

Note de lecture

La Cour des Comptes a publié en début d'été un « Rapport public thématique sur les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action » en libre accès sur Internet. L'importance de ce document est à souligner, l'objectivité des auteurs ne pouvant souffrir d'aucun doute. La Revue Maritime a fait appel à deux anciens et éminents responsables (maritimes) du Ministère des transports pour jeter un coup de projecteur sur ce document, sans les laisser se concerter. Ces deux points de vue se complètent, parfois se répètent et se placent sous deux angles ouvrant sur des jugements aux différences nuancées. Ils ne peuvent qu'inciter le lecteur de la Revue Maritime à se plonger dans le rapport de la Cour des Comptes. La Rédaction

Comment la mise en application du rapport de la Cour des Comptes sur les ports français peut-elle leur permettre d'être les poumons efficaces de notre économie ?

Jean Chapon

Ingénieur général (h.) des Ponts et Chaussées, ancien directeur des Ports maritimes et des Voies navigables

La Cour des Comptes a produit en juillet 2006 un intéressant rapport sur « les ports français face aux mutations du transport maritime » et conclut – à juste titre – sur « l'urgence de l'action ». Une expérience des questions maritimes et fluviales plus que cinquantenaire me conduit à considérer que la majeure partie des recommandations de la Cour doit incontestablement être suivie d'effet pour que les grands ports français jouent pleinement leur rôle au service de notre économie. Par contre, là comme ailleurs, « la perfection n'est pas de ce monde » : d'autres recommandations appellent un jugement nuancé, voire ne devraient pas être retenues sans précautions car elles pourraient comporter un sérieux risque pour l'efficacité du système portuaire français.

Ce qui devrait être retenu et mis rapidement en application

Le rapport de la Cour est focalisé sur le trafic des conteneurs – ce qui est tout à fait justifié par le rapide développement de ce mode de conditionnement dont on peut prévoir qu'il se poursuivra dans un proche avenir.

La Cour a raison lorsqu'elle considère que ce trafic se concentre et se concentrera encore plus sur un nombre limité de ports capables d'accueillir les grands porte-conteneurs modernes et de les opérer de façon hautement performante – ce qui suppose à la fois des équipements dotés de caractéristiques élevées à tous les points de vue, donc particulièrement onéreux, et exploités de façon à obtenir une très grande productivité.

Il n'est, à cet égard, pas déraisonnable de considérer que seuls dans notre pays, les ports du Havre et de Marseille peuvent et doivent être à la fois de puissants points de desserte d'un vaste hinterland et des points de transit pour d'autres hinterlands. Il est donc logique que, compte tenu de l'enjeu pour l'économie nationale, ils fassent de la part de l'État (et même d'autres collectivités – européennes et régionales) l'objet d'un traitement particulièrement favorable.

Il ne suffit cependant pas que les ports soient correctement équipés ; encore faut-il que l'organisation de l'opération des navires permette une productivité comparable à celle des ports européens concurrents. L'unicité de commandement du personnel employé à la manutention (dockers et grutiers) est d'une évidente logique. Ce qui est, par contre, moins évident, c'est la façon de l'obtenir, compte tenu des positions jusqu'alors adoptées par les syndicats de grutiers.

Faut-il essayer de passer en force, avec le risque quasi certain d'un conflit qui bloquerait les ports et pourrait dissuader durablement les armateurs de les desservir ? Faut-il au contraire négocier, en espérant que la raison finira par prévaloir ? Cette dernière façon de faire éviterait un conflit majeur, mais n'aurait de chance d'être efficace qu'à la condition de déboucher sur cette nécessaire unité dans un délai raisonnable, faute de quoi sa durée aurait le même impact négatif qu'un blocage des ports. D'où la nécessité de mener aussi rapidement que possible ces négociations là où elles sont nécessaires.

La solution de ce dernier problème est également la condition que des opérateurs privés s'engagent significativement dans la réalisation de terminaux puissamment équipés – cet engagement de partenaires privés étant doublement nécessaire :

- d'une part, en raison de la limitation des apports financiers publics qui peuvent être espérés, (même si ces deux ports font l'objet d'un traitement particulier de la part de l'État) et également parce qu'il vaut mieux réserver les ressources publiques au financement d'ouvrages présentant un caractère réellement collectif (tels les ouvrages de protection contre la mer, les ouvrages d'accès et les bassins).

