de porter un jugement d'ensemble sur les améliorations et les lacunes, apportées par cette loi, il est important de rappeler le contenu des dispositions nouvelles.

La loi pose comme principe, qu'en l'absence de dispositions contraires, tout titre d'occupation privative d'occupation du domaine public artificiel de l'État ou de ses établissements publics est constitutif de droit réel au profit du bénéficiaire de l'autorisation. Ce droit réel s'analyse comme une sorte de droit de propriété, mais limité dans le temps (durée de l'occupation limitée à 70 ans) et limité dans sa portée (cessible mais avec l'agrément du propriétaire du domaine, hypothécable mais uniquement pour couvrir des dettes créées par la réalisation de l'ouvrage faisant l'objet des droits).

Les conditions de cessation, d'hypothèque ou de recours au crédit-bail donnent lieu à des procédures administratives précisées par décret et qui sont assez lourdes. Les cessions sont soumises à agrément préalable, qu'il s'agisse de cession de gré à gré ou de cession forcée (cas de saisie immobilière) ; les transferts entre crédit-bailleur et crédit-preneur sont soumis aux mêmes dispositions de cessions de gré à gré. Les cas où il y a risque d'atteinte à la continuité du service public entraînent l'obligation d'un accord du ministre chargé du budget. Le recours au crédit-bail n'est possible qu'en l'absence d'atteinte à la continuité du service public et n'est libre que si les finances de l'État ne sont pas impliquées dans l'investissement.

A la fin des autorisations, le bien réalisé doit être démoli, sinon il est incorporé au domaine de l'État.

En cas de retrait anticipé de l'autorisation, l'investisseur a droit à une indemnisation qui est calculée comme en matière d'expropriation, ce qui signifie qu'elle serait supérieure à celle résultant des actuels modes de calcul.

Le jugement que l'on peut porter sur cette loi est très mitigé. D'ailleurs, de nombreux professeurs de droit l'ont critiquée l'estimant quasiment inutile ou pas assez audacieuse.

Ces textes résultent, comme cela a été indiqué ci-dessus, de compromis et sont de portée générale. Or, les préoccupations spécifiques des gestionnaires de domaine accueillant des activités économiques sont très différentes de celles des gestionnaires de domaine plus « traditionnel » voué aux seules activités d'intérêt général. Le texte a donc été banalisé et nivelé vers le bas.

Les acteurs portuaires, tout particulièrement les Ports Autonomes, avaient interprété les textes antérieurs et la jurisprudence d'une façon favorable aux intérêts de leurs clients investisseurs. Le nouveau texte est donc « en retrait » par rapport à leurs pratiques antérieures même s'il présente de réelles avancées dans les Ports d'intérêt national où le contrôle des services fiscaux était beaucoup plus pressant.

A première vue, les textes ont le mérite de clarifier une situation qui était ambiguë : désormais, le droit réel conféré aux occupants a un contenu et sa transmission est organisée selon une procédure précise garantissant les intérêts privés et protégeant le patrimoine de l'État. Le recours au financement par crédit-bail, la possibilité de garantir un emprunt, l'allongement de la durée d'occupation et la garantie d'une indemnisation en cas de retrait anticipé du titre sont des éléments qui devraient inciter des industriels à investir dans les ports.

Mais bien des éléments restent encore dans l'ombre ou sont insatisfaisants :

Sur le plan pratique, l'absence de publication du décret qui confèrera les compétences aux établissements publics et aux concessionnaires tout particulièrement les Ports Autonomes et les concessionnaires des Ports d'intérêt national enlève beaucoup d'efficacité à la parution de ces textes. Ainsi, à ce jour, ni les Ports Autonomes, ni les Chambres de Commerce et d'Industrie concessionnaires ne sont-ils habilités à délivrer des autorisations avec droits réels sur le domaine public de l'État dont ils ont la gestion, même quand elles ne participent pas directement du service public.

La nécessité de publier aux hypothèques les droits réels pour qu'ils produisent des effets à l'égard des tiers entraîne l'obligation de cadastrer le domaine public maritime.

Le recours au crédit-bail est limité aux seuls investisseurs privés et les concessionnaires ou entreprises publiques n'auront pratiquement aucune possibilité de bénéficier de ces dispositions. Au demeurant, la première mesure réglementaire prise par le Gouvernement de fixer à un seuil de 20 MF seulement les investissements des concessionnaires de service public, d'outillage public ou nécessaire à la continuité du service public, qui sont soumis à un double accord ministériel, n'est pas de nature à responsabiliser les acteurs portuaires.

Les textes ne sont pas applicables au domaine public des collectivités locales, ni au domaine de l'État mis à disposition dans le cadre des lois de décentralisation ou transféré en gestion : ceci entraîne donc une distorsion de traitement supplémentaire entre Ports maritimes relevant de l'État et les autres.

La loi ne traite que de l'avenir et des autorisations en cours de validité dont les ouvrages autorisés font l'objet de modifications substantielles : les droits des occupants restent donc aussi ambigus qu'auparavant alors que l'annonce de la loi avait laissé espérer la résolution de tous les problèmes.

Très symboliques sont également certaines analyses du Conseil National de la Comptabilité qui recommandent d'inscrire les droits réels accordés par la loi sur les bâtiments en immobilisations incorporelles plutôt que corporelles. Les gestionnaires d'ouvrages concédés avaient réussi, de justesse, à convaincre la Commission concession de ce Conseil de ne pas suivre cette orientation. Cet avis a été remis en cause sous la pression des représentants, en particulier du Conseil d'État et de la Cour des Comptes.

Tout ceci peut, certes, paraître une discussion byzantine de spécialistes de la comptabilité. La réalité est, néanmoins, que pour un banquier ou un investisseur, en particulier étranger, il existe une différence fondamentale entre un ouvrage inscrit à son bilan comme un bien matériel, même avec des réserves, et le même ouvrage inscrit sous la forme de droits immatériels dont il disposerait sur l'État.

On voit ainsi comment les organismes régulateurs juridiques et financiers de l'État peuvent vider de leur signification des actes symboliques de la volonté du Gouvernement et du Législateur.

- Enfin se pose le problème du retour des produits de cession aux gestionnaires des Ports. Les terrains et terre-pleins inclus dans le domaine de l'État, remis en jouissance aux Ports Autonomes, concédés ou utilisés par les Chambres de Commerce et d'Industrie concessionnaires dans les Ports non Autonomes, ont été en général réalisés ou mis en valeur avec une participation très significative du trafic maritime au travers des droits de port et taxe payés souvent depuis des décennies.

Lorsque, par suite de l'évolution de l'activité portuaire ou de l'urbanisme, ils ne deviennent plus utiles au port, ils pourraient être aliénés ou changés d'affectation au sein du domaine public.

Pendant longtemps, les Ports ne retrouvaient qu'un intérêt financier limité à ces opérations, le retour des produits de cession étant limité, dans des périmètres déterminés, au réemploi pour des acquisitions foncières. Cette situation s'est améliorée pour les Ports Autonomes ces dernières années. En effet, par une lettre interministérielle a été reconnu la possibilité de récupérer 90% de ces produits pour un investissement libre par le Port Autonome. Par ailleurs, l'attribution au Port Autonome de l'indemnité de changement d'affectation a été admise dans un certain nombre de cas.

Cependant, les Ministères des Finances et du Budget ont choisi la procédure du fonds de concours qui conduit à des délais supérieurs à un an et à un passage systématique par le Ministère du Budget pour les premières opérations. En ce qui concerne les changements d'affectation, il ne s'agit que d'un usage qui est contredit par certaines dispositions du code des Ports maritimes.

On voit donc le peu d'empressement du quai de Bercy à donner aux Ports un minimum de souplesse.

En ce qui concerne les Ports concédés, aucune disposition explicite ne prévoit le retour au gestionnaire public des produits résultant de restructuration du domaine qu'il exploite et qu'il a contribué à valoriser par les redevances perçues sur le trafic.

