



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PROJET DE LOI

**portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'Etat
et habilitant le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances diverses
dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans
le domaine des transports**

ETUDE D'IMPACT

Octobre 2011

SOMMAIRE

1ère partie : Etude d'impact relative aux dispositions portant réforme des ports d'outre-mer (article 1)	7
I. Diagnostic / Etat des lieux et nécessité de l'intervention	7
A. Les ports des départements d'outre-mer relevant de l'Etat : des port qui ne peuvent plus faire l'économie d'une réforme statutaire et d'une modernisation de leur gestion et/ou gouvernance.....	7
1. La nécessaire modernisation de la gouvernance du port autonome de la Guadeloupe	8
2. Une direction bicéphale État/CCI dans la gestion des ports concédés aux CCI (Dégrad -des-Cannes, Port-Réunion et Fort-de-France) peu lisible.....	9
B. Les caractéristiques propres à chacun des 4 ports concernés et les projets d'infrastructures en cours	10
1. Le port autonome de la Guadeloupe	10
2. Le Port de Fort-de-France	12
3. Port-Réunion.....	13
4. Le port de la Guyane	14
5. Entretien des accès maritimes.....	15
6. Les engagements financiers du CPER 2007/2013 :.....	15
C. Les 4 ports concernés par la réforme constituent des outils indispensables au rayonnement des communautés insulaires	16
1. Les ports constituent le lien vital des communautés insulaires avec l'extérieur.....	16
2. Trafics de marchandises et de passagers des ports ultra-marins enregistrés en 2010.....	16
D. Éléments de contexte européen et international.....	19
1. Impact de l'environnement économique et du droit européen sur les infrastructures portuaires	19
2. Le contexte portuaire en France, marqué par une évolution des politiques portuaires au niveau européen et mondial	20
II. L'objectif de la réforme des ports ultramarins : créer quatre établissements publics portuaires responsables de l'exploitation des outillages publics et présentant des modes de gouvernance modernisés	23
A. Instituer quatre établissements publics portuaires sur le modèle des grands ports maritimes créés par la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 port ant réforme portuaire.....	23
B. Moderniser la gouvernance par l'institution d'un conseil de surveillance, d'un directoire et d'un conseil de développement	24
III. Options de mise en œuvre juridique de la réforme des ports d'outre-mer	26
A. Justification de l'option législative	26
B. Le choix de maintien des infrastructures portuaires au niveau des établissements publics nationaux et non locaux correspond à une option liée à la situation actuelle.....	27
IV. Analyse détaillée des impacts du projet de réforme des ports d'outre-mer	28
A. Impacts budgétaires et économiques.....	28

1. Impact de la réforme portuaire pour les usagers.....	28
2. Les mesures de compensation de la hausse des charges de personnels.....	29
3. Les modalités de compensation de la contribution annuelle des concessions portuaires aux sièges de la CCI.....	30
4. Indemniser la fin prématurée des contrats de concessions d'outillages publics en cours	30
5. Offrir à plus long terme aux manutentionnaires la possibilité de maîtriser les opérations de manutention verticale et horizontale des conteneurs	31
B. Impacts sociaux, y inclus l'impact sur l'emploi public de la réforme.....	32
1. Organiser le regroupement des personnels	32
2. Les différents dispositifs envisagés de transfert des agents aux futurs établissements publics portuaires	32
3. la position de détachement et hors cadre.....	33
C. Impacts pour les collectivités territoriales.....	33
D. Impacts environnementaux	34
V. Les consultations préalables à l'adoption du projet de loi.....	35
1. Consultation du Conseil supérieur de la marine marchande (CSMM)	35
2. Avis du Comité technique paritaire ministériel (CTPM).....	35
3. Avis des collectivités d'outre-mer	35
VI. Modalités d'application de la réforme des ports ultramarins	36
A. Modalités d'application dans le temps.....	36
B. Textes d'application	36
2ème Partie : Etude d'impact relative à l'article 2 (habilitation par voie d'ordonnances)	38
I. Règlement (CE) n°1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil.....	39
A. Eléments concernant les conditions d'accès à la profession	39
1. Diagnostic / Etat des lieux et nécessité de l'intervention.....	39
2. Objectifs	40
3. Options.....	40
4. Consultations	40
B. Eléments relatifs à l'externalisation de la reconnaissance de capacité professionnelle	40
1. Diagnostic / Etat des lieux et nécessité de l'intervention.....	40
2. Objectifs	41
3. Options.....	41
4. Consultations et modalités d'application	41
II. Directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier, pour ce qui concerne le temps de travail des conducteurs indépendants	42
1. Diagnostic/Etat des lieux	42

2. Objectifs	42
3. Options.....	43
4. Consultations	43
III. La directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport.....	44
1. Diagnostic / Etat des lieux	44
2. Description des objectifs poursuivis.....	44
3. Options possibles et nécessité de légiférer	44
4. Consultations	45
IV. La directive 2010/65/UE du 20 octobre 2010 concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres et abrogeant la directive 2002/6/CE	46
1. Diagnostic / Etat des lieux / Justification de l'intervention	46
2. Objectifs	46
3. Options.....	47
4. Consultations	47
V. Le règlement (CE) n°1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) no 1191/69 et (CEE) no 1107/70 du Conseil, pour ce qui concerne son application à la région Ile-de-France	Erreur ! Signet non défini.
1. Diagnostic/état des lieux et nécessité de la réforme/ de l'intervention.....	Erreur ! Signet non défini.
2. Objectifs	Erreur ! Signet non défini.
3. Options.....	Erreur ! Signet non défini.
4. Consultations	Erreur ! Signet non défini.
VI. Le règlement (UE) n°996/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 sur les enquêtes et la prévention des accidents et des incidents dans l'aviation civile et abrogeant la directive 94/56/CE.....	48
1. Diagnostic/ Etat des lieux et nécessité de la réforme/de l'intervention	48
2. Objectifs	48
3. Options et nécessité de légiférer	48
4. Consultations	48
VII. Le règlement (CE) n°216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil, le règlement (CE) no 1592/2002 et la directive 2004/36/CE.....	49
ANNEXES.....	50
ANNEXE 1 - LEXIQUE.....	51
ANNEXE 2 - LA REFORME DES PORTS METROPOLITAINS.....	52
ANNEXE 3 - Influence du droit communautaire sur les infrastructures portuaires.....	55

ANNEXE 4 - BIBLIOGRAPHIE 59

Introduction

Le présent document constitue l'étude d'impact du projet de loi portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'Etat et habilitant le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, prévue par la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Dans un souci de lisibilité, il s'organise en deux parties.

La première intéresse les dispositions envisagées pour améliorer la gouvernance et la compétitivité des grands ports maritimes d'outre-mer et qui sont spécifiques à celles en vigueur pour la métropole.

La seconde partie a trait à diverses dispositions communautaires en matière de transport pour lesquelles est sollicitée une habilitation du Parlement à légiférer par voie d'ordonnances en vue d'adapter la législation en vigueur.

Il est procédé dans chacune de ces deux parties à l'examen des différentes questions recensées aux articles 8 et 11 de la loi organique précitée.

En raison de l'objet même de l'article 2 du projet de loi qui intéresse des dispositions de nature diverses concernant plusieurs modes de transport, le choix a été fait de bâtir l'architecture de cette seconde partie de l'étude en sept volets distincts - par textes communautaires à transposer - tout en respectant les exigences de la loi organique du 15 avril 2009.

1ère partie : Etude d'impact relative aux dispositions portant réforme des ports d'outre-mer (article 1 et 2)

Dans le cadre du Comité interministériel de la mer qui s'est tenu le 10 juin 2011 à Guérande, le Premier ministre, François Fillon a annoncé le lancement de la réforme des ports d'outre-mer.

Il s'agit d'instaurer une gouvernance modernisée, qui offre une place accrue aux collectivités territoriales et qui donne une meilleure réactivité aux ports maritimes relevant de l'Etat dans les départements d'outre-mer.

A cette fin, entre juillet 2012 et janvier 2013, seront créés dans les départements d'outre-mer de la Guyane, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, des établissements publics portuaires bénéficiant d'un statut similaire à celui des grands ports maritimes métropolitains (cf. annexe n°2) institués en 2008 par la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire et ses décrets d'application.

I. Diagnostic / Etat des lieux et nécessité de l'intervention

A. Les ports des départements d'outre-mer relevant de l'Etat : des ports qui ne peuvent plus faire l'économie d'une réforme statutaire et d'une modernisation de leur gestion et/ou gouvernance

En raison de la disparité des statuts des ports maritimes des départements d'outre-mer relevant de l'Etat (port autonome de la Guadeloupe, ports concédés aux CCI en Guyane, Martinique et Réunion¹), le Gouvernement a décidé que la réforme serait engagée, dans un premier temps, dans les seuls ports métropolitains.

Néanmoins, dans un rapport public de 2010 portant sur le bilan de la mise en oeuvre de la réforme portuaire, la Cour des comptes rappelait la nécessité « *d'étudier à présent l'adaptation du statut et des conditions de fonctionnement des ports d'outre-mer* ».

Quelques mois auparavant, une mission² avait été confiée à ce titre par le ministre chargé de l'écologie conjointement avec la ministre de l'outre-mer, le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique et de la réforme de l'Etat à l'inspection générale des finances, à l'inspection générale de l'administration et au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) afin d'établir un diagnostic des statuts existants des différents ports maritimes d'outre-mer relevant de l'Etat, d'identifier les principales difficultés rencontrées et de formuler les recommandations nécessaires pour une modernisation de ces ports maritimes.

Les conclusions du rapport de la mission, établi en septembre 2009, ont démontré qu'il existait une « grande disparité de statuts et d'organisations ». Le rapport a mis en évidence le fait que le dispositif consistant à confier la gestion des ports d'outre-mer aux chambres de commerce et d'industrie n'est plus adapté aux exigences d'une gestion équilibrée et modernisée des ports maritimes. Les rédacteurs notaient aussi une gestion bicéphale Etat/concessionnaire des ports d'outre-mer, peu en adéquation avec les exigences croissantes de réactivité du commerce maritime international.

¹ Le port de Mayotte n'est pas intégré au périmètre de la réforme car il ne constitue pas un port relevant de l'Etat, sa propriété ayant été confiée au conseil général par un arrêté du 3 mars 2008 complétant l'arrêté du 27 octobre 2006 modifié fixant la liste des ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements où l'autorité investie du pouvoir de police portuaire est le représentant de l'Etat.

² Lettre de mission en annexe

Le rapport citait également la tendance de certains concessionnaires à « *utiliser la facilité que constituent les excédents de trésorerie voire les ressources de la concession au profit d'activités connexes, notamment aéroportuaires* ».

En outre, le rapport regrettait l'insuffisante représentation des collectivités régionales au sein des instances de gouvernance des ports d'outre-mer, en dépit de leur rôle croissant dans le développement économique local et préconisait que les acteurs portuaires ne siègent plus au conseil de surveillance mais plutôt au sein d'un conseil de développement afin d'éviter des risques de conflit d'intérêt.

1. La nécessaire modernisation de la gouvernance du port autonome de la Guadeloupe

1.1. Le statut du port autonome de la Guadeloupe ...

Le port autonome de la Guadeloupe a été créé par le décret n° 74-373 du 6 mai 1974. Le décret n° 75-98 6 du 28 octobre 1975 a fixé la date du 1er novembre 1975 comme date d'entrée en vigueur du régime d'autonomie de l'établissement public créé sous le nom de Port Autonome de la Guadeloupe.

Les ports autonomes maritimes : cette catégorie d'établissements publics de l'État dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière a été instituée par la loi du 12 juin 1920. Placés sous la tutelle du ministre chargé des ports maritimes, ils sont soumis au contrôle économique et financier de l'État

La loi du 29 juin 1965 en définit le régime juridique et financier actuel qui s'applique aux « ports de commerce dont l'importance le justifie » (article L. 5313-1 du code des transports) créés par décret. Ces établissements publics, dont la jurisprudence administrative a reconnu le caractère « mixte » car ils exercent à la fois des missions de service public et des activités industrielles et commerciales, tirent essentiellement leurs ressources de leurs usagers sous la forme de droits de port sur les navires et les marchandises, de taxes sur les passagers, de taxes d'outillage et de produits domaniaux.

Leurs missions sont encadrées par le principe de spécialité, à l'intérieur de leur circonscription :

Les ports autonomes sont donc des personnes morales de droit public à vocation spéciale, rattachées à l'État et soumis à sa tutelle. Le principe de spécialité implique que l'établissement public est habilité à exercer les fonctions spécifiques pour lesquelles il a été créé. La spécialité du port autonome consiste à « *assurer la gestion d'un port ou d'un groupement de ports* ». Le port est chargé, conformément à l'article L. 5313-2 du code des transports, « *des travaux d'extension, d'amélioration, de renouvellement, ainsi que de l'exploitation, de l'entretien et de la police du port et de ses dépendances. Il assure la gestion du domaine immobilier qui lui est affecté* ».

Ces missions sont exercées « *à l'intérieur de sa circonscription* », qui constitue sa zone d'action potentielle. Cette délimitation est sans incidence sur la propriété des terrains qu'elle recouvre, ni sur la consistance de la domanialité publique.

1.2. ... critiqué pour le manque d'efficacité de sa gouvernance

L'administration du port autonome est assurée par un conseil d'administration (CA), assisté d'un directeur, et s'exerce sous le contrôle des autorités de tutelle de l'État et du contrôle financier. La composition du conseil d'administration, qui représente l'organe de décision de l'établissement, est fixée par les articles L. 5313-8 du code des transports et R. 112-1 du code des ports maritimes. Le CA comporte 26 membres, et est constitué :

- pour moitié des représentants des CCI (2 membres), des collectivités territoriales (5), du personnel du port (5) et des ouvriers dockers (1)
- et pour moitié des représentants de l'État (3) et de personnalités choisies parmi les usagers du port sur une liste établie conjointement par les CCI (3) ou en raison de leurs compétences dans le domaine maritime et portuaire (7).

Dans ce cadre général, l'article R 162-6 du code des ports maritimes précise la composition du conseil d'administration du port autonome de Guadeloupe actuel.

Le CA adopte le règlement intérieur et désigne, le cas échéant, un comité de direction, qui peut statuer par délégation sur les dossiers urgents. L'article R. 113-3 énumère les décisions du CA qui ne peuvent pas faire l'objet d'une délégation.