- d'autre part, en raison de la garantie qu'un tel engagement d'opérateurs privés procurera aux ports concernant le volume du trafic qui y passera, car les investisseurs s'attacheront à rentabiliser au maximum les équipements qu'ils auront financés.

La performance du passage portuaire, si nécessaire soit-elle, ne saurait être la condition suffisante du succès : la Cour souligne avec justesse que le coût du transport doit être considéré de « bout en bout » et compte tenu de ce que le transport intérieur coûte souvent plus cher que le transport maritime, le coût du pré et post acheminement doit être aussi réduit que possible, ce qui pose notamment le problème de l'existence et de la capacité des infrastructures qui relient les ports à leur hinterland. Le report d'une part significative du mode routier sur le rail et la voie navigable suppose à l'évidence que les infrastructures de ces deux derniers modes soient adaptées aux besoins du trafic, qu'il s'agisse du gabarit du système ferroviaire ou de maillage du réseau de voies navigables à grand gabarit.

Concernant ce dernier point, il est urgent d'arrêter la façon dont doit être financée la liaison fluviale Seine Nord Europe, importante pour la desserte des ports de la Basse Seine et même de Dunkerque. Quant à la desserte de Marseille et Sète, le coup d'arrêt porté à la liaison

Rhin-Rhône par la vallée du Doubs¹ est des plus regrettables, compte tenu de ce que la liaison Saône-Moselle ne saurait présenter le même intérêt² et surtout de ce que le tarissement de la ressource qu'aurait apportée à la voie navigable la vente aux conditions du marché du courant électrique produit par la Compagnie nationale du Rhône, fait maintenant douter que notre pays puisse financer dans des délais raisonnables les liaisons entre le bassin du Rhône et celui du Rhin.

Peut-on, par contre, être plus optimiste pour ce qui est de l'adaptation du réseau ferroviaire ? Il faut être conscient de l'importance de la dépense nécessaire, et de la difficulté de la faire intégralement supporter par le trafic de fret – dont jusqu'alors la tendance à la diminution n'a pu être inversée par la seule SNCF.

Ce qui, dans le rapport de la Cour, appelle des réserves et ne saurait être retenu sans précaution

L'activité portuaire ne se limite pas au trafic de conteneurs

La Cour n'accorde pas le même intérêt « national » aux autres ports (pourtant qualifiés de « nationaux ») qu'elle le fait pour le Havre et Marseille. C'est vrai concernant les trafics transocéaniques de conteneurs, mais ce genre de transport ne constitue pas l'unique activité des ports maritimes : le transport de marchandises en conditionnement conventionnel ne disparaîtra pas, compte tenu de la nature et des marchandises en cause (par exemple les bois en grumes, les véhicules...) ;³ on ne saurait par ailleurs considérer comme négligeables les trafics de vracs solides et liquides ; rien ne permet de prévoir que le trafic utilisant des navires rouliers se réduira ; les transports de passagers continueront à constituer une activité importante pour certains ports. Mêmes pour les conteneurs, les transports depuis les *hubs* par navires *feeders* resteront encore plus nécessaires du fait de la concentration des trafics transocéaniques sur un nombre limité de ports.

Or, précisément en raison des coûts respectifs des transports maritimes et intérieurs, et compte tenu de la géographie de notre pays, plusieurs de nos ports (qui ne sont pas d'importants centres de passage de conteneurs mais ont d'autres activités non négligeables) continueront à desservir un hinterland qui représente une part significative du territoire national et de ce fait méritent d'être considérés comme « d'intérêt national ».

Il n'y a aucune raison que l'intérêt de l'État pour ces places portuaires soit réduit et à plus forte raison supprimé : à cet égard la décentralisation en cours de réalisation « a mis de l'ordre » (et on ne saurait le regretter) mais elle ne doit pas, pour autant, conduire à considérer comme nationaux les deux seuls ports du Havre et de Marseille ; les autres ports autonomes existants, méritent de rester des ports nationaux et d'être traités comme tels par l'État.

¹ Pour des raisons plus idéologiques que sérieusement écologiques - car le Doubs est une rivière déjà aménagée !