Certes, la loi du 25 juillet 1994 a sensiblement modifié le régime de la domanialité publique, mais l'absence de volonté politique du Gouvernement, la prudence du Législateur et l'intervention du Conseil Constitutionnel ont malheureusement limité l'ambition de cette réforme.

Les plus optimistes pourront estimer que dans la forme, elle représente un progrès et conduit à un régime juridique qui n'est plus sensiblement défavorable par rapport à celui des Ports concurrents. Néanmoins, cette « avancée juridique » aura bien du mal à être exploitée commercialement par les établissements portuaires.

Dès maintenant, au vu des premiers décrets d'application sortis ou en cours d'élaboration, il est clair que l'administration cherche à instaurer des procédures plus lourdes avec une centralisation excessive des décisions qui sont loin de favoriser l'esprit d'initiative et de responsabilités au niveau local.

A titre d'exemple démontrant l'interprétation restrictive que l'Administration s'efforce de faire de la loi du 25 juillet 1994, on peut citer les problèmes posés aux occupants du domaine public de tel ou tel Port d'intérêt national.

La loi n'ayant point d'effet rétroactif, ce texte -nous l'avons dit précédemment- ne s'applique qu'aux autorisations d'occupation du domaine public délivrées postérieurement à son entrée en vigueur, et n'a pas vocation à régir les situations existantes nées d'un titre en cours de validité.

Il semble que, prenant prétexte de la promulgation de la loi, l'Administration entende remettre en cause les droits que détiennent de leur titre certains occupants, et, notamment, le droit de propriété qui leur est reconnu sur les ouvrages qu'ils ont édifiés.

Si ces conventions étaient remises en cause, les conséquences en seraient telles pour les entreprises occupantes que leurs droits s'en trouveraient annihilés et leur pérennité totalement compromise.

Est-il concevable de penser que le Législateur en adoptant cette loi ait voulu compromettre des relations contractuelles acquises de très longue date et provoquer un tel effet déstabilisateur ?

La volonté du même Législateur a-t-elle été de provoquer la disparition des entreprises occupant le domaine public ou leur transfert sur d'autres sites, avec les conséquences certaines sur l'emploi ?

D'une façon générale, le recours à des investisseurs privés suppose une rapidité de réaction que ne permettent pas les premiers projets de décrets.

Les plus optimistes des acteurs portuaires déclarent qu'il est encore trop tôt pour juger l'efficacité de la réforme de la domanialité publique prononcée par la loi du 25 juillet 1994 mais, ils s'empressent d'ajouter que si cette réforme constitue indiscutablement un pas dans le bon sens, elle n'a pas véritablement créé en faveur des occupants du domaine public des « droits réels » comparables à ceux qui peuvent être attribués pour l'occupation d'un terrain privé.

Sous l'ancien régime de la domanialité publique, d'importants équipements ayant été financés par des moyens privés, il est permis d'espérer que les nouvelles dispositions introduites par la loi du 25 juillet 1994 permettront que de nouvelles installations soient réalisées par des investisseurs privés... du moins des investisseurs français qui sont bien avertis qu'en pratique, les clauses de précarité figurant dans les autorisations sont plus théoriques que réelles.

Mais, il faut d'ores et déjà être conscients que demain comme hier, les investisseurs étrangers n'accorderont pas à cette pratique la même confiance car la précarité constitue pour eux une forte dissuasion à investir dans les Ports français.

La question qui se pose est donc simple : faut-il remettre en chantier la réforme de la domanialité publique ?

Notre réponse est clairement oui.

En effet, la politique domaniale, deuxième volet du Plan LE DRIAN est indissociable de la réforme de la manutention. Elle intéresse non seulement les manutentionnaires mais aussi les chargeurs et ceux-ci à double titre : lorsqu'ils établissent sur les Ports des unités industrielles ou des installations logistiques et plus généralement parce que le développement de ces installations logistiques, qu'elles soient réalisées par eux-mêmes ou des opérateurs dont c'est le métier, conditionne le coût de la manutention.

La loi actuelle, ses décrets d'application publiés ou en cours de préparation et l'interprétation qui est faite de ces textes par l'administration n'apportent pas les améliorations attendues pour accroître les garanties qui devaient être à l'origine accordées aux investisseurs privés contribuant à l'équipement de nos Ports.

On nous dit qu'il est difficile voire impossible d'aller beaucoup plus loin en matière de droits réels sur le domaine public. Pourquoi alors ne pas donner aux Ports les possibilités plus grandes qui existent sur le domaine privé ?

Il ne s'agit certes pas de transférer au domaine privé les terrains qui bordent les plans d'eau sur une profondeur d'au moins 200/250M, qui constitue la largeur minimale pour aménager un « bon poste » à marchandises diverses : ces terrains doivent dans l'intérêt même des Ports et de leurs clients, rester dans le domaine public inaliénables et imprescriptibles.

Par contre, le transfert au domaine privé pourrait parfaitement être envisagé pour des terrains plus éloignés des plans d'eau qui ont de ce fait un moindre intérêt stratégique pour le fonctionnement des Ports : les souplesses compatibles avec ce caractère privé seraient de nature à inciter des investisseurs à y établir des installations logistiques et des unités de production et de transformation, et ainsi à attirer dans nos Ports des clients « naturellement » intéressés à y faire passer leur trafic. Une telle incitation serait de nature à attirer les investisseurs étrangers légitimement méfiants à l'égard des clauses de précarité inévitables sur le domaine public.

Un tel zonage du Port avait été proposé par le Rapport MARCHAND adopté à l'unanimité par le CNCP. Cette suggestion de bon sens, et seule capable de répondre réellement aux problèmes posés, n'a pas été retenue. Le Ministre du Budget rejeta lors du débat à l'Assemblée Nationale tous les amendements parlementaires qui allaient dans ce sens.

En conclusion, est-il besoin de dire qu'il en est de la loi sur la domanialité comme de la loi sur la manutention ?

Les intentions étaient bonnes au départ, mais l'absence de volonté politique, les lourdeurs administratives et tous les bons prétextes qu'ils soient juridiques ou autres, ont abouti au fait qu'un texte qui aurait dû être voté dès 1992, c'est-à-dire en même temps que la réforme de la manutention ne l'a été que deux ans plus tard et dans des formes très restrictives.

On est bien loin de la volonté exprimée par M. LE DRIAN. La montagne a accouché d'une souris. Or, faut-il rappeler que sans réforme réelle de la domanialité, il ne peut y avoir de réelle réussite de la réforme de la manutention ?

Pour n'avoir pas suivi à la lettre le plan LE DRIAN, qui répétons-le encore une fois ne faisait qu'un tout, cette réforme de la domanialité est décevante et n'est pas adaptée aux exigences d'un développement économique créateur d'emplois. Elle doit donc être approfondie pour favoriser une politique foncière dynamique, compréhensible et applicable par tous, seule susceptible de susciter la création de véritables opérateurs de terminaux portuaires pour lesquels doivent être définies de nouvelles relations contractuelles entre les entreprises privées et les établissements portuaires.

L'ORGANISATION PORTUAIRE FRANCAISE

Une réflexion sur les voies et moyens d'une revalorisation de la filière portuaire française ne serait pas complète si elle ne s'accompagnait pas d'une tentative d'évaluation du degré d'adaptation de la structure juridique des Ports français à la mission qui leur est assignée par la puissance publique.

Dès lors que, par le hasard du calendrier, le présent rapport est rédigé au cours de l'année marquant le trentième anniversaire de l'entrée en vigueur de la loi du 29 juin 1965, il semble utile de s'interroger sur le point de savoir si le cadre juridique qui en est résulté conserve sa pertinence, ou bien si la revalorisation de la filière portuaire suppose sa modernisation.

Or, il est en France des sujets tabous. Quiconque ose seulement les évoquer se voit diabolisé et s'attire les foudres des tenants de la pensée unique. Seule une élite a le droit d'évoquer - à demi-mot s'entend- de tels sujets. Seule une élite, détentrice de la vraie foi, a le droit de porter un jugement sur certaines institutions ou sur certains textes de loi considérés comme des vaches sacrées.