Le président du CA, élu parmi ses membres, exerce un contrôle permanent sur l'ensemble de la gestion du port autonome. Il veille à l'exécution des décisions prises par le conseil. Le directeur de l'établissement, nommé par décret en conseil des ministres, est chargé d'appliquer les délibérations du CA et de gérer tous les emplois du personnel de l'établissement. Il représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile, procède aux achats et passe les marchés, assure la gestion financière du port dont il est l'ordonnateur principal.

La tutelle de l'État sur les ports autonomes s'exerce notamment par la nomination du directeur par décret en conseil des ministres et par ses représentants au conseil d'administration. L'État désigne également un commissaire du Gouvernement et un contrôleur général économique et financier auprès de chaque établissement, pour inscrire la gestion des ports dans le cadre de la politique générale établie par le Gouvernement. L'État intervient aussi pour donner son accord préalable à la réalisation de travaux nécessitant un concours financier de sa part.

Le contrôle financier s'exerce, notamment, par la présentation chaque année à l'approbation de l'autorité compétente des états prévisionnels de l'exercice suivant, concernant les dépenses et les recettes de l'exploitation et les opérations en capital (article L. 5313-10 du code des transports).

Dans son rapport de juillet 2006 intitulé « *Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action* », la Cour des comptes préconisait une réforme de la gouvernance des ports de façon à lutter contre la dilution des responsabilités et le manque d'efficacité des conseils d'administration. Elle insistait sur la nécessité de renforcer la présence des collectivités et de l'État et de réduire le nombre d'administrateurs pour construire une véritable « *communauté d'objectifs et d'intérêts susceptible de fonder les projets de développement des ports* », préconisation qui vaut notamment pour le port autonome de la Guadeloupe.

2. Une direction bicéphale État/CCI dans la gestion des ports concédés aux CCI (Dégrad -des-Cannes, Port-Réunion et Fort-de-France) peu lisible

2.1. Trois ports d'intérêt national d'outre-mer concédés aux CCI...

Les ports d'intérêt national : consacré par la loi du 22 juillet 1983, cette définition regroupe les ports de commerce et de pêche non autonomes relevant de la compétence de l'État. Leur gestion est assurée par un représentant de l'État. Un conseil portuaire est consulté pour avis sur les dossiers intéressant l'aménagement et l'exploitation du port.

Dans ces ports concédés, les rôles essentiels dévolus à l'État (détenteur de l'autorité portuaire, responsable de la police de l'exploitation du port et de la conservation du domaine public portuaire - art. L. 5331-5, L. 5331-6 et L. 5331-7 du code des transports et celui d'autorité investie du pouvoir de police portuaire, exerçant les attributions de directeur du port – art. L. 5331-8 du code des transports et R. 121-1 du code des ports maritimes) sont répartis entre le préfet et le directeur départemental de l'équipement.

A ces responsabilités de l'Etat s'ajoutent celles, opérationnelles, du gestionnaire concessionnaire (CCI).

2.2. ... selon un mode de gestion qui pose problème

La répartition des compétences entre les services de l'Etat et les CCI concessionnaires est considérée comme peu lisible aussi bien pour les acteurs extérieurs au port que pour les opérateurs utilisateurs des services

du port. Les usagers de ces ports ont, en effet, assez largement souligné l'insatisfaction qu'engendrait l'absence d'un interlocuteur unique disposant d'un pouvoir de décision clairement établi.

Dans trois des ports étudiés par la mission (Dégrad-des-Cannes, Port-Réunion et Fort-de-France), l'État a choisi de confier à un concessionnaire la totalité de l'outillage public, en application de l'article R. 122-7 du code des ports maritimes. Le cahier des charges, établi sur le modèle ancien des concessions d'outillage public, décrit les travaux et services dont a la charge le concessionnaire pour une durée déterminée. Il fixe également ses droits et obligations attachés à la concession, parmi lesquelles figure la responsabilité d'entretenir l'outillage public de manière à en permettre un usage permanent conforme à sa destination.

Pour lui permettre d'atteindre cet objectif, le concessionnaire perçoit le produit des droits de port dont il fixe le taux (article R. 211-2), selon des modalités prévues par le cahier des charges et sous le contrôle de l'Etat.

Ce mécanisme ne trouve sa justification que sous réserve que les produits ainsi perçus n'aient pas d'autre destination que de couvrir les charges inhérentes au fonctionnement de la concession portuaire ou que leur éventuel excédent serve à constituer une réserve susceptible de servir à des investissements directement liés à l'activité portuaire. Le concessionnaire est soumis à une obligation de tenir une comptabilité séparée, sous le contrôle des services de l'Etat, afin de s'assurer que ces grands principes sont respectés, ce qui n'a pas toujours été le cas.

Par ailleurs, une autre difficulté réside dans le système de concession dans lequel le concessionnaire n'est pas détenteur des pouvoirs de police qui demeurent réservés à l'Etat. Cette distinction implique pour les usagers du port de devoir gérer une double interface, ce qu'ils considèrent comme une source d'inefficacité et de désresponsabilisation.

Le rapport de septembre 2009 sur l'évolution des ports des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon dresse un constat mitigé de la gestion de ces trois ports concédés.

En Guyane, le concessionnaire est qualifié de « défaillant », puisqu'en dépit de produits de droits de ports suffisants, les équipements sont dégradés, le rapport indiquant qu'au demeurant une partie des recettes a été affectée à d'autres activités (notamment l'exploitation de l'aéroport de Rochambeau).

En Martinique, où la trésorerie est également excédentaire, le niveau d'entretien des installations concédées est meilleur en Martinique qu'en Guyane, mais le concessionnaire n'a pas toujours été en mesure de suffisamment maîtriser la gestion des espaces portuaires dans les différentes phases d'évolution du port. Le port se trouve aujourd'hui dans une configuration relativement peu favorable à des évolutions de grande échelle.

Enfin **Port-Réunion**, premier des ports d'outre-mer de par son volume d'activités (225 000 conteneurs / an), qui en fait le 3^{ème} port français dans ce domaine, accuse aussi un déséquilibre structurel constaté sur les autres activités dont il a la charge (notamment la concession aéroportuaire), déséquilibre compensé par des recettes en provenance des activités portuaires.

B. Les caractéristiques propres à chacun des 4 ports concernés et les projets d'infrastructures en cours

1. Le port autonome de la Guadeloupe

1.1. Installations portuaires

Elles se répartissent sur plusieurs sites:

- le port de Jarry à Baie-Mahault, qui est la principale implantation, la plus importante en termes de trafics de marchandises ;

- le port de Pointe-à-Pitre, qui accueille essentiellement des activités de passagers, de cabotage et de trafic roulier. Il comprend une gare maritime à vocation régionale et internationale et un terminal de croisière ;
- le port de plaisance de la Marina de Bas-du-Fort au Gosier qui est géré par un concessionnaire privé depuis janvier 2006 et qui compte 1 000 emplacements répartis sur 7 quais. Ce port constitue le point d'arrivée de la course du Rhum. Il comporte une activité de petite réparation navale ;
- le port de Basse-Terre qui traite à la fois du trafic de fret et du trafic de passagers ;
- le port de Marie-Galante, spécialisé dans les exportations de sucre, composé d'un poste sucrier avec portique de chargement et de deux postes pour l'accostage de barges et de petits navires rouliers.

1.2. Les zones d'activités industrielles et commerciales

Les zones d'activités industrielles et commerciales du Port Autonome de la Guadeloupe (PAG) situées à proximité immédiate du Terminal de Jarry, se répartissent entre une zone de commerce international (ZCI) et un domaine industriel et commercial (DIC).

- La zone de commerce international : contiguë aux installations portuaires du terminal à conteneurs de Jarry/Baie-Mahault, elle s'étend sur plus de 38 hectares. Élément essentiel d'une plate-forme logistique pour les échanges entre l'Europe et la Zone Caraïbe, elle bénéficie d'un haut niveau de technologie, de réseaux de communications et d'information alliée à des procédures douanières allégées. Cette zone logistique rassemble une zone d'entrepôts francs, le Parc Industriel et un complexe commercial, le World Trade Center.

En ce qui concerne plus particulièrement la zone d'entrepôts francs, les entreprises qui y sont implantées bénéficient d'un régime de stockage des marchandises en franchise de droits et de taxes pour la distribution et la réexpédition de celles-ci sur le marché international.

- Le domaine industriel et commercial : sur ce domaine industriel et commercial d'une cinquantaine d'hectares, le Port Autonome de la Guadeloupe accueille des entreprises en lien direct avec l'outil portuaire. La commercialisation de cet espace est pratiquement achevée ainsi que la réalisation des derniers réseaux, voiries et dessertes.

1.3. Trafic

L'essentiel des trafics opérés par le PAG sont le trafic de marchandises à l'importation sur l'ensemble de l'archipel guadeloupéen et à l'exportation vers l'Europe et la Caraïbe, le transport des passagers vers les îles de l'archipel et dans la Caraïbe, la croisière de transit ou basée.

Le trafic global du port pour 2010 s'est élevé à 3,1 Mt soit 5 % de mieux qu'en 2009. Cette hausse intervient après un recul de 16 % entre 2008 à 2009, le port ayant été notablement impacté durant l'année 2009 par la crise économique mondiale.

1.4. Situation financière

Conséquence de la crise économique, en 2009, le chiffre d'affaires du port a baissé de 6,52% entre 2008 et 2009, passant de 30,7 M€ à 28,7 M€. Le résultat net du port reste cependant positif, avec un montant de 3,3 M€. Pour 2010, le chiffre d'affaires définitif du port remonte à 30,6 M€ et le résultat net est de 8, 3 M€.

L'effectif du Port Autonome de la Guadeloupe était de 151 personnes en 2010. Ces personnels sont directement ceux de l'établissement public portuaire.

1.5. Le grand projet du port

Le développement du trafic mondial de conteneurs, l'élargissement du canal de Panama et la mise en service des portes-conteneurs de type post-panamax ou super-panamax ont conduit le PAG à étudier la création d'un port en eau profonde, qui servirait essentiellement à traiter des flux en transbordement (les conteneurs sont déchargés de navires « mères » et rechargés sur des navires « feeder »).

La réalisation de ce nouveau terminal à conteneurs pour le PAG permettrait notamment de dynamiser le flux de marchandises transitant par le port.

Ce projet de nouveau terminal comprend la construction d'un quai de 350 mètres, la création de 25 hectares de terre-pleins et l'approfondissement du chenal d'environ 3,5 mètres par rapport à l'existant. Il permettrait l'accueil de navires transportant jusqu'à 6 500 conteneurs équivalent vingt pieds (EVP).

2. Le Port de Fort-de-France

2.1. Installations portuaires

Le port de Fort de France dispose de 2,7 km de quais et de plus de 30 hectares de terre-pleins qui se répartissent sur plusieurs sites :

- le terminal à conteneurs de la pointe des Grives;
- le quai de l'hydrobase : ce quai est dédié aux vracs solides (clinkers, minéraux bruts, engrais naturels, céréales importées, bitume) et aux vracs liquides (hydrocarbures lourds, produits raffinés). Il est aussi aménagé pour les navires rouliers;
- le bassin de radoub dédié à la réparation navale qui accueille des navires jusqu'à 20 000 tonneaux de jauge brute en cale sèche;
- le terminal de croisières de la Pointe Simon, pour l'accueil de bateaux de croisière d'une longueur maximale de 200 mètres pour le poste Ouest et de 270 mètres pour le poste Est. Celui-ci est situé sur le front de mer de Fort de France avec un accès direct au centre ville;
- le quai des Tourelles, également consacré à l'activité de croisière et au trafic de marchandises diverses;
- le quai des Grands Cargos ou Grand Quai, qui accueillait jusqu'en 2010 des passagers inter-îles (Martinique, Guadeloupe, Dominique, Sainte-Lucie). Depuis, l'embarquement et le débarquement des passagers inter-îles s'effectue dans la nouvelle gare maritime inter-îles situé au quai Ouest. A plus ou moins long terme, le quai des Grands Cargos devrait être affecté à la croisière.

La Chambre de commerce et d'industrie de la Martinique en est le concessionnaire.

2.2. Trafic

Le port de Fort de France traite à la fois des trafics passagers et de marchandises conteneurisées et non conteneurisées et assure de la réparation navale. Il possède des appontements spéciaux pour les trafics d'hydrocarbures et de céréales.

Le trafic global du port pour 2009 s'est élevé à 3,02 millions de tonnes, soit une réduction de -2, 2 % par rapport à celui de 2008. En 2010, il est passé à 3, 21 millions de tonnes.

2.3. Situation financière

Conséquence de la crise financière mondiale, en 2009, le chiffre d'affaires du port a baissé de -7,78 % par rapport à 2008 pour s'établir à 17,5 M€. Le résultat net de l'exercice a été légèrement négatif en 2009 (-0,26 M€). Le chiffre d'affaires de 2010 est de 19,25 M€, avec un retour à un résultat net positif.

L'effectif du port de Fort de France était de 89 personnes rattachées à la CCI (hors personnels d'État) en 2010.

2.4. Projet d'extension du terminal de la pointe des Grives

Le terminal de la pointe des Grives a été mis en service en octobre 2003. Ce terminal dédié à la manutention des conteneurs traite annuellement 160 000 EVP. Il est constitué d'une zone de 16 hectares de terres-pleins, d'un quai principal de 460 ml, d'un quai annexe de 150 ml et d'une zone d'activités de soutien (bâtiments techniques, accueil de clients).

Dans le cadre du développement du trafic mondial de conteneurs et de l'élargissement du canal de Panama et afin de permettre au port d'accueillir des portes-conteneurs de plus grande taille, le port souhaite développer ses infrastructures portuaires situées sur le terminal de la pointe des Grives. Le projet consisterait notamment à étendre les terres-pleins actuels, à en allonger le quai principal et à pouvoir mettre à disposition des opérateurs des quais de service.

Le port de Fort-de-France poursuit actuellement les études nécessaires à la mise en œuvre de ce projet.

3. Port-Réunion

3.1. Installations portuaires

Port Réunion est constitué de deux entités géographiques: les ports Est (nouveau port – mis en service en 1986) et Ouest (ancien port – construit en 1886) qui couvrent une surface d'environ 350 hectares, terres-pleins et plans d'eaux confondus. Ces ports assurent 4 grandes fonctions : commerce / pêche / plaisance / base navale militaire.

La Chambre de commerce et d'industrie de la Réunion en est le concessionnaire.

3.2. Trafic

La crise mondiale a également impacté le trafic de Port-Réunion qui, avec un trafic de 3,9 Millions de tonnes en 2009 avait chuté de -2,7 % par rapport à l'année précédente. En 2010, le trafic global de Port-Réunion s'est élevé à 4 millions de tonnes.