² Car elle aboutit trop en aval sur le Rhin et contrairement à la liaison par la vallée du Doubs, les gisements de trafics sont particulièrement pauvres entre la Moselle et la Saône.

³ La reprise des commandes de navires polyvalents – qui s'était ralentie depuis 2002 - montre l'intérêt que les armateurs accordent à nouveau à ce genre de navires – ce qui est la meilleure preuve qu'ils sont encore nécessaires et par conséquent, devront trouver des conditions d'accueil satisfaisantes dans les ports français.

La loi de 1965 doit être révisée « rationnellement »

La Cour considère que la loi de 1965 qui a instauré le régime de l'autonomie en vigueur est devenue complètement inadaptée et doit faire l'objet d'une profonde révision. Un texte qui date de 40 ans a effectivement de fortes chances de n'être plus complètement adapté au contexte économique et social d'aujourd'hui et à plus forte raison de demain. Encore faut-il examiner attentivement les points sur lesquels, il n'est effectivement plus adapté !

Concernant les activités d'un port national

La loi de 1965 a établi les ports autonomes sous le régime d'établissements publics présentant à la fois un caractère administratif et un caractère industriel et commercial : ils sont habilités à réaliser tous les équipements et exercer toutes les activités qu'implique le passage portuaire.

S'il est vrai qu'est maintenant reconnu l'intérêt que l'autorité portuaire recentre ses activités sur des actes de puissance publique, laissant au secteur privé l'exercice des actes de commerce, il n'est pas moins nécessaire de ne pas interdire à un port d'effectuer certains de ces derniers, lorsqu'on peut craindre un abus de position dominante de la part d'un opérateur privé placé en situation de monopole de droit ou de fait ou simplement lorsque, s'agissant d'une activité naissante (reconnue cependant comme économiquement souhaitable), les initiatives privées tardent à se manifester : il n'est nullement contraire à une bonne répartition des rôles qu'en pareil cas, l'autorité portuaire prenne des initiatives en matière d'actes industriels ou commerciaux.... Et par conséquent qu'elle n'en soit pas empêchée par ce que la loi ne le lui permet pas ! d'autant plus que l'autorité portuaire peut s'en retirer progressivement ou complètement lorsque le trafic a atteint son « régime de croisière ».

La loi de 1965 et les textes pris pour son application donnent, en effet, aux ports la possibilité d'agir par leurs moyens propres ou en prenant des participations ou de créer des filiales et d'entreprendre des actions communes, qui permettent précisément une mise en œuvre de ces initiatives adaptée à chaque cas d'espèce.

Cette souplesse mérite d'être préservée. Mais cela n'interdit pas que l'Administration chargée de la tutelle des ports veille à ce que les autorités portuaires se recentrent au maximum sur les actes de puissance publique ...et exige impérativement la production de comptes distincts pour ces missions et les actes à caractère industriel et commercial, comme le rappelle fort justement le rapport de la Cour des Comptes.

Concernant la participation financière de l'État aux équipements portuaires

La loi définit les aides financières accordées par l'État pour la réalisation et l'entretien de certaines infrastructures - mais force est de constater qu'elle n'est pas rigoureusement appliquée depuis plusieurs années. C'est donc certainement un point dont le toilettage est nécessaire, mais il doit être fondé sur des considérations objectives et rationnelles et traiter équitablement tous les ports nationaux.

Le principe « utilisateur – payeur » paraît difficilement contestable : sa stricte application conduirait à supprimer toute participation financière de l'État aux activités d'un port autonome – ce qui signifie par ailleurs, que ne devraient être dotés d'un régime d'autonomie que les places susceptibles de fonctionner normalement en assurant leur équilibre financier, au moins concernant la maintenance et l'exploitation.

Encore faut-il que cet équilibre puisse être réalisé sans préjudice pour l'économie nationale :

- La première règle doit être que le port ne doit réaliser que des équipements dont la rentabilité économique pour la collectivité, considérée à un horizon « raisonnable » (au moins une cinquantaine d'années) est démontrée.