Dans le passé, la sacro-sainte loi de 1947 ne devait surtout pas être remise en cause. « Toute la loi, rien que la loi » nous disait-on en 1986, lorsque nous préconisions l'abrogation de ce monstre.

Il en est de même aujourd'hui de celui qui émet des avis sur l'efficacité de l'organisation portuaire. C'est blasphémer que critiquer un tant soit peu ce texte « fondamental » élaboré, géré et défendu par une caste technocratique qui a su habilement organiser un lobbying pour clamer très fort que, sans elle, il est bien évident que nos Ports ne sauraient fonctionner.

Or, précisément, fonctionnent-ils ? Nos Ports Autonomes, qui n'ont d'autonomes que le nom, sont-ils des modèles de réussite économique ? Le développement de nos Ports d'intérêt national est-il tel que l'Etat puisse s'enorgueillir des résultats du contrôle qu'il exerce sur eux ?

Les Ports exercent par certaines de leurs activités une mission de service public et bénéficient de prérogatives de puissance publique. Ils ont un rôle moteur en matière d'aménagement du territoire et de développement régional et sont le siège d'investissements publics importants.

Mais, les Ports sont aussi des entreprises vendant un service et dont le souci premier doit être la satisfaction de leurs clients dans un contexte concurrentiel.

Enfin, ils sont le siège d'investissements privés et doivent, à ce titre, favoriser l'exercice des activités privées qui s'exercent sur leur domaine.

L'ensemble de ces éléments impose un équilibre entre les interventions de l'Etat, des collectivités locales et des établissements gestionnaires des équipements portuaires.

Il convient de souligner d'emblée que la structure juridique qui a vu le jour en 1965 a constitué, en son temps, un indéniable progrès, au moins à deux titres :

- elle a fait progresser l'autonomie des Ports, compte tenu de la situation qui prévalait antérieurement ;
- elle a doté les principaux Ports français d'une structure éprouvée, celle de l'établissement public, qui a constitué le garant efficace d'une gestion financière rigoureuse notamment au travers de la règle de l'équilibre budgétaire.

Comme on le sait, les choix réalisés en France, en matière d'investissement portuaire, ont valablement obéi à une logique essentiellement technique et industrielle. Il est vrai qu'au cours des années qui ont suivi ce premier et fort important « aggiornamento » de la structure des Ports français, la primauté a longtemps été donnée d'une part à la modernisation des infrastructures portuaires et, d'autre part, au développement à la périphérie immédiate des Ports de certaines activités industrielles spécifiques, la pétrochimie et la sidérurgie notamment. Compte tenu de ce qu'étaient les priorités de l'époque, le cadre hérité de la loi de 1965 a pour une large part répondu aux attentes que l'on avait pu former sur lui.

Trente années ont passé, et le diagnostic de la situation actuelle des Ports français semble faire apparaître qu'en contrepoint de ses indéniables atouts, ce cadre juridique manifeste aussi d'indéniables limites. Celles-ci peuvent être illustrées au moins à deux niveaux :

- * la création des établissements publics en tant que catégorie juridique à la fin du XIX^{ème} siècle a répondu à la volonté de doter certains services de l'État de la personnalité morale et de l'autonomie financière : or peut-on affirmer que la manière dont la loi de 1965 a été appliquée depuis trente ans a permis de faire entrer cette autonomie vis-à-vis de l'État dans les faits ?
- * la création des établissements publics répondait également à la volonté d'associer directement à leur gestion tant leurs usagers que les autres collectivités publiques intéressées à leur fonctionnement ; or, à la lumière des modalités pratiques du fonctionnement des Ports Autonomes et notamment de leurs Conseils d'Administration, peut-on raisonnablement dire aujourd'hui qu'un tel objectif d'association des usagers et des collectivités intéressées se trouve réalisé ?

Dès lors que l'on veut bien admettre les deux prémisses selon lesquelles d'une part l'autonomie des Ports vis-à-vis de l'État doit prendre son vrai sens et, d'autre part la fonction commerciale des Ports doit se voir reconnaître la première place, on est inévitablement conduit à rechercher une modernisation d'un cadre juridique maintenant trentenaire.

Incontestablement, la loi de 1965 a introduit une certaine confusion en regroupant au sein des Ports deux types de prérogatives de nature sensiblement différentes ; celles qui relèvent du rôle régalién de l'Etat dont le caractère de service public est sans ambiguïté et d'autres activités à caractère industriel et commercial.

En 1965, le Législateur a désigné les Ports Autonomes comme des Établissements publics de l'État, sans en préciser la nature. La jurisprudence a été conduite à préciser ce point mais d'une manière divergente. En effet, pour le Conseil d'État, un Port Autonome est un Établissement public mixte exerçant à la fois des missions de service public à caractère administratif et des missions à caractère industriel et commercial. Pour la Cour de Cassation, un Port Autonome est un Établissement public industriel et commercial pouvant exercer des missions de service public administratif. Cependant, pour la jurisprudence judiciaire, il n'a pas la qualité de commerçant.

De ce fait, la plupart des problèmes portuaires, qu'ils soient d'ordre financier ou stratégique, butent généralement sur l'absence de clarté du rôle de l'État et sur les prérogatives attribuées aux Ports.

Depuis des années, nombreux sont ceux qui souhaitent que le débat soit ouvert sur ce sujet, non pas pour tout remettre en cause mais, tout simplement, pour examiner -en toute objectivité- si le système mis en place en 1965 et qui a été porteur de grands succès... il y a quelques années, n'est pas aujourd'hui obsolète et ne mérite pas, pour le moins, une certaine mise à jour.

Aujourd'hui, face à l'émergence du droit communautaire, s'il est nécessaire d'insister sur le rôle de régulateur incombant à l'État, il faut néanmoins poser parallèlement la question : l'État doit-il rester opérateur ?

Pour notre part, nous estimons que la prise en compte de facteurs tels que l'implication des collectivités locales, l'ouverture européenne et la mutation rapide de l'économie du transport maritime devraient logiquement aboutir à une réforme de l'organisation portuaire, fondée sur deux principes :

- l'État « assume ses responsabilités » concernant les accès maritimes et terrestres aux plates-formes portuaires et les grands investissements stratégiques ;
- les collectivités territoriales, les opérateurs privés ou consulaires, s'impliquent plus directement dans la gestion des Ports qui doivent être gérés comme des entreprises en situation de concurrence et non plus comme des services publics monopolistiques.

Ceci implique d'autant plus une modification profonde de notre système portuaire qu'en raison des lois de décentralisation et de transferts de compétences qui en résultent, sa composante publique ne relève plus uniquement de l'État.

Notre conviction est que tout ne va pas pour le mieux, dans le meilleur des mondes. Notre certitude est que des textes élaborés dans la France centralisée de 1965 ne sont plus forcément totalement adaptés à la gestion d'un système portuaire non compétitif, dont l'état n'a plus la capacité, ni la volonté d'assumer la totale responsabilité, ne serait-ce que sur le plan budgétaire.

La recherche systématique d'économies budgétaires le conduit à mettre en cause parfois de manière irraisonnée, brutale et peu économique, des projets et actions fondamentaux pour certains Ports.

Or, s'il apparaît normal d'associer de plus en plus le secteur privé aux investissements et à la gestion de l'établissement portuaire, cela ne peut se faire que si les collectivités publiques, et singulièrement l'État, continuent à participer au coût du service public. Dans le cas contraire, le désengagement de l'État, en transférant certaines charges sur l'usager ou le client, réduit l'intérêt de l'investissement privé dans le Port et conduit à des évasions de trafic vers les Ports concurrents en particulier ceux du Bénélux.

Les clients des Ports, armateurs et chargeurs, doivent-ils par le biais d'une revalorisation des droits de port dans les Ports français, se substituer aux insuffisances budgétaires de l'État en France et subir une distorsion de concurrence injustifiable par rapport à la situation dans les Ports étrangers ?