3.3. Situation financière

Conséquence de la baisse du trafic, le chiffre d'affaires qui s'est élevé à 32,5 M€ en 2009 a baissé de -3,27 % entre 2008 et 2009. Le résultat net, en baisse également, reste toutefois positif et s'établit à 4,7 M€ en 2009. Le chiffre d'affaires de 2010 est de 32,83M€.

L'effectif de Port Réunion était de de 222 agents rattachés à la CCI (hors personnels d'État) en 2010.

3.4. Projet d'extension du port Est

L'extension du port Est a pour objectifs d'accompagner la croissance du trafic commercial du port, qui est soutenue, et d'adapter le port aux nouveaux navires ayant un tirant d'eau plus important. Il consiste à créer un nouveau quai et à augmenter les tirants d'eau admissibles.

Dans le cadre du CPER 2000/2006, cette opération « *extension du Port Est-phase I* » sous maîtrise d'ouvrage de l'État, s'est élevée à un montant total de 95,4 M€.

Dans le cadre du CPER 2007/2013, une deuxième phase d'études et de travaux est prévue, pour un montant total estimé à 80 M€ tous financeurs confondus. Les travaux porteront sur l'approfondissement et le remplètement des quais 10 et 11, la création de deux nouveaux (quais 12 et 13) et la réalisation d'un exondement.

4. Le port de la Guyane

4.1. Installations portuaires

Ce port comporte 2 sites: le site situé à Dégrad-des-Cannes et le site de Kourou. A la différence du port de Dégrad-des-Cannes, le site de Pariacabo à Kourou, n'est pas concédé à la CCIG (chambre de commerce et d'industrie de la Guyane). Son exploitation est confiée au Centre Spatial Guyanais.

Le port de Dégrad-des-Cannes est le point d'entrée principal pour les marchandises en Guyane : y transitent près de 95 % du fret de la Guyane. Le port dispose d'un terminal à conteneurs doté de 3 postes à quai, d'un poste roulier, d'un poste pétrolier (essence, fuel), d'un poste minéralier et de 10 hectares de terres-pleins à conteneurs.

Seuls les quais n° 1 et 2 sont dimensionnés pour recevoir les navires transatlantiques. Le quai n°1 fait l'objet de travaux de réhabilitation qui devraient être achevés en 2011. Les trafics des navires transatlantiques sont traités sur le quai n°2 qui devrait également faire l'objet de travaux en 2011.

4.2. Trafic

Le trafic du port de Dégrad-des-Cannes qui s'établit à 651 000 tonnes pour 2010 a diminué de -1,7 % par rapport à l'année précédente, la fin d'année s'accompagnant cependant d'une tendance à la hausse des trafics. Le trafic de conteneurs progresse en revanche de +1,4 % en 2010.

La diminution du trafic des vracs (ciments) destinés au secteur du BTP explique principalement la baisse constatée.

4.3. Situation financière :

La situation portuaire reste bonne malgré la baisse du trafic. Le chiffre d'affaires du port, d'un montant de 9,3 M€ en 2009, progresse de + 7,5 % entre 2008 et 2009. Le résultat net est positif avec un montant de 2,5 M€ en 2009. Le chiffre d'affaires de 2010 est de 9,75M€.

Ce constat financier ne doit pas occulter que les transferts financiers inter-services au sein de la CCI ont eu pour effet de priver le port de certains de ses moyens d'investissement depuis plusieurs années et expliquent l'état perfectible de ses installations.

L'effectif du port de Dégrad-des-Cannes était de 31 agents rattachés à la CCI (hors personnels d'État) en 2010.

4.4. Projets du port

Afin de moderniser la plate-forme portuaire de Dégrad-Des-Cannes, de permettre son développement, est prévu un programme important d'investissements visant, en particulier, à remettre l'infrastructure aux normes. Ce programme constitue l'une des priorités du CPER 2007-2013.

Parmi ces investissements, outre les travaux du quai n°1 déjà mentionnés, figurent :

- la poursuite de l'élargissement et de l'approfondissement du chenal d'accès du port, d'un coût prévisionnel global de 21,5 M€;
- la reconstruction du quai n°2, d'un coût prévisionnel de 35 M€ et dont le début des travaux est prévu pour le second semestre 2011;
- est également prévue pour une durée de 15 mois à compter de mi-2011 la reconstruction du quai pétrolier.

5. Entretien des accès maritimes

La dotation « entretien » consacrée aux ports maritimes (grands ports maritimes et ports d'outre-mer relevant de l'Etat) s'élève à 58,90 M€. Sur les 58,90 M€, 1,74 M€ sont réservés aux ports d'outre-mer relevant de l'Etat (port de Dégrad-des-Cannes en Guyane, Port-Réunion, port de Fort de France à la Martinique, Port Autonome de Guadeloupe).

Ces crédits sont destinés au dragage des avant-ports, à l'entretien des chenaux d'accès maritimes et des ouvrages de protection contre la mer. Le dragage d'entretien du chenal d'accès au port de Dégrad-des-Cannes en Guyane, avec 1,2 M€ par an pour la part de l'Etat, consomme environ 70 % de l'enveloppe consacrée par l'Etat (MEDDTL) aux ports d'outre-mer.

En 2009 et 2010, en sus des crédits d'entretien, les ports d'Outre-mer ont bénéficié d'une dotation exceptionnelle de 5,20 M€ de crédits relevant du plan de relance de l'économie. Ces crédits ont principalement financé des opérations de gros entretien des ouvrages portuaires pour lesquelles les financements publics sont les plus nécessaires pour améliorer les conditions d'accueil des navires, concourant ainsi aux objectifs de sécurité, de sûreté et de fiabilité des ports et d'amélioration de leur fonctionnement.

6. Les engagements financiers du CPER 2007/2013 :

Le montant total des crédits d'investissement du CPER 2007/2013 pour les 4 ports d'outre-mer est de 151,5 M€ dont 29,7 M€ de part Etat.

PORTS D'OUTRE-MER	MONTANT TOTAL	Part ÉTAT	Part CCI	Autres financeurs (FEDER, Région, Ports...)
Port Autonome de Guadeloupe	8	2,0		6,0
Fort de Fort de France	7	2,5		4,5
Port Réunion	80,0	15,2		64,8
Port de Dégrad des Cannes	56,5*	10,0	11,6	22,9
Total	151,5	29,7	11,6	98,2

* Ce montant inclut également les crédits d'entretien relatifs aux travaux de dragage, d'élargissement et d'approfondissement des accès portuaires dont les parts Etat et CCIG s'élèvent respectivement à 4,8 M€ et à 7,2 M€.

C. Les 4 ports concernés par la réforme constituent des outils indispensables au rayonnement des communautés insulaires

Dans les collectivités d'outre-mer insulaires, les ports constituent les centres vitaux et stratégiques de l'économie et du développement. La libéralisation du trafic aérien n'a que peu affecté les trafics de marchandises, qui continuent de s'effectuer en quasi totalité par voie maritime. Les ports sont ainsi considérés comme des points névralgiques dans chaque territoire. Leur paralysie entraîne celle de toute l'économie et donc celle de la vie locale.

1. Les ports constituent le lien vital des communautés insulaires avec l'extérieur

Les ports d'outre-mer connaissent des situations très différentes de celles de métropole. Elles tiennent, pour l'essentiel, aux caractéristiques géographiques et économiques des territoires (insularité, exigüité territoriale, étroitesse des marchés inhérente à la relative faiblesse du nombre d'habitants).

Chaque collectivité dispose d'un port principal, chargé d'assurer les relations internationales et transocéaniques, trop longtemps restées exclusivement bilatérales. La question du choix des priorités à opérer entre plusieurs installations portuaires situées sur une même façade maritime ne se pose pas en outre-mer.

Chaque installation portuaire d'outre-mer se trouve en position de monopole pour l'approvisionnement de l'île : l'insularité limite les détournements de trafic. Ce monopole ne se retrouve pas au niveau régional : dans ce cas, pour la captation des trafics tiers régionaux, les ports français sont soumis à la concurrence et ils n'ont pas, dans les environnements donnés, de rôle dominant.

L'arrière-pays des ports d'outre-mer se confond avec la totalité du territoire. Le lieu de débarquement - le port - a toujours été considéré comme tête de pont. Il est situé le plus souvent à proximité de l'aéroport et juxta les centres de décisions des pouvoirs politiques, économiques et sociaux concentrés dans les villes-capitales.

Il est donc vital pour l'économie locale que les ports fonctionnent en continu. Un quelconque blocage des équipements portuaires est de nature à provoquer l'asphyxie et la paralysie de ces "villes-capitales" et par suite celle de la totalité du territoire.

2. Trafics de marchandises et de passagers des ports ultra-marins enregistrés en 2010

2.1. Trafics de marchandises des ports ultra-marins

La composition du trafic de marchandises des ports³ d'outre-mer est indiquée sur la figure 1.1 ci-dessous.

- Les marchandises diverses conteneurisées dominent le trafic global puisqu'elles représentent 45% en tonnage du trafic total ; les ports d'outre-mer de La Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe traitent globalement un nombre de conteneurs comparable à ceux des Grands ports maritimes; Port Réunion,

³ Liste des ports considérés : Dégrad-des-Cannes, Fort-de-France, Port autonome de la Guadeloupe, Port Réunion, Saint-Pierre et Miquelon réunis en une seule entité.

avec un trafic de marchandises conteneurisées en 2010 de 1,9 Mt, est devenu le troisième port à conteneurs de France derrière Le Havre et Marseille; Fort-de-France et la Guadeloupe occupent respectivement les cinquième et sixième places dans le classement de tous les ports français.

- Le trafic de toutes marchandises confondues enregistré en 2010 par l'ensemble formé des cinq ports d'outre-mer considérés dans la figure 1.1, est en hausse de 9 % en 2010 par rapport à 2009 et s'élève à 11,3 Mt ; les entrées, majoritaires dans le trafic global, sont en hausse de 6 % à 8,9 Mt, tout comme les sorties (2,4 Mt) qui augmentent de 9 % (fig.1.2).

Figure 1.1

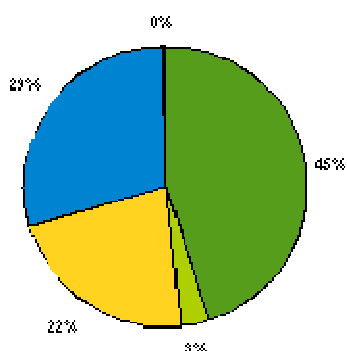
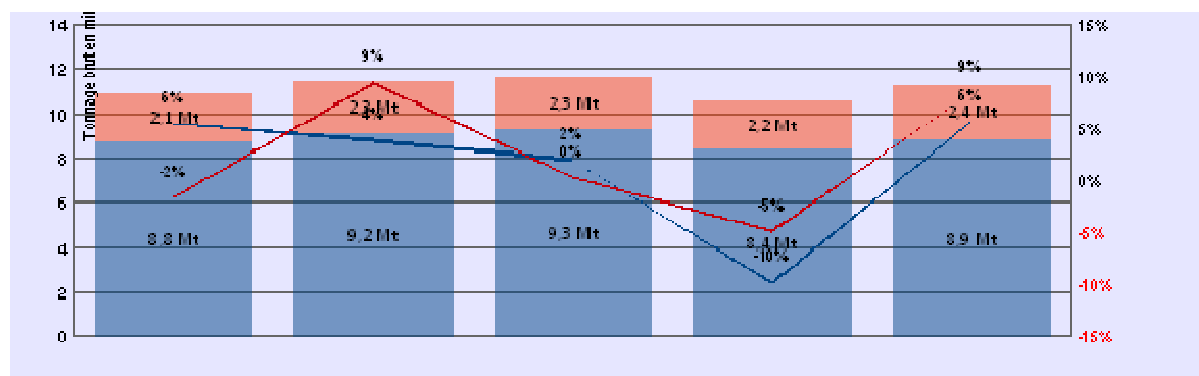


Fig. 1.1 — Ensemble des ports d'outre-mer - Composition des trafics de marchandises en 2010

Figure 1.2

Fig. 1.2 — Ensemble des ports d'outre-mer – Trafic de toutes marchandises confondues – Tonnages des entrées et sorties – Variation du tonnage (entrées, sorties) de l'année indiquée par rapport à celui de l'année précédente



Le port de Fort-de-France a traité en 2010 3,2 millions de tonnes toutes marchandises confondues, un résultat progressant de 6% par rapport à celui de 2009 grâce à la combinaison des hausses des entrées (2,1Mt) et des sorties (1,1Mt) de 4 et 11% respectivement. Ce résultat fait suite à trois baisses consécutives du trafic global, de -2,4% en 2007, de -1,5% en 2008 et de -2,3% en 2009.

Une même tendance haussière a été constatée pour cette même année 2010 au port autonome de la Guadeloupe dont le trafic global atteint 3,1Mt soit 5% de mieux que le résultat établi un an auparavant, Cette augmentation est essentiellement portée par les entrées de marchandises (2,6Mt) qui ont été plus favorablement orientées (+ 6%) que les sorties (0,6Mt; +1%). La hausse de 5% enregistrée en 2010 par le port guadeloupéen intervient après le recul de 16% du trafic portuaire global de 2008 à 2009, le port ayant été impacté, non seulement par la crise économique mondiale, mais aussi par une crise sociale dont l'ampleur a fortement paralysé l'économie de l'île tout au long du premier trimestre 2009.

Le tonnage brut total en 2010 de Port Réunion s'est élevé à 4,2Mt. Port Réunion a retrouvé en tonnage son trafic global de 2008, l'année 2009 ayant été marquée par une baisse de 9%.

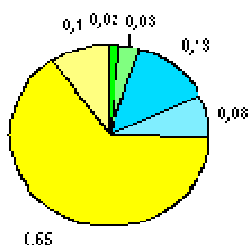
2.2. Trafics de passagers des ports ultra-marins

La composition des trafics de passagers dans les départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion est présentée sur la figure 2.1 ci-contre. Les passagers de navires de croisière comptabilisés l'année dernière atteignent 0,226 million, soit environ 20 % du total des passagers (1,078 Mp). Ils se répartissent en majorité en Guadeloupe et en Martinique, les Caraïbes étant le premier bassin de croisière au monde et Miami son premier port mondial.