- Les besoins du trafic exigent cependant la réalisation d'équipements lourds – à caractère d'investissement discontinu et de longue durée de vie : c'est le cas des ouvrages d'accès et de protection contre la mer et des bassins, lesquels doivent être dimensionnés souvent indépendamment de l'importance du trafic attendu. À cet égard, ces équipements méritent un traitement particulier en matière d'aide publique.

Les moyens financiers (notamment les emprunts) disponibles sur le marché sont, en effet, en général, mal adaptés à ce caractère – en particulier à la longue durée de vie : on ne trouve pratiquement pas d'emprunts dont la durée de remboursement dépasse 15/20 ans – ce qui conduit à des annuités de quelque 30 % supérieures à celles d'un emprunt dont la durée serait de l'ordre de grandeur de la « vie économique » de l'ouvrage (50 ans et plus) ; les annuités sont alors très lourdes pour le trafic naissant, alors que celui de la génération suivante n'a plus à les supporter !

Une intervention des finances publiques ramenant le montant des annuités à celles d'un emprunt remboursable en 50 ans apparaît donc justifiée : elle ne s'analyse pas comme une subvention et doit être considérée comme un acte de solidarité de la collectivité présente avec les générations futures. Les opérations susceptibles de bénéficier de cette intervention sont clairement identifiables :

- il doit s'agir d'équipements rentables pour la collectivité ;
- ces équipements doivent avoir un usage public ;
- l'aide doit être réservée aux seuls équipements ou partie de ces équipements présentant le caractère d'investissement discontinu et de longue durée de vie.

Cela exclut donc les superstructures (qui sont en général obsolètes bien avant la cinquantaine d'années) de même que les infrastructures destinées à une utilisation privée. Par contre, le caractère public ou privé de l'investisseur n'a pas à être pris en compte dès lors que son action consiste à rendre un véritable service public - ce qui permettrait aux opérateurs privés de bénéficier du même traitement que les autorités portuaires et ne peut que les inciter à financer des infrastructures (en fait, des postes à quai), permettant du même coup à l'autorité portuaire de concentrer son action sur les ouvrages d'accès et de protection contre la mer et les bassins, dont l'intérêt collectif n'est pas de nature à susciter des initiatives privées.

Doivent également être exclues de ces aides, la maintenance et l'exploitation - une nuance devant cependant être apportée concernant les ouvrages d'accès ou de protection contre la mer : ils ne peuvent raisonnablement pas être dimensionnés en fonction des sollicitations naturelles maximales⁴ et la participation de fonds publics à leur maintenance peut être considérée comme la compensation de la nécessaire limitation de leur dimensionnement initial.

La règle concernant l'intervention du budget de l'État doit être la même pour tous les ports « nationaux » : toute discrimination entre ces derniers serait contraire au sage principe

⁴ Ces sollicitations sont, en général, aléatoires : les équipements ne peuvent donc pas être dimensionnés pour faire face à des événements d'occurrence trop faible (par exemple plus que centennale) - car ce serait contraire à une saine économie. D'où la nécessité de les « renforcer » ultérieurement en cas de besoin - c'est vrai des profondeurs d'un chenal comme de la structure d'un ouvrage de protection contre la mer.

de saine et loyale concurrence qui constitue le fondement du traité de Rome – car cette concurrence est souvent réelle pour des trafics autres que les conteneurs !

Cela n'empêche pas l'État - concernant l'attribution effective de son aide financière - de donner la priorité aux équipements des différents ports selon sa propre stratégie, dès lors que les équipements en cause sont raisonnablement rentables pour la collectivité : c'est ce qu'il fait depuis toujours, les possibilités de son budget n'étant pas infinies et cela n'a jamais été contesté, ni critiqué, ni regretté car les choix effectués se sont révélés utiles.

Il est donc indispensable que - comme le préconise le rapport de la Cour - l'État indique clairement sa stratégie en matière portuaire ; il doit évidemment la déterminer en étroite concertation avec les places portuaires. La clarté n'exclut pas une certaine souplesse par une adaptation périodique aux réalités et aux perspectives du moment, car en matière de trafic portuaire, les choses « ne se décrètent pas » : les trafics résultent de décisions prises par les agents économiques (armateurs et chargeurs) qui sont des personnes en général privées et font parfois connaître leurs projets « au dernier moment ». D'où la nécessité pour le système portuaire de savoir réagir rapidement pour que les ports français ne laissent pas passer leur chance, et en conséquence que les textes législatifs et réglementaires qui les régissent leur en donnent la possibilité... les pouvoirs publics ayant la modestie de comprendre qu'ils ne disposent pas des moyens de pouvoir seuls tout prévoir.