Depuis 1982, la France vit sous le régime de la décentralisation et ceci a, bien évidemment, des conséquences : les Élus locaux auxquels on tend de plus en plus la sébile veulent avoir leur mot à dire, les usagers des Ports, les chargeurs notamment, considèrent qu'apporteurs de trafics ils ont, au moins, le droit de dire comment ils veulent que soient traitées les marchandises dont ils ont la responsabilité.

Il est donc permis de se demander pourquoi, jusqu'à ce jour, la réflexion n'a pas, ne serait-ce qu'à titre exploratoire, porté sur la pertinence d'une privatisation beaucoup plus accentuée dans certains établissements publics portuaires. L'évolution constatée dans différents secteurs comme la radio et la télévision, les télécommunications, les services postaux et de messageries, les autoroutes montre bien le glissement progressif d'une maîtrise d'ouvrage administrative à ressource budgétaire vers une maîtrise d'ouvrage plus ou moins privée, ayant vocation à équilibrer ses dépenses par ses seules recettes.

Cette « dure » loi de l'équilibre budgétaire dans le cadre de l'économie privée constitue un avantage réel pour éviter le gaspillage des capacités de financement dans des réalisations non rentables, pour « serrer » la gestion quotidienne, pour inciter à l'initiative dans les actions commerciales.

S'agissant des Ports Autonomes, la situation de chacun d'entre eux est tellement différente de chacun des cinq autres, qu'il n'est plus possible de gérer les six de la même façon.

Le Port de Dunkerque, par exemple, mène un combat difficile pour offrir une alternative régionale au conglomérat portuaire belgo-hollandais dont la remarquable cohésion lui a, par exemple, permis d'imposer à tous les armements le FOB, usage du Port d'Anvers, publié pour la première fois en 1925 et qui, contrairement aux pratiques courantes dans les Ports français libère le chargeur metteur en FOB de toute participation aux frais d'embarquement de ses marchandises.

Dunkerque doit, par ailleurs, faire face au refus de certains armements d'harmoniser leurs cotations de frêt entre Anvers et Dunkerque continuant ainsi de pénaliser ce Port et de créer le détournement de tonnages de marchandises conventionnelles au profit des Ports belges.

Dans ce contexte, les objectifs de DUNKERQUE sont nécessairement européens et doivent être ambitieux. De ce fait, pour peser à ce niveau, le Port Autonome de Dunkerque doit pouvoir associer à son futur les Ports de Calais et Boulogne.

De la même manière, puisque les plus importants des Ports fluviaux deviennent des plates-formes multimodales intérieures, il serait absurde de ne pas considérer qu'un Port Autonome et un Port Fluvial de son hinterland sont incapables de cohabiter dans la même entité économique. Ainsi qui imaginerait que Dunkerque, Calais et Boulogne (60 km) doivent partager cette perspective que l'on l'ignorerait pour le Port Fluvial de Lille (70 km de Dunkerque). Rappelons que le complexe portuaire de Rotterdam fait plus de 60 km.

Cette stratégie est sans doute la seule qui puisse faire en sorte que le destin du Port de Lille ne soit pas d'être la « darse intérieure » du Port d'Anvers.

A
A A

Le Havre, tête de pont de l'ensemble portuaire de la Basse-Seine devrait être l'un des fleurons de notre système portuaire français et être à même de doter notre Pays d'un ensemble « logistique-distribution », créateur d'emplois. Tel n'est malheureusement pas encore le cas. Engagé dans une compétition économique sans précédent, le Port Autonome qui souffre d'un gros handicap de dessertes terrestres le privant d'un hinterland profond, essaie de rivaliser avec la plupart des autres Ports du range Nord-Européen, tant sur le trafic des conteneurs, que sur les trafics rouliers ou sur les hydrocarbures. La recherche d'une compétitivité sans cesse accrue des divers services portuaires havrais est un défi permanent, difficilement atteint.

La réforme de la manutention telle qu'elle a été « appliquée » au Havre permettra-t-elle de le relever ? Le coût élevé du plan social provoque l'asphyxie des entreprises de manutention qui continuent à privilégier les accords d'entreprises aux accords de place. Le retour des volumes perdus lors de la paralysie de ce Port par les grèves de dockers ne s'opère que très lentement.

Face à la concurrence d'Anvers et de Rotterdam, le Port du Havre bénéficie d'atouts exceptionnels : des qualités nautiques, une position avancée par rapport aux autres grands Ports du nord-ouest européen, une puissance industrielle installée et des réserves foncières disponibles considérables, la proximité du Grand Bassin parisien, des équipements portuaires et routiers déjà réalisés. C'est aussi le seul site portuaire de dimension mondiale dont dispose notre Pays sur la façade atlantique.

Le renforcer constitue un véritable enjeu national, conformément aux ambitions maritimes et portuaires affirmées par le Gouvernement.

Dans cette perspective, la création d'une autorité unique, associant le Port de Rouen au Port du Havre, sans qu'il y ait obligatoirement fusion, serait un signe fort. Une initiative du Gouvernement en ce sens -souhaitée depuis 30 ans et toujours reportée- aurait le mérite de valoriser les avantages incontestables dont dispose l'ensemble portuaire de la Basse-Seine dans la compétition européenne.

Elle mettrait un terme à une rivalité coûteuse pour les budgets publics et elle apporterait de la clarté à la politique maritime de la France. Jamais les conditions générales pour la mise en place de cette réforme attendue parce que naturelle n'ont été réunies comme elles le sont aujourd'hui.

Une telle évolution ne pourra qu'être bénéfique pour Rouen, Port fluvio-maritime par excellence, qui optiquement semble pour sa part avoir tiré son épingle du jeu, sa vocation régionale et sa spécialisation quant aux types de trafics traités étant maintenant clairement entrées dans les faits.

A
A A

Le Port de Nantes - Saint-Nazaire, en ce qui le concerne, est un maillon essentiel de la chaîne portuaire française et se positionne comme une porte naturelle de la France sur l'Océan. Par son action de renforcement du tissu économique et social, par la dynamisation des courants d'échanges extérieurs, par son rôle dans l'aménagement du territoire et de la réduction de l'isolement de la façade Atlantique dans l'Union Européenne, il est un facteur de développement pour le Grand Ouest.

Nantes - Saint-Nazaire, aujourd'hui Port interrégional, qui assure une mission nationale d'approvisionnement énergétique, peut ambitionner de se positionner sur les grands flux d'échanges européens est-ouest. Il existe, en effet, une vraie communauté portuaire responsable et volontariste qui a montré qu'elle savait se doter des moyens de ses ambitions. La tâche n'est pas simple. Les problèmes posés par l'aménagement de l'estuaire et les questions d'environnement évoquées au niveau européen se conjuguent avec l'importance attachée par tous à l'intermodalité. Les acteurs portuaires, ici plus que dans beaucoup d'autres Ports, savent affronter les difficultés sans esprit de chapelle et dans le sens de l'intérêt général.

Conséquence d'une certaine tradition et d'une culture très particulières, il règne dans cette communauté portuaire une « volonté commune ». Depuis longtemps, l'ACEL (Association des Communautés de l'Estuaire de la Loire) s'est largement impliquée dans le développement du Port comme un partenaire privilégié. Les Villes de Nantes et Saint-Nazaire se sont beaucoup investies dans le cadre de l'ACEL pour promouvoir le rôle de Port Atlantique, conscientes qu'elles sont de la place des activités portuaires pour le développement de la métropole, Nantes - Saint-Nazaire mais également du Département de la Loire-Atlantique et de la Région des Pays de la Loire avec lesquels elles travaillent étroitement au-delà des clivages politiques et politiques.

C'est dans ce contexte que l'État et les collectivités locales doivent évaluer ensemble les différentes possibilités de développement de l'outil portuaire et en tirer toutes les conséquences logiques quant à l'évolution des liaisons terrestres.