La Réunion affiche en 2010 un nombre de passagers de navires de croisière (0,035 Mp) environ deux fois supérieur à celui des non croisiéristes (0,018 Mp). Le nombre de croisiéristes à La Réunion reste très faible par rapport à ceux des deux autres ports français des Caraïbes, la croisière demeurant encore aujourd'hui à un stade embryonnaire dans cette zone de l'Océan Indien.

Alors que la croissance du trafic de passagers en métropole a été portée en 2010 uniquement par les croisiéristes, le trafic de passagers de l'ensemble des trois départements d'outre-mer (1,078Mp) est en repli de 4% sur ce segment (0,226Mp ; -16%) les autres trafics de passagers (0,851Mp; +0,6%) affichant une stabilité (Fig. 2.2).

Figure 2.1



Répartition observée en 2010, par rapport au nombre total de passagers portuaires de trois départements d'outre-mer, des croisiéristes (c.) et des non croisiéristes (n.c.)

Figure 2.2

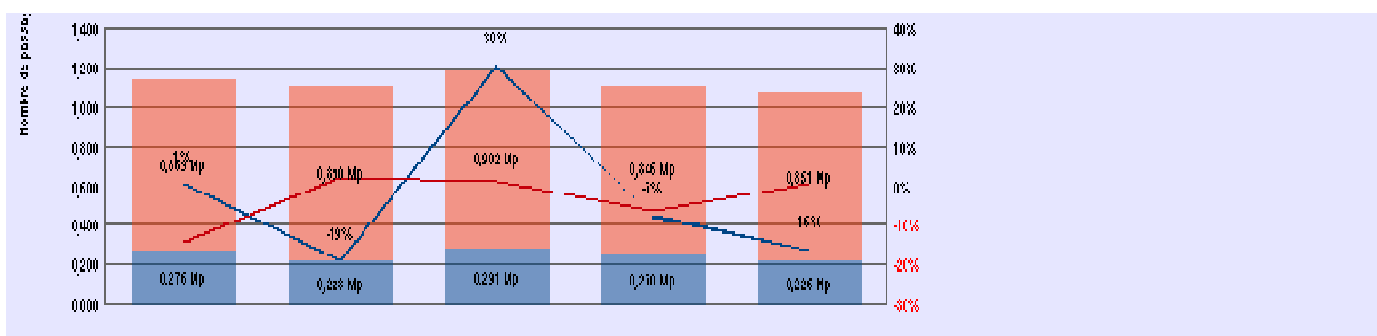


Fig. 2.2 — Ensemble des ports de trois départements d'outre-mer – Nombre de passagers en million de 2006 à 2010 – Variation du nombre de passagers à l'année indiquée par rapport à celui enregistré un an plus tôt

Le nombre de passagers de navires de croisière en Guadeloupe (0,105 Mp) chute de 6 % en 2010 par rapport à 2009. En cause, de multiples annulations de croisières, conséquence des mouvements sociaux qui ont très fortement perturbé l'économie de l'île à partir de janvier 2009; en trois mois de pleine saison touristique, à peine cinq navires de croisière ont escalé durant cette année 2009. Toutefois, la saison 2010-2011 s'annonce comme une des meilleures que le port autonome de Guadeloupe ait connues. Il y a là une piste de progression importante pour le port et l'économie de l'archipel. L'amélioration de l'interface ville/port dans le cadre des travaux de rénovation urbaine de la ville de Pointe à Pitre, devrait encore améliorer les perspectives.

Le nombre de passagers de navires de croisière en 2010 à Fort-de-France (0,086 Mp) augmente quant à lui de 23 %.

Le nombre de non croisiéristes en Guadeloupe croît de 2 % en 2010 pour atteindre 0,696 million, tendance haussière également constatée en Martinique (0,137 Mp ; 1 %). Globalement, le nombre de passagers enregistrés en 2010 en Guadeloupe (0,802 Mp) est stable (+ 0,7 %), tandis que celui de l'autre département des Caraïbes (0,223 Mp) en perd 10 % entre 2009 et 2010. Le nombre total de passagers de La Réunion en 2010 (0,053 Mp) est en fort repli (- 27 %) par rapport au résultat de 2009, conséquence des replis combinés du nombre de croisiéristes (0,035 Mp ; - 25 %) et des autres passagers (0,018 Mp ; - 32 %).

D. Éléments de contexte européen et international

La déclinaison de la réforme portuaire française à l'outre-mer nécessite un bref rappel sur le contexte international.

1. Impact de l'environnement économique et du droit européen sur les infrastructures portuaires

90 % du commerce extérieur de l'UE et 40 % du commerce entre les États membres de l'Union européenne (UE) ont lieu par voie maritime. Chaque année, plus de 3,7 milliards de tonnes de fret transitent par les ports de l'UE, et la tendance est à la hausse. À cela, il faut ajouter plus de 400 millions de passagers par an dans les ports maritimes européens. Par conséquent, une politique du transport maritime de l'UE cohérente revêt une importance considérable pour le développement économique de l'Union.

L'objectif premier est d'appliquer aux transports maritimes de l'Union le principe de la libre circulation des services inscrit dans le Traité et d'assurer le respect des règles de concurrence. L'application de ces règles vise à garantir une concurrence loyale à l'échelle européenne dans le domaine du transport maritime.

La dimension mondiale du transport maritime doit également être prise en considération. À cet égard, le développement continu d'un vaste cadre juridique international pour le transport maritime est tout aussi important que la nécessité de représenter les intérêts de l'UE de manière coordonnée et efficace au sein des organismes internationaux.

Par ailleurs, le transport maritime contribue fortement, aussi bien directement qu'indirectement, à la création d'emplois au sein de l'UE. Ainsi, des thèmes tels que l'amélioration des conditions de travail, le comblement de la pénurie de main-d'oeuvre ou des mesures de qualification professionnelle sont également très importants dans la politique du transport maritime. (cf. annexe n°3)

2. Le contexte portuaire en France, marqué par une évolution des politiques portuaires au niveau européen et mondial

Récemment, la loi du 13 août 2004 relative *aux libertés et responsabilités locales* ainsi que la loi du 4 juillet 2008 *portant réforme portuaire* ont successivement modifié le statut des anciens ports d'intérêt national (PIN), aujourd'hui décentralisés et transférés à des collectivités ou des groupements de collectivités, et des anciens Ports Autonomes devenus récemment « Grands Ports Maritimes » (GPM). Elles achèvent ainsi un processus entamé en 1983 avec la décentralisation des petits ports départementaux et communaux de pêche et plaisance et en 2002 avec le transfert de compétence de l'État à la Collectivité Territoriale de Corse des ports d'Ajaccio et de Bastia.

Si la modification des statuts sera achevée avec la réforme des ports d'outre-mer, il reste que les débats et les options futures sur les modèles d'exploitation des terminaux, sur l'organisation des concessions, sur les activités dites régaliennes, sur les financements publics et plus encore sur le rôle des autorités portuaires restent largement ouverts.

De nombreux pays européens ont également modifié depuis le début des années 1990 leur propre système portuaire en s'appuyant sur une partition nouvelle des fonctions d'exploitation et des fonctions de régulation. En Amérique du nord, et en particulier au Canada, des réformes importantes ont profondément reconfiguré le système portuaire durant les années 1990, en repensant complètement le statut d'autonomie portuaire et l'action publique fédérale par rapport à l'industrie du transport. Dans ces contextes de réforme, il semble alors utile d'apporter ces éclairages comparatifs aux débats en cours en France justifiant un travail de synthèse sur ces réformes.

L'évolution des politiques portuaires dans le monde ces trente dernières années a largement renouvelé la distribution des fonctions entre sphère privée et publique. Dans un contexte quasi général de libéralisation des activités de service et dans une recherche de capitaux aptes à assumer les besoins nouveaux et de grande ampleur de l'industrie maritime et portuaire, les législateurs ont ainsi assumé le passage d'un modèle antérieur marqué par la dimension quasiment entièrement publique du bien portuaire à des modèles nouveaux actant une introduction plus forte des opérateurs privés dans les modes de gouvernance portuaire. Certes, les évolutions n'ont pas été homogènes et n'ont pas validé un modèle unique d'organisation repris partout pour chaque situation nationale. Il reste que l'évolution vers un référentiel de marché guidant l'évolution des politiques publiques se retrouve sur la totalité des façades portuaires et que les besoins d'investissement accompagnant les processus de massification et de concentration portuaires ont partout favorisé l'émergence de formes nouvelles de partenariats public-privé.

La classification la plus significative est celle proposée par la Banque Mondiale dans son module 3 du « Port reform Toolkit ». L'organisation portuaire est déclinée en 4 catégories possibles définies en fonction de la dominante privée ou publique dans la gestion des infrastructures, des superstructures, des opérations, et des autres services.

Ports models	Infrastructure	Superstructure	Opérations	Autres services
Service Port	Public	Public	Public	Majorité Public
Tool Port	Public	Public	Privé	Public
Landlord Port	Public	Privé	Privé	Public
Private Port	Privé	Privé	Privé	Majorité Privé

Source : World Bank, Port Reform Toolkit, module 3

Les deux bornes de cette typologie - **le service port** - entièrement public pour l'ensemble des fonctions et le **private port** - sans participation publique - caractérisent donc des ports marqués par un très faible partage et croisement de responsabilités entre sphère publique et privée.

Dans la troisième catégorie - le **Tool port** - la participation publique reste largement majoritaire, limitant l'activité privée à des fonctions d'opérations, en particulier de manutention, à quai mais avec du matériel qui appartient à l'autorité publique.

La dernière catégorie de **Landlord port** définit un modèle portuaire où l'autorité publique est seulement propriétaire de l'infrastructure et des terrains qui sont loués à des opérateurs privés dans le cadre d'une concession portuaire. La superstructure appartient dans cette catégorie à l'opérateur privé qui exploite le terminal dans le cadre d'une concession contractualisée avec l'autorité publique pour une durée de temps variable dépendant théoriquement du montant des investissements menés par l'opérateur privé.

La norme portuaire devient alors cette notion de port propriétaire (*landlord*), objectif affiché des politiques nationales qui tendent à assurer le passage du modèle de *Tool port* à celui de *Landlord* sortant alors du champ de l'action publique les activités d'exploitation, en particulier celle des terminaux. La réforme portuaire française en métropole instituant des conventions de terminaux et fondée sur le transfert des outillages aux opérateurs privés en constitue un exemple parmi d'autres, les ports se concentrant sur leurs fonctions d'aménageurs.

Conséquemment, les autorités portuaires des ports européens depuis les années 90 sont marquées par une double évolution :

- L'évolution de leurs missions vers un modèle de « landlord port » recentré sur les fonctions régaliennes et d'aménageur ;
- L'évolution de leur structure juridique et de leur mode de gouvernance pour les rapprocher de ceux d'entreprises privées.

Les analyses anglo-saxonnes distinguent trois phases dans cette évolution des structures juridiques et des modes de gouvernance, d'une administration (d'État ou relevant d'une collectivité locale) vers une gestion entrepreneuriale :

- la « commercialisation » est le passage d'un fonctionnement d'administration à une culture plus commerciale du port et le transfert vers le secteur privé d'activités commerciales préalablement exercées par l'autorité portuaire ;
- la « corporatisation » est l'acquisition d'une autonomie financière par l'autorité portuaire, celle-ci restant détenue par des acteurs publics et l'application de règles de gestion d'entreprise ;
- la « privatisation » est l'ouverture du capital de l'autorité portuaire ou du gestionnaire du port à des investisseurs privés qu'ils soient minoritaires, majoritaires ou détiennent la totalité du capital, les actifs du port faisant l'objet d'une vente ou d'une concession de longue durée.

C'est la « corporatisation » qui s'est imposée comme le modèle dominant en Europe, les cas de « privatisation » restant très minoritaires, comme dans le cas de l'Angleterre, et de manière plus marginale de la Slovaquie et de la Grèce.

La très grande majorité des grands ports européens est donc de type « landlord » ou tend vers ce modèle que ce soit :

- de longue tradition : Benelux, Allemagne,
- lors de la « corporatisation » : Espagne (1992), Portugal (1998),
- par acte législatif : Italie (1994),

- lors du basculement en économie de marché (Europe de l'Est).

Il y a néanmoins quelques exceptions notables à ce modèle de « landlord port » qui s'accompagnent, en général, d'une intégration complète des activités de manutention. C'est le cas :

- des ports « privatisés » : Angleterre, Grèce (Pirée, Thessalonique), Slovénie (Koper) ;
- des principaux ports suédois (ports « corporatisés ») et de certains ports danois.

De nombreux ports européens ont connu ces dernières années des évolutions significatives vers la voie de la « corporatisation » :

- en Allemagne: Brème (2002), Basse-Saxe (2004), Hambourg (2005),
- en Belgique en 1996-99,
- à Rotterdam en 2004,
- au Portugal en 1998,
- au Danemark en 2000.

Les exemples des ports d'Anvers, Gand, Rotterdam et Hambourg illustrent parfaitement ce renforcement de l'autonomie des autorités portuaires dans le cadre d'un actionnariat totalement public :

- La régie communale d'Anvers a cédé la place en 1997 à une « régie communale autonome » dont le statut a été conforté par le décret flamand du 2 mars 1999 qui a précisé les responsabilités des régies communales et leur structure juridique : ce sont des autorités de droit public, administrées par un conseil d'administration et soumises au droit sur les sociétés commerciales et à la comptabilité des entreprises ;
- La régie municipale de Rotterdam a été transformée le 1er janvier 2004 en une entreprise publique dotée de l'autonomie financière. Cette transformation avait pour double objectif d'améliorer la gestion et de permettre l'entrée au capital de l'État néerlandais aux côtés de la municipalité de Rotterdam pour le financement de Maasvlakte II ;
- Jusqu'en 2004, la gestion du port de Hambourg était éclatée entre 4 départements de la Ville-Etat. Depuis le 1^{er} janvier 2005, le port de Hambourg est géré par une entreprise publique détenue à 100% par la ville et créée pour améliorer la gestion, la réactivité et la culture « client » de l'autorité portuaire.

Les évolutions récentes vers la « privatisation » sont plus limitées. A noter qu'il s'agit dans tous les cas de contrat de concessions :

- la Grèce (Le Pirée et Thessalonique): « corporatisation » en 1999, ouverture du capital (25% en bourse) en 2001-2003, dans le cadre d'une concession de 40 ans.
 - Slovénie (Koper): 51% Etat, 49% municipalité et privés depuis 2004, dans le cadre d'une concession de 35 ans.

En définitive, cette présentation des modèles portuaires étrangers aboutit à constater que la politique portuaire française recherche la conciliation du renforcement de l'autonomie des autorités portuaires avec le maintien d'une gouvernance publique, à l'instar de modèles majoritairement pratiqués dans de nombreux autres pays du monde. Ces éléments ont également inspiré la réforme portuaire en outre-mer.