Ainsi ne devraient être modifiées que les dispositions de la loi de 1965 concernant la participation de l'État au financement des seules infrastructures, qui, par leur nature et leur caractère d'investissements à rendement croissant et de longue durée de vie, peuvent rationnellement en bénéficier ; le taux de son intervention devrait évidemment être inférieur aux valeurs prévues par la loi de 1965 et ramené à une valeur voisine de 30 % du coût de ces dernières ... taux que l'État pratique en fait depuis quelques années. Il ne serait, cependant pas illogique que la participation de l'État atteigne 50 % du montant d'opérations constituant des anticipations significatives telles les extensions en mer des sites actuels ou l'ouverture de nouveaux sites.

Ce qui ne devrait pas être retenu dans l'absolu du rapport de la Cour

Cela concerne aussi la gouvernance et plus précisément la composition des conseils d'Administration, avec l'éviction des « usagers ». Il est certes nécessaire de rééquilibrer cette composition en faisant la place qui doit leur revenir aux collectivités nationales et territoriales à la fois parce qu'elles sont amenées à intervenir dans le financement des équipements et parce que l'activité portuaire intéresse très directement leurs économies.

Mais, il ne serait pas souhaitable d'exclure les usagers des conseils - du moins les « véritables usagers finaux » que sont les voyageurs et les chargeurs, et dans une certaine mesure les armateurs de lignes régulières (qui touchent le port indépendamment de la quantité de trafic à y opérer) : ces usagers sont, en effet, les mieux placés pour apprécier l'intérêt des aménagements à prévoir et les conditions de fonctionnement du port ... sans oublier qu'ils sont aussi des « contribuables » et de ce fait, ne sont pas indifférents au bon usage des fonds publics.

Ce qui n'interdirait pas non plus la participation au conseil d'experts « privés » compétents en matière de transport maritime, de gestion d'une entité autonome, ou d'économie. ...bien évidemment en conservant les dispositions de la loi de 1965 permettant d'éviter le risque de « confusion d'intérêts » de la part des administrations - et pour cela de nommer des administrateurs de « dimension nationale » et notamment des usagers ou armateurs qui utilisent plusieurs ports nationaux et /ou locaux et n'ont donc pas un intérêt particulier à « privilégier » le seul port dont ils sont administrateurs, en y exigeant par

exemple des droits de port favorable à leurs propres trafics. ...En quelque sorte, une telle composition des conseils d'Administration réaliserait une véritable « démocratisation portuaire » hautement souhaitable pour l'efficacité de l'action des places concernées.

Ne conviendrait-il pas, enfin, de reprendre l'idée de créer des « comités portuaires » consultatifs qu'avait prévu un projet de modernisation de la gouvernance portuaire préparé par l'Administration et qui n'a jamais eu de suite ? Ce conseil pourrait utilement faire valoir les besoins ressentis par les usagers locaux et les opérateurs, qui sont également bien placés pour apprécier la qualité du fonctionnement de la place portuaire et apporter d'utiles informations au conseil d'administration sur le vécu quotidien, mais ne doivent pas participer à des décisions concernant des questions où ils sont « juges et parties ».

En conclusion, en matière portuaire comme dans les autres domaines, il faut savoir considérer tous les aspects (positifs et négatifs) de notre système portuaire, et en particulier celui de notre régime des ports autonomes qu'ont, pour une large part, « copié » des pays voisins traditionnellement maritimes, en rééquilibrant leur système, essentiellement municipal ou régional, où l'État n'intervenait pratiquement pas (ou tout au moins pas ouvertement) dans l'administration et le financement de leurs grands ports.

C'est certainement en faisant une application réfléchie et rationnelle du rapport de la Cour des Comptes considérant des vérités qui pour être (peut-être) « premières » n'en sont pas moins des réalités et en ne négligeant aucun volet de l'activité portuaire que sa mise en application contribuera pleinement à ce que les ports français soient les « poumons efficaces de notre économie ».