A
A A

Le Port de Bordeaux, pour sa part, a un patrimoine foncier considérable, plus ou moins bien valorisé. La gestion du Port Autonome est, à ce jour, fort dépendante des aides financières que lui apportent les Collectivités locales et en particulier le Département. Une meilleure gestion et sans doute un certain allègement du domaine foncier semblent s'imposer en vue de poursuivre la modernisation des équipements portuaires.

Il est clair que le Port Autonome n'a pas vocation à gérer tout l'espace que constitue l'estuaire de la Gironde. Les activités de pêche, de tourisme et d'animation le concernent assez peu. Une réflexion doit être menée d'urgence sur les possibilités de concession au Département pour les Ports de pêche et aux communes pour les Ports de plaisance.

Comme les autres Ports Autonomes, Bordeaux est un élément structurant de l'économie régionale. Il est clair qu'un Port comme celui-ci n'a pas vocation à concurrencer les grands Ports du Nord mais que sa situation géographique constitue une force dans la perspective du schéma européen de transport combiné s'appuyant sur le cabotage et le feedering en assurant la liaison nord-sud et la desserte de proximité.

A
A A

A Marseille, où l'ambitieux et intéressant projet Euroméditerranée se doit de promouvoir le Port, il existe au niveau des Elus locaux et consulaires une incontestable prise de conscience et une ambition régionale globale. La Région Provence - Alpes - Côte d'Azur considère que son avenir est fortement lié au devenir de la filière portuaire : le Port Autonome de Marseille dont le couloir rhodanien constitue l'hinterland, les Ports de commerce de Toulon et Nice et le Port fluvial d'Arles sont des pôles essentiels en terme d'économie et d'aménagement du territoire.

Enjeu national, au même titre que Le Havre-Rouen, le Port Autonome de Marseille a une vocation stratégique naturelle et historique comme interface de l'Europe avec la Méditerranée, laquelle est un élément majeur pour la mise en oeuvre des réseaux transeuropéens de transport. D'où la nécessité de favoriser un partenariat interméditerranéen avec le concours des États concernés, afin de définir les scénarios et diagnostics des flux maritimes.

Il est à souhaiter que les problèmes de la manutention soient réellement solutionnés et que, tournant le dos tant à certaines pratiques que d'aucuns n'hésitent pas à qualifier de mafieuses qu'aux querelles fratricides qui ont marqué la vie portuaire marseillaise depuis des décennies, Marseille renouant avec sa vocation séculaire de porte de l'Europe du Sud et d'ouverture sur le monde, puisse enfin rivaliser avec succès avec ses homologues italiens, espagnols et nord-européens.

Fier de son Port à juste titre, le monde portuaire marseillais doit comprendre que la communauté nationale attend de lui une profonde révolution culturelle. Le contribuable français est en droit d'espérer que demain -enfin- il pourra s'enorgueillir d'avoir placé tant d'espérances dans « le premier Port de France », qualificatif qui doit dorénavant se traduire dans les faits non seulement au plan de la « fiabilité brute » mais aussi et surtout de la compétitivité.

Telle est, en fait, la vraie, l'unique question : que faire pour adapter les méthodes de gestion du système à chacune de ces situations bien particulières ? Quelles dispositions prendre à tous niveaux, y compris en ce qui concerne l'organisation et les conditions de travail, pour introduire davantage de souplesse et d'efficacité et sortir du carcan et de l'uniformisme actuels ?

Loin de nous l'idée de dire que rien ne va et qu'il faut faire table rase du passé. Loin de nous l'idée même de penser qu'il suffirait d'abroger purement et simplement la loi de 1965 pour que tous les problèmes soient réglés.

Or, ce procès d'intention nous est systématiquement fait dès que nous disons qu'il faut réfléchir à la question, qu'il est nécessaire de concilier les aspirations des uns et les principes des autres.

Telle était notre idée lorsque, nous basant sur nos observations de 1986 (voir Rapport sur la filière portuaire Pages 29 et suivantes), envers et contre tout, contre l'avis notamment du Ministre de Tutelle, dûment chapitré sur le sujet par sa propre Administration, nous avons décidé d'organiser au sein du CNCP une série de consultations pour connaître le sentiment des uns et des autres.

Les réponses reçues des personnalités auditées par le CNCP et de celles que nous avons par ailleurs interrogées au cours de la présente mission, sont éloquentes : le Système n'est plus adapté.

Mis à part le petit club des acteurs et des lobbystes de la loi de 1965, pour lesquels il ne faut rien changer « parce que là n'est pas le problème » (sic) « parce que cette loi a fait la preuve de son utilité » (sic) « parce qu'aucun système meilleur ne pourrait lui être substitué » (sic), la grande majorité de nos interlocuteurs reconnaît -souvent confidentiellement et en demandant à ne pas être cités nommément- que le système ne peut plus perdurer. Ils souhaitent que s'agissant des Ports Autonomes, ceux-ci puissent enfin jouir d'une autonomie réelle et non fictive. Ils demandent que les collectivités locales et l'ensemble des acteurs portuaires soient associés plus réellement aux décisions.

Certains estiment que ce but pourrait être atteint sans que soit modifiée la loi de 1965 mais tout simplement en l'appliquant pleinement, puisque paraît-il ladite loi porte en elle-même la réponse aux insuffisances constatées dans le mode de fonctionnement des Ports Autonomes. Ils affirment que « souvent les textes qui la régissent et les possibilités qu'elle offre pour le développement d'une coopération entre le secteur public et le secteur privé sont très largement méconnues des décideurs politiques et même des professionnels » (sic).

Et, ils n'hésitent pas à écrire pour masquer leur peur du changement : « En outre, il ne faudrait pas qu'une nouvelle révolution institutionnelle vienne jeter le trouble chez les armateurs ou les chargeurs et leur faire craindre des mouvements sociaux importants comme ceux que nous avons connus lors de la réforme de la manutention. A notre avis, la priorité des Ports français est de redonner confiance à leurs interlocuteurs puis de se lancer dans des actions commerciales fortes de grande envergure ».

Ceci rappelle étrangement *mutatis mutandis* l'attitude des mêmes -toujours eux !- qui disaient en 1986 que pour résoudre les problèmes de la manutention, il suffisait simplement d'appliquer strictement la loi de 1947 « déshabillée de sa gangue de sédimentations et ajouts divers accumulés au fil des ans ». On a vu le résultat...

Pour certains, la loi de 1965 a un caractère mythique et sacré. Le « statut » -pas question de l'amender... si ce n'est pour l'appliquer de façon plus complète.

Tel n'est pas l'avis de tous ceux qui ont osé nous donner leur sentiment, en dépit des pressions dont ils ont fait l'objet pour ne pas le faire.

Les critiques sont nombreuses quant à la composition des pléthoriques Conseils d'Administration jugés par beaucoup comme de simples chambres d'enregistrement.. et au rôle de leurs Présidents souvent réduits à des fonctions de figuration. S'agissant des Directeurs de Ports qui n'ont de compte à rendre dans les faits qu'à la Direction des Ports, nombreux sont les acteurs portuaires qui s'insurgent contre les conditions de leur nomination. Il faut dire, à ce propos, que les conditions dans lesquelles furent nommés l'avant-dernier Directeur du Port Autonome de Marseille et le dernier Directeur du Port Autonome du Havre ont laissé d'amers souvenirs à certains quant au soit disant dialogue existant en la matière entre l'État et les responsables locaux.

Unanime, enfin, la communauté portuaire toute entière affiche ses craintes de voir l'État se désengager encore plus que ce n'est le cas aujourd'hui. Reconnaissons à cet égard qu'il s'agit là d'une crainte quelque peu fondée quand on sait dans quelle haute estime les fonctionnaires du Budget tiennent nos Ports.

Pour notre part, nous estimons que la loi de 1965 a fait son temps et qu'il faut maintenant procéder à une véritable restructuration de notre système portuaire et donc du statut des Ports.

Il ne s'agit plus d'envisager d'aimables réformettes. Il s'agit ni plus ni moins de remettre le Système à plat et d'avoir le courage de mener à bien cette réforme quelles que puissent être les innombrables motivations qui seront mises en avant par les tenants de la Pensée Unique pour bloquer toute évolution et tout changement.