II. L'objectif de la réforme des ports ultramarins : créer quatre établissements publics portuaires responsables de l'exploitation des outillages publics et présentant des modes de gouvernance modernisés

S'appuyant notamment sur le rapport conjoint IGF/IGA/CGPC de 2009 ainsi que sur le rapport d'étape dressé en août 2010 par J.C.LE CLECH, ingénieur général des ponts, eaux et forêts, le projet de réforme des ports d'outre-mer s'inspire fortement de la réforme portuaire des ports métropolitains, à l'exception des dispositions relatives au transfert des outillages publics. Ce projet tend, conformément aux objectifs fixés par le Président de la République, à renforcer la compétitivité et à améliorer la gestion des ports des DOM relevant de l'Etat.

Par ailleurs, M Jean-Claude LE CLECH et Olivier VASSEROT, contrôleur économique général et financier ont été missionnés en 2011, afin, d'une part "de définir les différents dispositifs possibles" visant à instaurer :

- une compensation temporaire de l'Etat vers les établissements portuaires suite au transfert de ses personnels
- une compensation de la contribution annuelle versée actuellement aux CCI

et d'autre part "d'évaluer les conditions de mise en place des nouvelles structures, en prenant en compte les contraintes de délais ainsi que la situation locale de chacun des ports" (cf. annexe 5, lettre de mission).

La présente réforme se donne pour objectifs de :

A. Instituer quatre établissements publics portuaires sur le modèle des grands ports maritimes créés par la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire

Le modèle des grands ports maritimes issu de la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire pour les ports métropolitains n'a pu être transposé intégralement en outre-mer dès lors que la situation préexistante en outre-mer, où les ports ultra-marins sont à l'exception de la Guadeloupe, tous concédés à des CCI, est radicalement différente de la situation métropolitaine où il existait déjà des ports autonomes.

La réforme porte sur la transformation du port autonome de la Guadeloupe et des trois ports d'intérêt national de Fort-de-France, Dégrad-des-Cannes et Port-Réunion en « grands ports maritimes », tout en respectant par l'adaptation de certaines dispositions prévues dans la loi du 4 juillet 2008, la spécificité ultramarine. En effet, l'article 73 de la constitution autorise les lois à « faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ». En l'espèce, les adaptations du régime des grands ports maritimes aux DOM sont conformes à l'article 73 de la constitution dès lors qu'elles se cantonnent à prendre en compte, pour les modalités d'exploitation des outillages et la composition du conseil de surveillance, des spécificités inhérentes à la situation locale qui justifie les adaptations.

Donc si la réforme des ports en outre-mer prévoit des adaptations indispensables aux spécificités ultramarines, il s'agit bien d'appliquer, pour le reste, le régime général des grands ports maritimes inscrit dans le code des transports.

Des gains de productivité sont notamment attendus de cette réforme portuaire, afin d'alléger les tarifs et de juguler l'inflation en outre-mer.

B. Moderniser la gouvernance par l'institution d'un conseil de surveillance, d'un directoire et d'un conseil de développement

L'objectif de cette mesure est de constituer un organe délibérant à la composition resserrée, en assurant une meilleure représentation des collectivités régionales eu égard à leurs responsabilités dans les domaines économiques et de l'aménagement, et de renforcer les pouvoirs de l'organe exécutif.

Un conseil de développement portuaire, consultatif, permettra d'assurer la représentation des usagers de la place portuaire, des professionnels installés sur le port et des autres intérêts en présence (personnalités qualifiées).

Le conseil de surveillance :

- *Celui-ci est constitué de 17 membres*

	Conseil d'administration (P.A. Guadeloupe)	Conseil de surveillance (grands ports maritimes)	Conseil de surveillance Guadeloupe et Guyane (futurs EP d'outre-mer)	Conseil de surveillance Martinique et Réunion (futurs EP d'outre-mer)
Représentants de l'État	3	5	4	4
Représentants des collectivités	4	4	5	4
Représentants du personnel	5	3	3	3
Personnalités qualifiées (dont proposées par la CCI)	9(2)	5(1)	5(3)	6(3)
CCI	3			
Autres	2			
TOTAL	26	17	17	17

Pour la composition du futur conseil de surveillance des grands ports maritimes, les principes retenus ont été les suivants:

1/ conserver le nombre global de 17 membres du futur conseil de surveillance, et ainsi maintenir l'alignement avec le statut des grands ports maritimes. Le nombre de 17 est apprécié, avec le recul de la mise en oeuvre de la nouvelle gouvernance des GPM en métropole depuis 2008, comme étant à la fois suffisant pour permettre un bon équilibre de représentation des acteurs portuaires, sans être pour autant pléthorique ;

2/ prendre en compte une certaine spécificité des territoires géographiques concernés au sein de la nouvelle gouvernance des GPM ultramarins ; la, prise en compte de ces spécificités ne devant pas aboutir à remettre en cause le maintien des grands équilibres entre les divers collèges du conseil de surveillance ;

3/ Assurer la transition entre le régime de concession et celui des nouveaux grands ports maritimes en donnant une place significative aux représentants des chambres de commerce et d'industrie, ces chambres consulaires ayant une implication beaucoup plus marquée dans la vie économique en outre-mer qu'en métropole, sachant que les ports de Guyane, Martinique et Réunion sont aujourd'hui concédés aux CCI. Les CCI financent d'ailleurs les projets portuaires.

Ces principes ont été mis en oeuvre avec les modalités suivantes :

1/ Pour la représentation des collectivités territoriales

La représentation des collectivités territoriales reprend le modèle du conseil de surveillance métropolitain de 4 sièges, habituellement décliné de la manière suivante : un siège conseil régional, un siège conseil général, un siège pour la commune du port et un siège pour la structure intercommunale concernée par le port.

Les adaptations concernent l'attribution d'un siège supplémentaire lorsque les ports sont multisites (Guyane : Dégrad-des-Cannes et Kourou, et Guadeloupe : Basse Terre et Grande Terre)

Il convient en effet de tenir compte :

– du **poids démographique de certains sites** : les deux îles majeures de la Guadeloupe (Basse Terre et Grande Terre) présentent un poids démographique comparable en ce qu'elles comptent respectivement 187 782 habitants et 197 603 habitants ;

– du **poids économique de certains sites** : par exemple, la ville de Kourou en Guyane abrite le Centre spatial Guyanais qui constitue le siège du centre économique majeur de la Guyane. Ainsi, en 2005, 85 établissements de Guyane liés au secteur spatial ont employé près de 2500 salariés, les commandes liées au spatial représentant pratiquement la moitié de leur chiffre d'affaires. Les retombées du secteur spatial en Guyane représentent 60% des importations et 20% du PIB ;

– du fait que les sites en cause ne sont pas membres d'une même intercommunalité.

En outre-mer, les ports constituent les centres vitaux et stratégiques de l'économie (importation de biens divers) et du développement. Ils constituent le point d'entrée quasi exclusif des marchandises sur l'île. Ils sont considérés comme des points névralgiques dans chaque territoire car ils assurent la continuité territoriale. Leur paralysie entraîne celle de toute l'économie et donc celle de la vie locale.

2/ Pour le nombre de représentants de l'État et de la CCI

a) Les représentants de l'État

Afin de tenir compte du nombre total de 17 membres au sein du conseil de surveillance, du caractère multi-sites de certains ports et de la ventilation des autres sièges au sein des divers collèges, le nombre de représentants de l'État a été fixé à 4 (minoration de 1 membre par rapport aux 5 représentants de l'Etat au sein du conseil de surveillance des grands ports maritimes). Cette évolution ne remet pas en cause le pilotage du port par l'Etat dès lors que le directoire en assure la direction sous le contrôle du conseil de surveillance. L'Etat dispose également d'un commissaire du Gouvernement qui peut s'opposer aux décisions du Conseil de surveillance. Par ailleurs, le nombre global des personnalités qualifiées a été augmenté à 6 pour la Martinique et la Réunion et demeure à 5, à l'identique du régime des grands ports maritimes, pour la Guadeloupe et la Guyane.

b) Les représentants des CCI

Le nombre de représentants proposées par la CCI a été fixé à 3 (contre 1 dans le régime des grands ports maritimes) compte tenu de ce qui a été dit plus haut sur son poids particulier dans l'économie locale (les CCI sont représentés par les commerçants, les acteurs portuaires trouvant désormais leur place dans le conseil de développement portuaire). Les futurs grands ports maritimes fonctionneront en effet avec des personnels majoritairement issus de la CCI : ainsi sur un effectif de 420 personnes prévues dans les 3 futurs grands ports maritimes ultra-marins, 341 seront issus des actuels effectifs des CCI travaillant déjà dans les ports, et seulement 79 des agents de l'Etat (cf tableau détaillé ci-dessous).

	Guyane	Martinique	Réunion	Total
Effectifs CCI portuaire	33	85	223	341
Effectifs DDE	12	25	42	79

portuaire				
Total effectifs	45	110	265	420

Le directoire :

- Comme en métropole, il est constitué de 2 à 4 membres (nombre fixé par décret) avec une prise de décision collégiale. Il est prévu de mettre en place des directoires de 3 membres dans les quatre ports.

Le conseil de développement portuaire :

- Comme en métropole, il est constitué de 20 à 40 membres parmi les usagers du port, les collectivités locales, les salariés du port et les personnes intéressées au développement du port (dont les entreprises de transport, les organisations non gouvernementales, environnementales, les associations de consommateurs). Il est envisagé de mettre en place des conseils de développement de 20 membres dans les quatre ports.

Il n'est pas envisagé à ce stade de créer des conseils scientifiques portuaires et des conseils de coordination inter-portuaire. Une réflexion ultérieure sera menée sur la pertinence d'une telle structure, notamment pour la Martinique/Guadeloupe, où il existe deux projets concomitants d'extension du port.

III. Options de mise en œuvre juridique de la réforme des ports d'outre-mer

A. Justification de l'option législative

Le projet de réforme prévoit des dérogations au régime juridique des grands ports maritimes, dont le cadre général est prévu par le chapitre II du titre Ier du Livre III du code des transports (article L. 5312- 1 et suivants).

Les dispositions législatives pré-existantes concernent les règles relatives à la création et à la gestion des grands ports maritimes. Elles comprennent notamment les missions des grands ports maritimes et ne prévoient plus la gestion des outillages publics depuis la loi du 4 juillet 2008. Par ailleurs, les dispositions actuelles sur la gouvernance de ces établissements publics *sui generis* ne comprennent que des éléments ne prenant pas en considération les particularismes locaux. La composition des organes de direction (conseil de surveillance) est ainsi uniformisée pour tous les établissements sans adaptation possible pour chacun des ports.

La double nature juridique de ces grands ports maritimes, avec une composante établissement public administratif et établissement public industriel et commercial (cf. arrêt du Conseil d'Etat, Section n°16957 du 26 juillet 1982) nécessite que cette catégorie d'établissement public géré par la loi ne puisse être adaptée aux particularismes locaux liés à l'outre-mer que par la loi elle-même. C'est pourquoi, le projet de loi propose d'introduire des dérogations au régime général applicable aux grands ports maritimes.

L'article 34 de la Constitution réserve en effet à la loi le domaine de la définition des règles constitutives des établissements publics, notamment le cadre général des missions confiées ainsi que les organes dirigeants.

Seule la loi est habilitée à prévoir les dérogations/adaptations du régime des établissements publics portuaires aux spécificités ultramarines, et la voie réglementaire est proscrite. En outre, le Conseil d'Etat dans le cadre de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire a précisé que toutes les dispositions relatives aux missions et à la gouvernance des établissements publics portuaires ont, dès l'origine, reçu un fondement législatif.

L'adoption des adaptations législatives du régime général des grands ports maritimes à l'outre-mer correspond à un préalable nécessaire à la création par décret des grands ports maritimes ultramarins.

Quand bien même les articles L. 5312-1 et L. 5312-16 du code des transports permettraient au gouvernement, en l'état, de créer des grands ports maritimes dans les DOM par décret simple, il est apparu nécessaire de prévoir des adaptations pour tenir compte des particularités locales.

C'est ainsi que le projet de loi procède par dérogation aux dispositions relatives aux grands ports maritimes issues de la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.

B. Le choix de maintien des infrastructures portuaires au niveau des établissements publics nationaux et non locaux correspond à une option liée à la situation actuelle

Dans les départements ou les collectivités territoriales d'outre-mer, le choix de la gestion des infrastructures portuaires par des établissements publics nationaux et non décentralisés trouve un premier fondement dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

En effet, l'article 30 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dispose que les ports maritimes non autonomes relevant actuellement de l'État (ports d'intérêt national) seront transférés au plus tard le 1er janvier 2007 aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.

La loi a toutefois prévu dans son article 30, alinéa XII « qu'un décret en Conseil d'État fixe avant le 31 août 2005 la liste des ports des départements d'outre-mer qui sont exclus du transfert » afin de tenir compte de leurs spécificités.

Les ports suivants : Fort-de-France (Martinique), Dégrad-des-Cannes (Guyane) et Port-Réunion (Réunion), représentant les 3 ports de commerce majeurs de desserte des territoires concernés, ont donc été exclus du transfert (décret n°2006-330 du 20 mars 2006). Le port de la Guadeloupe, déjà port autonome n'était pas concerné par ce transfert.

Trois ports ultra-marins sont des ports d'intérêts nationaux relevant de l'Etat (Guyane, Martinique et Réunion) et le dernier est un port autonome, celui de la Guadeloupe : leur positionnement géographique stratégique dans les échanges de chaque département d'outre-mer avec l'extérieur justifie aujourd'hui le maintien d'un statut d'établissement public national pour chaque infrastructure portuaire. En effet, les ports constituent les centres vitaux et stratégiques de l'économie et du développement de ces îles. Un quelconque blocage de ces ports est de nature à provoquer leur paralysie et par conséquent celle de toute l'économie et donc celle de la vie locale.

Ainsi, à titre d'exemple, en Guyane, le port, qui est le plus petit des ports concernés, est multi-sites (Dégrad-des-Cannes et Kourou). En raison de la nature particulière du site portuaire de Kourou (site non concédé d'intérêt national et sensible en raison de ses activités aérospatiales) il paraît difficilement concevable que les infrastructures portuaires desservant la base aérospatiale de Kourou ne reposent pas sur un établissement public de dimension nationale.