Il s'agit en fait de savoir si, dans ce domaine vital pour l'avenir de notre Pays, «l'Etat doit être oui ou non porteur d'un projet qu'il s'agit d'accomplir, s'il doit être porteur de valeurs qu'il s'agit de promouvoir, s'il doit et peut être autre chose qu'un prestataire de services, une sorte d'arbitre entre les individus, entre les groupes, entre les catégories ».

Nous proposons donc de mettre en place un Plan de restructuration portuaire de 5 ans en deux phases pendant lesquels, Port par Port, -n'était-ce pas là le sens des décisions prises dans d'autres domaines tant par Ambroise GUELLEC que Jean-Yves LE DRIAN ?-chacun des Ports Autonomes, rendu plus libre de sa gestion, pourra lui-même décider de son statut futur.

Dans la pratique et dans une première phase de trois ans, cela reviendra à faire de chacun d'eux un EPIC de plein exercice avec tout ce qui s'y rattache c'est-à-dire notamment une beaucoup plus grande souplesse de gestion.

Pour affronter la concurrence suscitée par les règles communautaires, ces EPIC auront la possibilité de créer des filiales, sans autorisation préalable de l'État. Il leur sera aussi reconnu le droit de pratiquer une politique commerciale dynamique comportant notamment la possibilité de moduler facilement les tarifs d'usage et d'accorder librement des rabais et ristournes aux usagers.

Chacun de ces EPIC aura un Conseil d'Administration de seize membres qui élira son Président et nommera le Directeur Général en le choisissant sur une liste de cinq candidats d'origines différentes, présentée par le Ministre des Transports. Après le vote du Conseil d'Administration, le Directeur Général sera nommé par le Ministre et non plus en Conseil des Ministres.

L'équipe de Direction de l'EPIC recevra une lettre d'orientation du Ministre de Tutelle, mettant en exergue deux objectifs fondamentaux : l'insertion du Port Autonome dans son hinterland local, régional et national et sa vocation à devenir une véritable plateforme industrielle génératrice d'emplois. Cette double exigence sera de nature à répondre à la politique d'Aménagement du Territoire, décidée par l'Etat et à participer à la lutte pour l'emploi, priorité affichée par le Gouvernement.

Cette équipe de Direction plus autonome, en harmonie avec les légitimes préoccupations locales, pourra bien évidemment être révoquée par le Conseil d'Administration au sein duquel nous préconisons, la présence de quatre représentants de l'État choisis parmi de hauts fonctionnaires et personnalités exerçant leurs responsabilités professionnelles dans la région, de quatre élus locaux, de quatre usagers des ports, de deux représentants des Chambres de Commerce et d'Industrie et de deux représentants des salariés.

Au plus tard à l'issue des trois premières années de ce régime transitoire, le Conseil d'Administration de chaque Port Autonome devra présenter au Gouvernement ses vœux quant à l'évolution de son statut vers trois formules possibles : maintien en EPIC, transformation en SEM ou en entreprise publique, une telle mutation se fondant sur le principe du maintien de l'engagement de la puissance publique dans le fonctionnement des Ports français, mais selon des formules adaptées, et donc souples et différenciées.

L'un des objectifs de cette évolution est la transformation de la majorité des six Ports Autonomes en SEM dans le capital desquelles pourront entrer des partenaires publics autres que l'Etat ou privés, ceci en fonction du contexte local de chacun d'entre eux, les uns ayant une vocation à s'affirmer comme des entités régionales ou interrégionales, les autres à devenir de plus en plus des instruments économiques nationaux.

Pour les plus importants de nos Ports Autonomes, l'évolution de leur structure pourra conduire à proposer au Législateur de transformer ces établissements publics en entreprises publiques, tout en autorisant les collectivités territoriales intéressées à acquérir une partie du capital de ces sociétés, dont en principe l'organisation s'inscrirait bien entendu dans le cadre de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales et de la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

Les sociétés ainsi constituées créeraient, en tant que de besoin, des filiales spécialement chargées de l'exécution d'une mission ponctuelle.

Il convient de souligner que l'histoire récente et moins récente offre de nombreux exemples de création de sociétés nationales, résultant pour certaines de la transformation de services ou d'établissements publics de l'État (Compagnie Nationale du Rhône, Imprimerie Nationale, G.I.A.T.).

Par ailleurs, l'évolution des rapports entre le secteur public et le secteur privé nécessite l'introduction de plus de clarté dans les textes sauf à ce que systématiquement les problèmes remontent au Ministère.

C'est ainsi que l'émergence de terminaux privés ou « intégrés » nécessite de traiter les fonctions de prestation de service suivant un principe de marché sans introduction de distorsion de concurrence.

L'une des voies qui mérite réflexion est de regrouper pour les très grands ports, dans un holding des fonctions de base de l'établissement (du type « land lord » : gestion de l'espace, infrastructures, services généraux, fonctions régaliennes pour le compte de l'État, avec les recettes correspondantes, droits de port navire, et recettes domaniales). Les fonctions de prestation de service du Port Autonome seraient traitées suivant un mécanisme de participation ou de filialisation.

Il faut souligner, à ce sujet, que contrairement à d'autres Établissements Publics, l'actuel statut des Ports ne prévoit rien quant aux possibilités qu'ils peuvent avoir de prendre des participations se rattachant à leur objet et présentant un intérêt direct et certain pour l'aménagement et l'exploitation, y compris, si nécessaire, en dehors de la limite de leur circonscription. Il paraît indispensable d'ouvrir par voie législative une telle possibilité.

D'une façon générale, dans les trois hypothèses, il est clair qu'il ne s'agit donc ni de privatisation, ni de régionalisation, de telles évolutions n'étant ni souhaitées, ni souhaitables, le seul but poursuivi étant fondamentalement d'introduire une plus grande souplesse dans la gestion de l'outil portuaire français et une meilleure association des opérateurs privés et des collectivités locales à leur fonctionnement.

S'agissant des Ports d'Intérêt National, ceux-ci rentrent en vertu de la loi dans la compétence de l'État pour la réalisation de leurs investissements soumis en tant que tels à l'autorisation du Ministère de Tutelle. En cela, l'État porte une responsabilité majeure dans l'évaluation de leur rentabilité et surtout de leur compétitivité. Il appartient, en effet, à l'État d'accepter ou non l'investissement proposé par son gestionnaire. Tous ces Ports d'intérêt national sont concédés à des Chambres de Commerce et d'Industrie qui, depuis quelques années, s'instituent en mendiants permanents auprès des collectivités territoriales seules capables de les aider à boucler leur budget d'investissement.

Cette situation est d'autant plus malsaine que les conseils portuaires ne fonctionnent pas de façon satisfaisante. Il convient donc d'envisager deux types d'évolutions.

La transformation en SEM de certains de ces Ports pourrait s'avérer une bonne mesure pour leur permettre de mieux valoriser leur potentiel d'animation économique au plan local. Contrairement aux Ports Autonomes pour lesquels il est clair qu'une période de transition est indispensable, nous estimons que cette modification de statut pourrait se faire sans tarder. Nous écartons ainsi l'idée -qui fût nôtre naguère- de les transférer purement et simplement aux régions qui, compte tenu de leur situation financière actuelle, n'ont pas à faire les frais, une fois de plus, des défaillances de l'État.

Si cette évolution était retenue pour certaines de nos Ports d'intérêt national, la traduction juridique d'un tel transfert pourrait être la constitution de sociétés d'économie mixte locales ; la loi du 7 juillet 1983, plusieurs fois modifiées et actuellement en vigueur, semble à cet égard, offrir un cadre de référence connu et bien maîtrisé, étant entendu qu'un tel transfert ne pourrait s'opérer que pour autant que l'État conserverait une fonction de conseil, sinon de contrôle technique.