En outre, la réforme portuaire métropolitaine a recherché l'unicité de fonctionnement et de gestion des ports : appliquée outre-mer, cette volonté de modernisation des infrastructures par la transformation en grands ports maritimes de statut stable et unifié dans le code des transports est, par cohérence, maintenue.

Il convient également de souligner, à l'instar du rapport conjoint du conseil général de l'environnement et du développement durable - inspection générale des finances - inspection générale de l'administration de juin 2009 sur l'évolution des ports des départements d'outre-mer, que retenir la solution d'une décentralisation des infrastructures portuaires en outre-mer ne permet pas de se prémunir contre l'éventualité de se trouver de nouveau dans la situation bien connue des ports concédés. Or, la structure établissement public (EP) portuaire en outre-mer présente un bilan comparativement plus favorable que celui des ports concédés:

- sur le plan de l'exercice des diverses prérogatives de puissance publique, l'EP permet une clarification des rôles entre concessionnaire et autorité concédante au sein des ports concédés;
- les règles générales applicables aux EP (personnalité morale, comptable public) devraient permettre de disposer d'un cadre de gestion optimisé;

- la solution établissement public est également un gage de plus grande sécurité des approvisionnements de l'ensemble de la population et des acteurs économiques;
- enfin sur l'optimisation des coûts de fonctionnement, l'EP permet d'écarter les dérives inflationnistes et la hausse des droits de ports.

A noter également qu'aucun des élus des exécutifs actuels des collectivités mentionnées n'a demandé un transfert des infrastructures portuaires au profit d'une collectivité ou d'un groupement.

Au vue de l'ensemble de ces éléments, il a été décidé de confier la gestion des ports outre-mer à des EP de l'État.

IV. Analyse détaillée des impacts du projet de réforme des ports d'outre-mer

A. Impacts budgétaires et économiques

1. Impact de la réforme portuaire pour les usagers

S'agissant d'une réforme exclusivement ciblée sur les ports de commerce, son impact s'exerce vis-à-vis d'un nombre important de partenaires économiques du port, parmi lesquels les entreprises directement liées aux trafics maritimes (cf. notamment les armements, les agences maritimes, les transitaires ou les manutentionnaires), celles en charge de la chaîne logistique terrestre des marchandises transportées ou les industries installées sur les zones portuaires elles-mêmes ou dans leur immédiate proximité.

La transformation du statut des ports visés en grand port maritime et le mode de gouvernance qui y est attaché, avec la mise en place d'un directoire et d'un conseil de surveillance, est tout d'abord de nature à favoriser une réactivité accrue dans le processus de décision. Celle-ci sera un atout vis-à-vis de clients nouveaux ou non ou d'investisseurs potentiels dans la zone économique du port, très attaché à la visibilité de la stratégie portuaire menée. Le fait que la réforme s'accompagne d'une responsabilité accrue des autorités portuaires en matière d'aménagement, les ports devenant de véritables « ensembliers » sur leur périmètre, est également de nature à mieux satisfaire la demande des différents usagers.

Ce renouveau dans l'organisation interne portuaire a pour corollaire une participation des représentants du monde économique aux instances de concertation mises en place dans le cadre de la réforme et qui peuvent s'exprimer sur tous les projets stratégiques de leurs ports.

Dans un contexte de concurrence accrue s'accompagnant d'investissements lourds, cette future configuration des ports met ceux-ci, avec l'appui de leurs places portuaires, en position de développer leurs parts de marché dans leur zone d'influence.

Cette organisation apparaît bien adaptée à un management plus dynamique que celui résultant des actuels conseils d'administration. Tout juste semble-t-il nécessaire de souligner la « qualité » que devront posséder les « personnalités qualifiées » qui en feront partie.

Pour les chargeurs, ces personnalités doivent être en mesure d'apporter une certaine hauteur de vue au Conseil de Surveillance et permettre une ouverture sur ce qui existe à l'étranger et qui fonctionne bien (benchmark). Cette qualité devrait au moins être appliquée aux « représentants du monde économique » qui devraient avoir une représentativité au moins nationale. A contrario, ces personnalités ne devraient pas appartenir au milieu des acteurs portuaires locaux afin d'éviter les conflits d'intérêts, voire même le danger de prise d'intérêts.

Bien au contraire, le Conseil de Développement est le lieu *ad hoc* au sein duquel les professionnels locaux trouvent leur place. Outre les représentants de la place portuaire envisagés pour y siéger, il ne semble pas choquant qu'en proportion égale des fournisseurs de services portuaires, les usagers des ports – c'est-à-dire les clients, chargeurs ou armateurs - soient également spécifiquement représentés, et non simplement envisagés de façon aléatoire dans le groupe des personnalités qualifiées.

2. Les mesures de compensation de la hausse des charges de personnels

La réorganisation des services déconcentrés d'outre-mer a conduit à transférer au 1er janvier 2011 les personnels des DDE dans les futures DEAL et DM. Le futur établissement public d'État regroupera les personnels de la DDE dont les missions relèvent expressément de l'établissement portuaire (donc hors phares et balises et cellule POLMAR qui sont en DM) et les personnels actuels de la concession portuaire. Dans l'attente de la création des futurs établissements portuaires, les personnels de la DDE qui auront vocation à y être transférés, ont été rattachés au cours de l'année 2011 aux DEAL.

Sur la base des préfigurations proposées par certains services décentralisés (cf. Martinique et Réunion) et sous réserve d'un arbitrage sur le dimensionnement des effectifs portuaires, les effectifs des CCI et ceux des DEAL appelés à rejoindre les nouvelles structures seraient respectivement d'environ 341 et 81 (cf. tableau 1.1 et 1.2). Le chiffre de 81 retenu correspond aux propositions maxima de la mission, et celui de 79 qui figure dans le tableau 1.1 correspond à celui des effectifs relevés en milieu d'année.

Compte tenu de la cherté de la vie locale, il paraît essentiel de maintenir la capacité d'autofinancement des ports d'outre-mer et de veiller à ce que la hausse des charges de personnels (induite par le transfert aux ports des personnels d'État) n'entraîne pas une augmentation des coûts de passage portuaire, donc des droits de port (cf. tableau 1.1).

Tableau 1.1 (effectifs et masse salariale)

	Guyane	Martinique	Réunion	Total
Effectifs CCI portuaire	33	85	223	341
Effectifs DDE portuaire	12	25	42	79
Total effectifs	45	110	265	420
Masse salariale CCI en M€ (1)	2,15 M€	6,68 M€	12,28 M€	21,11 M€
Masse salariale DDE en M€ (2)	0,75 M€	1,60 M€	2,60 M€	4,95 M€
CAF concessions CCI	4,01 M€	3,97 M€	9,44 M€	17,42 M€
Droits de Port en M€ (3)	5,27 M€	11,79 M€	18,23 M€	35,29 M€
Poids du transfert = (2)/(3)	14,2 %	13,6 %	14,3 %	14,0%

Tableau 1.2 (proposition de la mission de M. Leclech)

	Constat mi-2010		Constat mars 2011		Propositions mission	
	<i>effectif</i>	<i>Coûts (2009)</i>	<i>effectif</i>	<i>Coûts (2010)</i>	<i>effectif</i>	<i>Coûts (2010) en M€</i>
Réunion	42	2,60	52	2,98	Maximum 43	2,48

Martinique	25	1,60	26	1,71	26	1,71
Guyane	12	0,75	10	0,82	Maximum12	0,95
Total	79	4,95	88	5,51	Maximum81	5,14

Il est proposé à ce stade, notamment pour mesurer les impacts financiers sur les premiers exercices, de retenir à l'identique le schéma appliqué lors de la création du Port Autonome de La Rochelle au 1^{er} janvier 2006, à savoir:

- une subvention d'exploitation dégressive sur les 3 premiers exercices (100%, 66,6%, 33,3%), en compensation des frais des personnels d'État, sans prise en compte des effectifs liés à l'entretien des accès, sous réserve qu'ils soient déjà intégrés dans le calcul du montant des aides financières de l'État aux travaux de dragages;

- un non prélèvement de dividendes sur cette période subventionnée.

3. Les modalités de compensation de la contribution annuelle des concessions portuaires aux sièges de la CCI

Tous les ans, chacune des concessions portuaires verse une contribution au siège de la CCI, couvrant les charges supportées par la CCI pour le compte de la concession. La réforme des ports d'outre-mer ne doit pas se traduire pour les CCI, qui en sont les principales actrices, par une augmentation de charges financières.

Les modalités de compensation de la suppression de cette contribution portuaire versée aux sièges de CCI ne nécessitent pas leur inscription dans un cadre législatif ou réglementaire, mais résulteront d'un accord direct entre les CCI et l'État.

4. Indemniser la fin prématurée des contrats de concessions d'outillages publics en cours

La création des nouveaux établissements publics portuaires implique, au préalable, de mettre fin avant terme aux concessions d'outillages publics dans les ports d'intérêt national de la Réunion et de la Guyane en évitant des indemnités financières trop conséquentes pour rupture unilatérale de contrat.

A titre d'éléments de comparaison, il est rappelé les dispositions de l'arbitrage opéré en 2006 à La Rochelle :

- une soulte de 3,5 M€ (retrait d'une concession allant jusqu'en 2044)
- des transferts de personnel du siège CCI vers le port autonome de 7 agents

Ainsi, les modalités financières de compensation des impacts de la réforme, selon la situation particulière de chaque port, pourront prendre des formes différentes comme un transfert de personnels anticipé, un abandon de créance, voire une soulte.

En Martinique, la concession, arrivée à échéance en 2003, a fait l'objet d'avenants successifs de prolongation. Son échéance actuelle est désormais fixée à fin 2011. Il n'y aura donc pas lieu de l'interrompre par anticipation. En revanche, il s'agit d'interrompre unilatéralement les contrats de concession en cours pour la Réunion (expiration en 2018) et la Guyane (échéance en 2038).

Pour le port de la Réunion et conformément aux dispositions de l'article 56 de l'arrêté préfectoral relatif à cette concession, l'État peut résilier le contrat d'un commun accord avec son concessionnaire à une date anticipée « *dans des conditions arrêtées entre eux.* » Une négociation a donc été menée avec la CCI afin de définir les conditions de résiliation anticipée.

S'agissant du port de la Guyane et conformément à l'article 44 de l'arrêté préfectoral relatif à la concession, l'État peut retirer la concession si « *l'intérêt public l'exige* » à la condition qu'il pourvoie au paiement des « *annuités* »

restant à courir pour l'intérêt et l'amortissement des emprunts affectés à l'établissement de l'outillage » et « supporter toutes les dépenses régulièrement engagées qui se rattacheront à l'administration du service ». L'évaluation des éventuelles répercussions financières de l'interruption de la concession avant échéance est actuellement en cours, sachant que la concession comportait déjà un nouvel échéancier annuel, négocié, de remboursement de 300.000 euros jusqu'en 2023.

5. Offrir à plus long terme aux manutentionnaires la possibilité de maîtriser les opérations de manutention verticale et horizontale des conteneurs

La réforme prévue en outre-mer ne retient pas les dispositions relatives au transfert des activités de manutention, actées par la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire pour les ports métropolitains.

Aujourd'hui, les activités de manutention sont confiées aux concessionnaires (CCI) dans les trois ports d'intérêts nationaux (PIN) : Guyane, Martinique et Réunion. Dès la création des grands ports maritimes (GPM) en outre-mer, l'ensemble de ces activités sera de la compétence des établissements publics portuaires relevant de l'Etat, propriétaires des outillages.

Historiquement, la question de l'outillage dans les ports ultra-marins fait l'objet d'un cas particulier. En effet, la réforme de 1992 relative au transfert des dockers aux entreprises de manutention portuaire n'a pas été appliquée en outre-mer et, à défaut d'un régime législatif et réglementaire spécifique, la gestion des outillages repose sur des accords locaux.

Par ailleurs, la nature de la concurrence est imparfaite dans le domaine portuaire outre-mer en raison d'un certain nombre de facteurs :

- l'isolement des zones portuaires ne permettant pas de faire jouer la concurrence en matière d'acheminement ;
- la modestie des installations ;
- la structure du capital : le constat de l'organisation actuelle de la manutention outre-mer met en évidence, avant toute réforme, une prédominance au sein des entreprises de manutention du principal armement maritime qui en détient, directement ou indirectement, l'essentiel du capital ;
- la faiblesse du nombre d'entreprises locales capables de candidater : par exemple, la position dominante acquise par le principal armateur qui contrôle 70% des trafics conteneurisés, repose sur une équation économique que d'éventuels concurrents ne pourraient que très difficilement reproduire.

En l'absence d'autres concurrents, le transfert des outillages à l'opérateur déjà présent aboutirait à une situation de monopole de droit privé susceptible de générer des dérives inflationnistes dans des départements déjà nettement concernés par cette situation.

Le maintien des outillages au niveau de l'établissement public portuaire relevant de l'Etat est de nature à maintenir une stricte égalité de traitement (tarification des prestations, modalités d'intervention) au bénéfice des usagers du port.

Toutefois, il s'agira à terme, de proposer une réflexion sur des modalités d'évolution de l'organisation de la manutention portuaire visant à mettre fin à la dualité de commandement entre les grutiers assurant des opérations de manutention verticale et les dockers effectuant le déchargement horizontal des conteneurs.

Cela conditionnera dans une large mesure les progrès de productivité sans lesquels les ports d'outre-mer, notamment aux Antilles, auront beaucoup de mal à capter une part significative et durable du marché du transbordement qui constitue l'une de leurs principales opportunités de croissance, à côté de la grande plaisance et de la croisière.

Conformément à l'article L. 5312-4 du code des transports, cette évolution, qui constitue un prolongement souhaitable de la réforme des ports d'outre-mer, pourra être engagée grâce à l'introduction dans les projets stratégiques des grands ports maritimes d'outre-mer d'une disposition supplémentaire laissant la possibilité aux

GPM d'outre-mer de « faire évoluer l'organisation de la manutention portuaire ». Il s'agit d'une possibilité qui reste à la libre appréciation des GPM en fonction :

- de la présence ou non de plusieurs entreprises de manutention dans le port concerné ;
- du caractère multi-sites de certains ports ;
- du caractère stratégique ou non de certaines installations .

Elle devra se faire en étroite concertation avec les professionnels concernés et en portant une attention toute particulière à la nécessité de prévenir, à travers l'action et la présence de l'État, toute dérive vers un système de quasi-monopole qu'un opérateur unique risquerait de favoriser, tout en visant à améliorer la maîtrise des coûts de passage.