Ceux de ces Ports qui ne seront pas transformés en SEM devront néanmoins mieux associer à leur vie les collectivités locales. Nous proposons donc, à cet effet, que, dans le cadre de la concession, soit contractualisée une instance de décision et de planification réunissant les élus consulaires et les représentants des collectivités locales.

La même évolution pourrait aussi être envisagée cas par cas et de façon facultative pour les Ports décentralisés qui ont été purement et simplement livrés à la compétence des départements laissant le soin aux collectivités territoriales d'en assurer le fonctionnement, l'Etat ne reprenant un semblant de compétence que pour mieux les contraindre en en soumettant certains à l'obligation de créer un bureau commun de la main d'oeuvre. L'État a ainsi pu conserver, par ce biais, un lien juridique avec des Ports par ailleurs décentralisés et considérés comme quantité négligeable dans sa panoplie du transport maritime.

Or, tous ces Ports non Autonomes, ignorés par l'Etat et souvent mieux gérés que les Ports Autonomes, ont un rôle primordial dans la bonne marche de l'économie nationale et il est heureux de noter que les collectivités locales sont généralement très attentives à leur développement.

Ne traitant que de Dunkerque et du Havre, nous avons été amenés à évoquer les perspectives de développement communes de ces deux Ports d'une part avec Calais, Boulogne et Lille, d'autre part avec Rouen.

Nous sommes conscients qu'il s'agit là d'une bombe. Mais nous sommes tout aussi convaincu qu'il convient d'avancer vers ce que nous appellerons l'«interportuarité».

Cela suppose, soit le choix d'une structure unique du style « Port Autonome d'un nouveau style », soit d'une structure à deux niveaux, chacun des Ports se trouvant associé au sein d'une « Communauté Portuaire », à la manière dont les villes ont su s'associer au sein des Communautés Urbaines dans les principales agglomérations françaises.

Cette démarche doit être initiée par la loi, laquelle doit définir le cadre, le fonctionnement de telles Communautés Portuaires et -ce qui est le plus important- les compétences obligatoirement transférées à la Communauté Portuaire, ainsi que les modalités de son financement.

Mais cette loi, qui définirait le cadre et les objectifs doit laisser la place à toute demande volontaire qui anticiperait sur l'échéancier. Ainsi, si deux Ports voulaient s'associer au sein d'un même Port Autonome, il serait ridicule de les en empêcher.

De même, il convient d'encourager des initiatives plus souples comme celles des Ports du Nord-Ouest Atlantique qui ont constitué un groupe de travail entre Brest, Lorient, Nantes - Saint-Nazaire et La Rochelle afin de coopérer, de prendre en mains leur devenir et de développer des synergies communes.

Il est évident que les formules proposées ne résoudront pas tous les problèmes. Elles s'inscrivent néanmoins dans le cadre d'une évolution inévitable.

Cette évolution permettra -et ceci est capital- de redéfinir très clairement le rôle de l'État qui ne doit en aucun cas se désengager mais qui, outre ses responsabilités régaliennes, doit adapter le poids de sa tutelle administrative proportionnellement à ses engagements financiers et aux objectifs qu'il juge prioritaires ou non.

Nous ne doutons pas que ces propositions feront s'élever avec force et peut-être violence les voix de tous les tenants du conservatisme pour lesquels toute évolution est dangereuse et qui préfèrent couler corps et biens dans le statu quo plutôt que de se remettre en cause eux-mêmes, de prendre leurs responsabilités et... de sauver ce qui peut encore l'être.

Refuser ce type de changements et se contenter de simples aménagements tels que la modification de la composition du Conseil d'Administration des Ports Autonomes ou du mode de désignation des Directeurs que nous proposons à titre provisoire, ne pourra que conduire au désastre. Nous pesons nos mots.

Cette indispensable mutation est la conséquence logique de l'évolution à la baisse des crédits budgétaires affectés par l'Etat aux investissements dans les Ports ayant eu pour contrepartie une augmentation des participations des collectivités locales. Celle-ci implique maintenant une redéfinition des responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités locales.

S'agissant des choix à faire en matière d'investissements portuaires, ceux-ci longtemps dictés par une logique technique et industrielle devront, dans l'avenir, faire plus de place à la logique commerciale afin d'assurer la compétitivité de nos ports.

En réaffirmant la volonté de l'État de rester maître du jeu, en donnant à nos Ports des modes de gestion différents suivant les cas mais d'une manière générale comparables à celui des entreprises, en associant plus réellement à la gestion de nos Ports, les collectivités locales, les CCI et les acteurs portuaires du secteur privé, le Gouvernement marquera sa volonté de doter la France d'un système portuaire qui retrouvera peut être la voie de la compétitivité et fera connaissance avec une notion jusqu'à ce jour ignorée : la rentabilité.

CONCLUSION

Ce rapport aurait pu aborder bien d'autres points essentiels qui n'ont pas manqué d'être évoqués par l'ensemble de nos interlocuteurs qu'ils soient politiques, consulaires, fonctionnaires ou industriels. Mais telle n'était pas la problématique que nous avait exposée le Gouvernement.

Il est certain que la modification législative et réglementaire des textes relatifs tant à la Manutention portuaire et à la Domanialité publique qu'à la gestion du système portuaire, n'emportera pas l'adhésion de l'ensemble de la Communauté Portuaire Nationale -trop habituée à tout attendre de l'État dont, paradoxalement, elle critique vivement l'interventionnisme. Une partie de ses composants objectera que certes il y a du vrai dans tout cela, mais que la prudence s'impose et qu'il faut procéder lentement et par étape.

Ils ont d'ailleurs déjà commencé à écrire, s'agissant de la manutention qu'ils « estiment prioritaire le retour à la confiance dans les Ports grâce à une amélioration de leur fiabilité et de leur compétitivité, » et « considèrent qu'il convient toutefois d'évaluer avec précision l'importance du risque de conflit et de perte de fiabilité qu'un nouveau train de mesures risquerait de susciter par rapport au gain attendu. »

C'est bien la même démarche, marquée du sceau de l'immobilisme, hypocritement baptisée prudence, qui a vidé le Plan LE DRIAN de sa substance.

Pour son initiateur, cette réforme devait être globale. Il ne s'agissait pas de faire une série de réformes successives indépendantes les unes des autres mais, bien au contraire, de s'attaquer aux racines du mal dans plusieurs domaines et en même temps. Ainsi, Jean-Yves LE DRIAN affirme-t-il lui-même aujourd'hui que le résultat de la réforme ne correspond pas à l'idée qui était la sienne au départ.

Aujourd'hui comme hier, une action globale s'impose. Il ne s'agit pas tant de prendre des mesures budgétaires que de remettre en cause le Système et de le réformer en profondeur afin de faire évoluer les mentalités et les moeurs du milieu portuaire en le responsabilisant.

Si l'on veut se contenter de simples mises à jour, de légers toilettages ou de réformes sporadiques, on ne fera que poursuivre la gestion du déclin et le monde du shipping continuera -à juste titre- à n'avoir pas confiance dans le professionnalisme des Ports français.

Or, comme l'a dit lui-même le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports, seul est essentiel : « le développement des bassins d'emplois dans les régions portuaires lequel suppose l'existence de plates-formes de transit pleinement actives ».

Comment y parvenir ?

A l'instar des Plans Sidérurgie ou Textile de naguère, il serait opportun de mettre en place un Plan Ports s'inscrivant dans le cadre d'une Loi d'Orientation Portuaire. Celle-ci reprendrait les réformes préconisées dans ce Rapport, sans oublier de les accompagner par des mesures en vue d'améliorer la fiabilité et la compétitivité des Ports français, en examinant de manière « chirurgicale » les moyens en hommes et en crédits que l'état peut raisonnablement affecter à ce Secteur, en menant à son terme le schéma des dessertes terrestres, en améliorant les procédures administratives et douanières, en encourageant les démarches partenariales ou interports au plan local et en redéfinissant le cadre d'exercice et les règles du jeu pour l'ensemble des professions portuaires, notamment à la lumière du droit européen.