B. Impacts sociaux, y inclus l'impact sur l'emploi public de la réforme

1. Organiser le regroupement des personnels

Pour le transfert des agents des DEAL aux futurs établissements publics portuaires d'outre-mer, il s'agit d'arbitrer entre l'affectation en position normale d'activité, prévue par les dispositions de la loi n°2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique et le détachement prévu par les dispositions de l'article L. 5313-12 du code des transports. La solution retenue est celle du détachement, auquel l'État avait déjà eu recours lors de la transformation du port de la Rochelle (autrefois concédé à la CCI) en port autonome par le décret n°2004-1378 du 20 décembre 2004.

Aucune disposition spécifique sur le transfert de personnels n'est envisagée dans le projet de loi dès lors que ce transfert est fondé sur l'actuel article L. 5313-12 précité du code des transports. Toutefois, une saisine du CTPM sera par ailleurs nécessaire à l'occasion de la redéfinition des attributions des DEAL concomitante à la création des grands ports maritimes d'outre-mer.

En ce qui concerne les personnels CCI, bénéficiant d'un statut de droit privé, aucune disposition particulière n'est prévue à ce stade.

Dans les trois ports d'intérêt national (La Réunion, Martinique et Guyane) qui ont vocation à être transformés en établissements publics de l'Etat, à l'instar de la création récente du Port autonome de la Rochelle en 2004 (décret n°2004-1378 du 20 décembre 2004), près de 80 agents des trois DEAL y prendront leurs fonctions.

La difficulté réside dans la variété des situations statutaires des personnels concernés (administratifs, inscrits maritimes, OPA, PNT...)

Il ne semble pas que la création des établissements publics portuaires issue des modifications législatives envisagées dans le présent projet de loi nécessite un accompagnement assorti de modifications textuelles de niveau législatif.

2. Les différents dispositifs envisagés de transfert des agents aux futurs établissements publics portuaires

Même si le détachement, la position hors cadre ou la position normale d'activité peuvent chacune être d'ores et déjà sollicités de la part des personnels de l'Etat transférés, la voie du détachement sera la procédure de droit commun proposée aux agents.

3. la position de détachement et hors cadre

L'article L. 5313-12 du code des transports (ancien article L. 112-4 du code des ports maritimes) prévoit que : « *Les fonctionnaires mis à la disposition de l'administration du port pour occuper des emplois dans ses services peuvent être placés dans la position de détachement ou, à leur demande, dans la position hors cadres prévue par le chapitre V de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Tout membre du personnel ouvrier affilié au régime de retraite des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, qui passe au service du port autonome, a la faculté d'opter entre le maintien de son affiliation et son rattachement au régime du personnel du port autonome.* »

Cette disposition s'applique aux grands ports maritimes conformément à l'article L. 5312-16 du code des transports. Ainsi, le détachement ou la position hors cadres sont possibles pour les fonctionnaires de l'Etat qui rejoindront le futur établissement public de l'Etat.

Il est à noter que les articles législatifs relatifs au personnel ont fait l'objet d'un examen par le Conseil d'Etat dans le cadre de la codification du code des transports (ordonnance n°2010-1307 du 28 octobre 2010). Le Conseil d'Etat a estimé qu'il convenait de maintenir les dispositions particulières relatives au personnel, qui offrent ces possibilités statutaires.

Ce régime s'applique, d'ores et déjà, à l'ensemble des sept GPM et au PAG et donne aujourd'hui entière satisfaction. Plus récemment, pour la création du port autonome de la Rochelle cette disposition a été appliquée sans difficultés. Elle répond, par ailleurs, à une demande forte des agents, relayée par les DEAL à l'occasion de récentes réunions, qui souhaitent majoritairement un détachement et la garantie du maintien des rémunérations.

En définitive, il résulte de ce qui précède que ces positions statutaires peuvent être sollicitées pour s'appliquer aux agents titulaires en fonction dans le futur grand port maritime sans complément législatif.

Pour les agents contractuels, les textes réglementaires (cf. article 33-1 et 33-2 du décret n°86-83) prévoient déjà la mise à disposition (contre remboursement ou non) et le congé de mobilité de trois ans renouvelable une fois.

Les inscrits maritimes, qui sont des marins de statut de droit privé, enregistrés auprès des affaires maritimes et cotisant à l'ENIM pour leur retraite, peuvent être librement recrutés en contrat à durée indéterminée par l'établissement portuaire.

Pour les OPA, le régime de mise à disposition sans limitation de durée leur est ouvert, avec, conformément à l'article L. 5313-12 précité, un droit d'option entre le maintien de leur affiliation au régime de retraite de l'Etat et le rattachement au régime du personnel du port autonome.

En ce qui concerne les personnels des CCI, bénéficiant d'un statut de droit privé, aucune disposition particulière n'est prévue à ce stade, puisque les relations contractuelles sont intégralement gérées par les parties au contrat de travail et que la substitution des personnes morales employeurs est déjà expressément prévue par le code du travail.

C. Impacts pour les collectivités territoriales

Grâce à ses territoires ultramarins, la France a une vocation maritime évidente puisqu'elle est riveraine de trois océans, voire de quatre si l'on compte l'océan Austral.

L'outre-mer procure à la France 97 % des 11 millions de kilomètres carrés de son domaine maritime. La France dispose ainsi de droits souverains et de droits de juridiction sur le deuxième espace maritime du monde.

Cet atout incontestable lui confère également une position privilégiée sur la scène internationale, en lui permettant notamment de développer des liens avec les Etats voisins au sein de nombreuses organisations régionales et internationales.

L'insularité de la plupart des départements d'outre-mer et l'éloignement des centres économiques et décisionnels dont ils dépendent font des liaisons maritimes l'une des principales voies de désenclavement économique et de diversification commerciale.

Les ports sont au cœur de la chaîne logistique d'approvisionnement des départements d'outre-mer. Ils constituent un élément essentiel de la compétitivité de ces territoires. La présence de navires sous pavillon français permet d'assurer le rayonnement de la France dans les ports étrangers. C'est également le cas des activités de haute technologie, telles que la recherche océanographique et sismique, les stations offshore et la pose de télécommunications sous-marines.

L'existence d'un pavillon français compétitif permet d'assurer l'emploi existant, en raison des règles d'emploi de navigants français et européens édictées par la réglementation. Il permet également de développer des emplois à terre pour les personnels sédentaires, dans les compagnies de navigation, les ports, les banques, les compagnies d'assurance et le courtage maritime.

L'impact recherché de la réforme des ports ultramarins sur les collectivités territoriales insulaires est alors bien celui de renforcer l'attractivité économique globale de ces territoires en faisant des établissements portuaires d'outre-mer des partenaires aptes à répondre aux enjeux de développement souhaités par les acteurs économiques locaux, les élus et la population.

La création des grands ports maritimes a également pour objet de participer activement à la maîtrise de l'inflation sur ces territoires, et de faciliter, par l'accès au marché bancaire, le financement des projets portuaires à un moment où les ports projettent des investissements lourds.

Toutefois, le projet de loi ne comporte pas de disposition impliquant des charges nouvelles sur les finances des collectivités locales sur le territoire desquelles seront situés les futurs grands ports maritimes.

La création de la collectivité unique

Bien que la création de la collectivité unique soit une réforme indépendante de la réforme portuaire outre-mer, les conseils de surveillance des nouveaux établissements publics portuaires de Guyane et de Martinique seront impactés par la réforme de ces collectivités qui est actuellement en cours. Les compétences de chaque collectivité unique résulteront de l'addition des attributions exercées aujourd'hui par le conseil régional et le conseil général.

La Guyane sera ainsi dotée d'une part, d'une Assemblée de cinquante et un membres et de son président, dont sera issue une commission permanente, et d'autre part, d'un conseil économique, social et environnemental. Les organes institutionnels de la Martinique seront constitués d'une Assemblée de cinquante et un membres et de son président, d'un conseil exécutif de neuf membres dont son président, ainsi que d'un conseil économique, social et environnemental.

La première élection des membres des assemblées de Guyane et de Martinique aura lieu au plus tard en mars 2014.

Ainsi, dans chaque établissement public, à compter de la date de réunion de plein droit qui suit la première élection à l'Assemblée de Guyane et à l'assemblée de Martinique, la composition du conseil de surveillance devra être modifiée pour accueillir, au lieu d'un représentant du Conseil Général et d'un représentant du Conseil Régional, deux représentants de la collectivité. Le projet de loi prévoit par anticipation une disposition correspondante.

D. Impacts environnementaux

Le présent projet de réforme des ports d'outre-mer, à l'instar de la réforme portuaire des ports métropolitains, inscrit l'activité portuaire à une responsabilité écologique renforcée comme précisé dans l'annexe 2. Elle donne aux futurs grands ports maritimes d'outre-mer les moyens d'assurer une véritable gestion durable du littoral et des ressources s'exerçant sur des milieux souvent fragiles.

La réforme prévoit, en particulier, la représentation des associations de protection de l'environnement au sein du conseil de développement aux côtés des professionnels, des collectivités et des salariés. Elle permet ainsi une gouvernance qui prend mieux en compte les aspects environnementaux le plus en amont possible des projets.

La réforme renforce le **rôle d'aménageur** du port en redéfinissant ses missions et en lui confiant la pleine propriété de son domaine. Elle lui confère des responsabilités spécifiques vis-à-vis de son domaine naturel notamment en lien avec le conservatoire du littoral. Elle fait de la relation de l'établissement avec son territoire un volet spécifique du projet stratégique du port. A ce titre, elle s'inscrit dans l'objectif d'une gestion durable du littoral et de ses ressources.

V. Les consultations préalables à l'adoption du projet de loi

Par lettre en date du 21 avril 2010, la Ministre chargée de l'Outre-mer et le Secrétaire d'Etat chargé des Transports informaient les préfets, les présidents des Conseils régionaux et généraux, les maires des communes d'accueil des sièges des directions de port, ainsi que les présidents des CCI concessionnaires et le président du Port Autonome de la Guadeloupe, de la décision du Gouvernement d'engager une réforme de la gouvernance des ports d'outre-mer devant conduire à la mise en place d'un établissement public portuaire (EPP).

Des concertations locales ont été conduites courant juin et juillet 2010 dans chaque DOM, associant le maximum d'acteurs concernés (principaux élus et représentants de l'Etat, socioprofessionnels et représentants de la place portuaire, personnels concernés, gestionnaires du port). Une présentation détaillée des composantes de la réforme a aussi été effectuée devant la Commission des Ports de l'outre-mer organisée par l'Union des Ports Français (UPF) du 28 au 31 juillet à Mayotte.

1. Consultation du Conseil supérieur de la marine marchande (CSMM)

En application de l'article 2 du décret n°2002-647 du 29 avril 2002 relatif à la composition, aux attributions et à l'organisation du Conseil supérieur de la marine marchande, la consultation obligatoire du CSMM est requise pour les projets de loi et de décret relatifs à la marine marchande ou aux ports maritimes ainsi que certaines questions sur lesquelles le Conseil national des transports a émis un avis. Le projet de loi a donc été soumis au CSMM.

Le projet de loi a été examiné par le CSMM dans sa séance du 15 juin 2011, et a fait l'objet d'un avis favorable à l'unanimité.

2. Avis du Comité technique paritaire ministériel (CTPM)

Pour les motifs développés supra (cf. point 4.4 sur les impacts sociaux et statutaires), le projet de loi ne comporte pas de nouvelle disposition relative aux « *problèmes généraux d'organisation des administrations, établissements ou services* » ou aux « *conditions générales de fonctionnement des administrations et services* » (1° et 2° de l'article 12 du décret n° 82-452 relatif au comité paritaires techniques). Il ne requiert pas par conséquent l'avis du CTPM.

3. Avis des collectivités d'outre-mer

à venir

VI. Modalités d'application de la réforme des ports ultramarins

A. Modalités d'application dans le temps

La mise en œuvre d'un établissement public portuaire nouveau implique traditionnellement la prise en compte d'un mode de fonctionnement comptable qui prévoit l'année civile comme calendrier de référence. Ainsi, la date de mise en œuvre optimale de la réforme portuaire serait prévue au 1er janvier de l'année calendaire, soit au 1er janvier 2012, ou au 1er janvier 2013, si l'adoption et la publication de la loi est trop rapprochée de cette échéance pour que les textes d'applications et le travail des préfigureurs puissent intervenir dans des délais compatibles avec le démarrage de l'établissement public portuaire dans des conditions acceptables. Toutefois, cet élément comptable n'est pas de nature à constituer un obstacle insurmontable si la mise en œuvre de la réforme intervenait en cours d'année d'exercice comptable.

En outre, le transfert de l'ensemble des personnels devra intervenir concomitamment pour que le nouveau GPM puisse disposer de l'intégralité des effectifs issus de la chambre de commerce et des services déconcentrés du ministère en charge des ports maritimes.

Par ailleurs, il convient de noter que le transfert des agents des chambres de commerce dans la nouvelle convention collective nationale unifiée (CCNU), qui suppose un traitement individualisé de chaque agent concerné, est de nature à peser sur les calendriers de mise en œuvre.

La création des établissements publics portuaires d'outre-mer nécessite l'actualisation des conventions de concessions d'outillages publics en cours passés avec les CCI. Or, ni les clauses relatives aux conditions d'interruption unilatérale du contrat, ni les échéances de fin de conventions ne sont identiques. Aussi, certains ports pourraient, pour ces raisons, voir différer d'un an la création de leurs établissements publics par décret, notamment en Guyane.

Enfin, l'article 2 précise les dispositions transitoires relatives à la composition du conseil de surveillance jusqu'à la première réunion des assemblées respectivement de Guyane et de Martinique.

B. Textes d'application

L'adoption de décrets s'avère nécessaire, en application de la loi et afin de parachever la réforme mettant en place les grands ports maritimes. La direction responsable au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement est la DGITM/DST/PTF.