Une telle réforme d'envergure, si elle est décidée par le Gouvernement et votée par le Parlement, ne pourra être mise en oeuvre par la Direction des Ports dans sa structure actuelle. Nous préconisons donc sa suppression, ses services actuels étant réunis avec ceux de la Direction de la Flotte dans une seule et même Direction Générale des Affaires Maritimes et Portuaires, tant est lié l'avenir de nos Ports à celui de notre malheureuse Flotte de Commerce dont chacun connaît le piteux état.

Dans le cadre de cette Direction Générale, bien évidemment plus forte administrativement que les deux mini-directions actuelles, la mise en oeuvre de ce Plan Port pourrait être confiée à un Commissaire à la Restructuration Portuaire dont les fonctions seraient limitées dans le temps. Un membre chevronné du Corps préfectoral serait, à nos yeux, le profil idéal pour remplir cette fonction.

Serons-nous suivis dans notre démarche ? Tel est maintenant le problème. Le Gouvernement jugera-t-il opportun de donner suite à tout ou partie de ce Rapport? Telle est la question à laquelle lui seul peut répondre.

Pour notre part, nous estimons qu'ayant établi ce bilan et ce diagnostic avec objectivité et conviction, nous devons répondre à la confiance qui nous avait été faite par une même confiance dans la volonté du Gouvernement de faire face avec vigueur et courage à une situation qui, si elle devait perdurer, ferait de la France une puissance Portuaire de deuxième rang tant la situation actuelle sans être perdue est grave et inquiétante.

PROPOSITIONS

CONSIDÉRANT qu'une ambition maritime pour la France suppose une politique portuaire globale, claire et volontariste,

- ***IL EST PROPOSÉ la mise en place d'un Plan Ports formalisé dans une Loi d'orientation prenant en compte l'ensemble des dispositions à mettre en place pour atteindre les objectifs définis par le Président de la République à Rochefort, le 10 Juillet 1995 ;***

CONSIDÉRANT que la chaîne portuaire par sa diversité est un atout pour la France et constitue un ensemble dont chacun des maillons est complémentaire des autres,

- ***IL EST PROPOSÉ de favoriser les rapprochements volontaires entre les Ports qu'ils soient Autonomes ou non Autonomes dans le cadre d'une interportuarité comparable, dans ses principes, à ce qu'est l'intercommunalité ;***

CONSIDÉRANT que les 6 Ports Autonomes évoluent dans des contextes géographiques, sociaux, politiques et économiques différents,

CONSIDÉRANT également que la vocation de chacun d'entre eux est différente, sans pour autant qu'il soit nécessaire de les hiérarchiser,

- ***IL EST PROPOSÉ de favoriser l'évolution de chacun d'entre eux vers des structures administratives différentes et susceptibles de leur permettre de mieux répondre à leurs ambitions propres ce qui, bien évidemment, nécessite une prise en compte par l'État au niveau budgétaire ;***

CONSIDÉRANT de ce fait que le statut des Ports Autonomes tel qu'il a été défini par la loi de 1965, doit être revu et adapté aux situations particulières de chacun des ces 6 Ports,

CONSIDÉRANT que les collectivités locales et les opérateurs et usagers du secteur privé ne sont pas suffisamment associés à la gestion des Ports Autonomes,

-

IL EST PROPOSÉ :

- *dans un premier temps de les transformer en EPIC de plein exercice ayant des Conseils d'Administration moins pléthoriques (16 Membres) et de donner à chacun de ces Conseils d'Administration la possibilité de désigner lui-même le Directeur du Port Autonome en choisissant sur une liste de 5 candidats d'origines administratives ou professionnelles différentes,*
- *dans un second temps, de demander à chacun des 6 Ports Autonomes de proposer lui-même au Gouvernement le statut qui lui semble le plus adapté à son développement en choisissant l'une des 3 formules suivantes : maintien en EPIC, transformation en SEM ou en Société Nationale ;*

CONSIDÉRANT que l'évolution des rapports entre le secteur public et le secteur privé nécessite l'introduction de plus de clarté dans les textes,

CONSIDÉRANT que l'émergence de terminaux privés ou « intégrés » nécessite de traiter les fonctions de prestation de service suivant un principe de marché sans introduction de distorsion de concurrence

-

IL EST PROPOSÉ que soit étudié, pour les très grands ports, le regroupement dans une holding des fonctions de base de l'établissement (du type « land lord » : gestion de l'espace, infrastructures, services généraux, fonctions régaliennes pour le compte de l'État, avec les recettes correspondantes, droits de port navire, et recettes domaniales). Les fonctions de prestation de service du Port Autonome seraient traitées suivant un mécanisme de participation ou de filialisation.

CONSIDÉRANT que, contrairement à d'autres Établissements Publics, l'actuel statut des Ports ne prévoit rien quant aux possibilités qu'ils peuvent avoir de prendre des participations se rattachant à leur objet et présentant un intérêt direct et certain pour l'aménagement et l'exploitation, y compris, si nécessaire, en dehors de la limite de leur circonscription,

-

IL EST PROPOSÉ d'ouvrir par voie législative une telle possibilité.

CONSIDÉRANT que comme les Ports Autonomes, les Ports non Autonomes doivent mieux associer à leur gestion les Collectivités Locales,

-

IL EST PROPOSÉ :

- de donner la possibilité à ceux qui le souhaitent de se transformer en SEM,

- d'inclure dans la convention de concession de ceux qui ne choisiront pas cette voie, une clause contractuelle portant création d'une instance de décision et de planification réunissant les élus consulaires et les représentants des collectivités locales;

CONSIDÉRANT que la réforme de la manutention telle qu'elle résulte de la loi de 1992 n'a globalement pas permis de retrouver la compétitivité du système portuaire français même si la fiabilité est apparemment revenue,

CONSIDÉRANT que la loi de 1992 n'était qu'une loi de transition et que la loi de 1947 n'a pas été abrogée,

CONSIDÉRANT qu'utilisant les ambiguïtés de la loi de 1992, certaines entreprises de manutention et la C.G.T. ont signé au Havre et à Marseille des accords qui sans être illégaux sont contraires à l'esprit de la loi,

CONSIDÉRANT que d'autres dérapages du même ordre peuvent être constatés dans d'autres Ports,

CONSIDÉRANT que dans les faits les entreprises de manutention et la C.G.T. mettent en place des modes de travail tendant à institutionnaliser un statut des dockers occasionnels, lequel serait totalement en opposition avec la volonté du Législateur,

CONSIDÉRANT que s'il peut éventuellement être utile d'agir immédiatement par la voie réglementaire afin d'éviter de nouveaux dérapages, ceci ne saurait en aucun cas régler le problème de fond,

-

IL EST PROPOSÉ d'agir par la voie législative et de compléter le plus rapidement possible, la loi de 1992 en abrogeant toutes les dispositions qui, à un titre ou à un autre, permettent de revenir de façon plus ou moins ouverte aux pratiques qui découlaient de la loi de 1947;

CONSIDÉRANT que les entreprises de manutention ne s'étaient pas préparées culturellement, structurellement et financièrement à la mensualisation des ouvriers de manutention,

CONSIDÉRANT que les entreprises sont aujourd'hui dans une situation financière très difficile,

-

IL EST PROPOSÉ d'examiner de toute urgence les mesures notamment fiscales à prendre pour qu'elles puissent assumer leurs responsabilités en mettant en place parallèlement des dispositifs législatifs et réglementaires très stricts empêchant dans l'avenir toute nouvelle dérive ;

CONSIDÉRANT que la loi de 1994 sur la domanialité n'a pas apporté de réponse en profondeur aux problèmes posés par la nécessaire implantation dans le domaine portuaire des acteurs du secteur privé qu'il s'agisse des entreprises de manutention ou des chargeurs,

CONSIDÉRANT que l'absence de zonage n'est pas de nature à faciliter les relations villes-ports,

-

IL EST PROPOSÉ de faire réexaminer la loi de 1994 par le Parlement dans le sens initialement défini par le Conseil National des Communautés Portuaires (Rapport MARCHAND).