**TABLEAU DE BORD DES TEXTES A PRENDRE POUR L'APPLICATION ET LA MISE EN OEUVRE
DE LA LOI PORTANT REFORME DES PORTS D'OUTRE-MER**

Objet du décret	Articles du code des transports	Nature du texte	Titres des textes publiés au JO
Adaptation de l'application des dispositions du Titre préliminaire (organisation portuaire et grands ports maritimes) du code des transports	Titre préliminaire du code des transports	Décret en Conseil d'Etat Décret d'application	Décret n°.. du ... portant application de la loi n°.. du ... portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'Etat et habilitant le Gouvernement à

maritimes	maritimes		prendre par voie d'ordonnances diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports
Création du grand port maritime de la Réunion (définition de son siège, de sa dénomination)	L. 5312-1	Décret CE Décret de mise en œuvre	Décret n°.. du ... instituant le grand port maritime de la Réunion
Création du grand port maritime de la Guyane (définition de son siège, de sa dénomination)	L. 5312-1	Décret CE Décret de mise en œuvre	Décret n°.. du ... instituant le grand port maritime de la Guyane
Création du grand port maritime de la Martinique (définition de son siège, de sa dénomination)	L. 5312-1	Décret CE Décret de mise en œuvre	Décret n°.. du ... instituant le grand port maritime de la Martinique
Création du grand port maritime de la Guadeloupe (définition de son siège, de sa dénomination)	L. 5312-1	Décret CE Décret de mise en œuvre	Décret n°.. du ... instituant le grand port maritime de la Guadeloupe
Nomination du président du directoire de chaque grand port maritime	L. 5312-9	Décret CM	Décret n°.. du ...portant nomination du président de directoire de chaque grand port maritime (Guadeloupe, Martinique, Réunion, Guyane)
<i>Création, règles de fonctionnement du conseil de coordination interportuaire et condition d'élaboration du document de coordination*</i>	L. 5312-12	<i>Décret simple</i>	<i>Décret n°.. du ... portant création du conseil de coordination interportuaire associant les grands ports maritimes de ... , de... et de...</i>

* indiqué à titre d'information mais l'opportunité de la création d'un conseil de coordination interportuaire dans les Antilles n'a pas encore été décidée

2ème Partie : Etude d'impact relative à l'article 3 (habilitation par voie d'ordonnances)

PROPOS LIMINAIRE

Les éléments d'évaluation préalable relatifs à l'article 2 du projet de loi visant à habilitier le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances pour prendre diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports concernent les textes suivants :

1° Le règlement (CE) n°1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil ;

2° La directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier, pour ce qui concerne le temps de travail des conducteurs indépendants ;

3° La directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport ;

4° La directive 2010/65/UE du 20 octobre 2010 concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres et abrogeant la directive 2002/6/CE ;

5° Le règlement (CE) n°1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) no 1191/69 et (CEE) no 1107/70 du Conseil, pour ce qui concerne son application à la région Ile-de-France ;

6° Le règlement (UE) n°996/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 sur les enquêtes et la prévention des accidents et des incidents dans l'aviation civile et abrogeant la directive 94/56/CE ;

7° Le règlement (CE) n°216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil, le règlement (CE) n 1592/2002 et la directive 2004/36/CE.

I. Règlement (CE) n°1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil

Le règlement européen vise à professionnaliser les pratiques du secteur, constitué majoritairement de très petites entreprises. Il se montre ainsi exigeant, en soumettant l'exercice de la profession à des exigences renforcées en matière de capacité professionnelle (nécessité pour les entreprises de disposer de gestionnaires mieux formés) et de capacité financière (obligation pour l'entreprise de posséder en permanence de fonds propres ou de réserves à un niveau plus élevé). Le règlement vise également, en instituant une condition nouvelle d'établissement, à prévenir certaines pratiques distorsives de concurrence, notamment l'existence d'entreprises « boîtes aux lettres » ou leur gestion par des « hommes de paille ».

Le projet d'ordonnance aura pour objet d'adapter le droit national existant aux prescriptions édictées par le règlement (CE) n°1071/2009 du 21 octobre 2009 visant à établir des règles communes pour l'accès à la profession de transporteur routier, tant pour les transports de marchandises que pour les transports de voyageurs.

Ce règlement, qui sera applicable à partir du 4 décembre 2011, a pour vocation d'établir les conditions nécessaires à un développement économique pérenne et à une concurrence harmonieuse au sein d'un secteur qui, à l'échelle de l'Europe, a longtemps souffert d'une régulation insuffisante. Il vient renforcer les conditions d'accès à la profession en instituant notamment une nouvelle condition (établissement). Ce règlement fait également d'un examen écrit et obligatoire la voie d'accès principale à la reconnaissance de la capacité professionnelle. L'organisation de cet examen sera désormais confiée à un organisme agréé qu'il convient d'habiliter à percevoir les frais de gestion des procédures de reconnaissance de cette capacité professionnelle.

A. Eléments concernant les conditions d'accès à la profession

1. Diagnostic / Etat des lieux et nécessité de l'intervention

S'agissant de l'accès à la profession de transporteur, le règlement (CE) n° 1071/2009 vient renforcer les trois conditions existantes (honorabilité professionnelle, capacité financière et capacité professionnelle) et ajouter une quatrième condition relative à l'établissement. L'institution de cette quatrième condition par le législateur européen implique de procéder à une nouvelle rédaction des articles L. 3113-1 (transport de voyageurs) et L. 3211-1 (transport de marchandises) du code des transports.

Il est également prévu qu'un décret en Conseil d'Etat vienne préciser les modalités de mise en oeuvre de ces conditions d'accès à la profession.

Le règlement européen concerne, en France, 45 636 entreprises de transport routier de marchandises et 19 525 entreprises de transports de voyageurs (données au 31 décembre 2010). Ses dispositions portent sur les conditions d'accès à la profession de transporteur par route qui sont renforcées. Elles sont désormais au nombre de 4 :

1 - L'entreprise de transport doit être régulièrement établie sur le territoire français, en disposant de locaux depuis lesquels elle dirige effectivement et en permanence son activité et dans lesquels sont basés les véhicules qu'elle utilise et conservés les documents nécessaires à l'exploitation. L'entreprise doit, en outre, disposer d'installations techniques appropriées.

2 - L'entreprise (et notamment son gestionnaire de transport) doit bénéficier de l'honorabilité professionnelle qui peut lui être retirée par l'autorité compétente (le préfet de région en France) pour des condamnations liées à des infractions graves commises en matière de droit des sociétés, de transport routier et de droit du travail.

3 - L'entreprise doit justifier d'une capacité financière en démontrant, sur la base de ses comptes annuels certifiés par un auditeur ou une personne dûment habilitée, qu'elle dispose de capitaux propres suffisants.

4 - Le gestionnaire de l'entreprise doit justifier de sa capacité professionnelle en ayant réussi un examen écrit portant sur un référentiel de connaissances ou en étant titulaire de certains diplômes sanctionnant l'acquisition de connaissances énumérées à l'annexe I du règlement précité.

Également, le règlement prévoit que les États membres puissent adapter les conditions à respecter pour exercer la profession aux régions visées à l'article 299, paragraphe 2, du Traité. Les autorités françaises auront recours à cette faculté et, s'agissant des régions d'outre-mer et de Mayotte, adapteront par voie réglementaire les conditions liées à la capacité financière et à la capacité professionnelle.

2. Objectifs

L'habilitation figurant à l'article 2 du projet de loi vise à adapter la législation française en vue de la rendre conforme aux dispositions du règlement CE n° 1071/2009, et ce avant le 4 décembre 2011.

3. Options

Les dispositions du règlement n° 1071/2009, pour nombre d'entre elles, renvoient à l'intervention des États membres pour leur mise en œuvre. Cette dernière implique donc que soit au préalable modifiée la partie législative correspondante du code des transports.

Dans ces conditions, seule une intervention législative est à même de mettre les articles L. 3113-1 et L. 3211-1 du code des transports en totale cohérence avec les règles européennes à compter du 4 décembre 2011.

L'adoption de ces dispositions à valeur législative ne constitue pour autant qu'une première étape, les modalités précises de mise en œuvre relevant d'un projet de décret en préparation qui viendra modifier les textes existants (décret n°85-891 du 16 août 1985 relatif aux transports routiers de personnes et décret n°99-752 du 30 août 1999 relatif aux transports routiers de marchandises).

Afin de se prémunir de tout risque de contentieux au niveau européen, il importe que l'ensemble de ces dispositions, qu'elles soient de nature législative ou réglementaire, soient adoptées le 4 décembre 2011 au plus tard, le règlement précité enjoignant les États membres à notifier à la Commission européenne les mesures adoptées.

4. Consultations

Dans la mesure où les entreprises sont concernées au premier chef par les dispositions du règlement n°1071/2009, il est apparu nécessaire de mettre en place une concertation étroite avec les organisations professionnelles représentatives du secteur du transport routier. Elles ont ainsi été consultées, non seulement sur le projet d'ordonnance, mais aussi, de manière approfondie, à l'occasion de la rédaction du projet de décret mentionné ci-dessus.

B. Eléments relatifs à l'externalisation de la reconnaissance de capacité professionnelle

1. Diagnostic / Etat des lieux et nécessité de l'intervention

Le dispositif en vigueur en France conduisait jusqu'ici à délivrer l'attestation de capacité professionnelle aux personnes ayant satisfait à un examen écrit portant sur des connaissances en matière de droit civil, de droit commercial, de droit social, de droit fiscal et de gestion économique et financière de l'entreprise. Toutefois, la législation prévoyait que pouvaient être dispensées de cet examen les personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou de l'enseignement technique et les personnes justifiant d'une expérience pratique d'au moins cinq ans dans une entreprise de transport à un niveau de direction (validation des acquis de l'expérience professionnelle). En pratique, l'accès à la capacité professionnelle par la voie de l'examen était devenue au fil du temps résiduelle.

L'adoption du règlement (CE) n°1071/2009 a modifié considérablement la situation, la voie de l'examen écrit devenant désormais obligatoire pour accéder à la profession de transporteur routier, seule subsistant à titre

dérogatoire la dispense d'examen pour les personnes justifiant de la possession d'un diplôme ou d'un titre couvrant la détention de l'ensemble des connaissances énumérées à l'annexe I dudit règlement. De plus, le texte a procédé à l'extinction de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle.

Dans ces conditions, et compte tenu de l'augmentation attendue du nombre de candidats à l'examen, il est apparu désormais nécessaire de confier la reconnaissance de cette capacité à un organisme habilité par l'État, qui sera en outre chargé d'organiser au plan matériel les épreuves, mission auparavant dévolues aux préfets de région (en l'occurrence les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement). Cette évolution a été rendue possible par l'adoption des articles L. 1421-3 (voyageurs) et L. 1422-4 du code des transports, au moyen de l'ordonnance n°2010-1307 du 28 octobre 2010.

Afin de permettre à cet organisme d'exercer ses nouvelles missions, il convient désormais de l'autoriser à percevoir auprès des candidats des frais de gestion de ces procédures de reconnaissance. C'est l'objet des compléments apportés aux articles susmentionnés du code des transports au moyen du projet d'ordonnance.

Sans cette disposition, le processus d'externalisation serait inopérant et l'Etat ne serait plus en mesure, à partir de décembre 2011, d'organiser les examens en 2012 conformément aux exigences du nouveau règlement européen.

2. Objectifs

La disposition projetée a pour but d'assurer la pérennité du nouveau dispositif retenu en vue de confier désormais à un organisme habilité la reconnaissance de la capacité professionnelle.

3. Options

Compte tenu des éléments exposés ci-dessus et afin de ne pas contrarier l'entrée en vigueur du nouveau dispositif de reconnaissance de la capacité professionnelle par la voie de l'examen, seule l'intervention législative permet d'éviter de priver l'organisme habilité aux termes des articles L. 1421-3 et L. 1422-4 des moyens matériels nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

L'adoption de ces dispositions à valeur législative ne constitue pour autant qu'une première étape, les modalités d'externalisation de la reconnaissance de la capacité professionnelle devant faire par la suite l'objet d'un décret en Conseil d'État.

4. Consultations et modalités d'application

Les dispositions du règlement n° 1071/2009 conduisant à modifier substantiellement l'architecture du dispositif existant en France sur une des conditions essentielles d'accès à la profession, les organisations professionnelles représentatives du secteur du transport routier ont été largement consultées. Elles seront également associées à la concertation préalable à l'adoption du projet de décret mentionné ci-dessus et qui aura pour objet de préciser les modalités pratiques de mise en œuvre de l'externalisation et de la désignation de l'organisme habilité à délivrer la reconnaissance de la capacité professionnelle. La direction responsable au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement est la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)/DST/TR.

II. Directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier, pour ce qui concerne le temps de travail des conducteurs indépendants

1. Diagnostic/Etat des lieux

La directive n° 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier s'applique à toutes les personnes exécutant des activités mobiles de transport routier dans le champ d'application du règlement (CE) n° 561/2006, c'est à dire aux personnels roulants effectuant des transports routiers pour compte propre ou pour compte d'autrui de marchandises ou de voyageurs. Elle s'applique donc aux salariés que la directive définit comme « *travailleurs mobiles* ».

La directive définit également le travailleur indépendant et prévoit à son article 2 qu'elle est applicable à ces travailleurs à compter du 23 mars 2009.

C'est la France qui a obtenu, sous sa présidence en l'an 2000, la disposition sur l'inclusion à terme des conducteurs indépendants dans le champ d'application de la directive pour empêcher le développement des faux sous-traitants. En outre cette mesure répond aussi à un objectif de sécurité routière. Même si les conducteurs indépendants doivent déjà respecter les temps de conduite et de repos prévus par le règlement 561/2006 précité, toutes les études d'accidentologie démontrent les risques liés à un excès de fatigue résultant de la durée du travail et pas seulement de la durée de conduite des conducteurs routiers.

Ceci étant, le considérant 8 de la directive excluait provisoirement les conducteurs indépendants du champ d'application de la directive et son article 2 précité prévoyait qu'au plus tard deux ans avant la date du 23 mai 2009, la Commission soumettrait au Parlement européen et au Conseil un rapport analysant les conséquences de l'exclusion des conducteurs indépendants du champ d'application de la directive et ferait sur la base de ce rapport une proposition de modification de cette dernière visant soit à inclure soit à exclure les conducteurs indépendants de son champ d'application.

La date butoir du 23 mars 2009 a cependant été largement remise en cause par la proposition de la Commission d'exclure les conducteurs indépendants du champ d'application de la directive, proposition finalement rejetée comme le souhaitait le gouvernement français par un vote du Parlement européen du 16 juin 2010.

Au niveau national, la France a transposé la directive pour les personnels roulants salariés effectuant des transports routiers de marchandises ou de personnes, pour compte d'autrui, par l'ordonnance n° 2004-11 97 du 12 novembre 2004 et par des décrets modifiant le décret n° 83/40 (transport routier de marchandises) et le décret n° 2003/1242 (transport routier de voyageurs).

Le nombre de conducteurs indépendants est évalué à 15 000 personnes.

Les dispositions législatives prévues seront codifiées dans le code des transports et définiront les notions de base du temps de travail, notamment le temps de travail, la semaine de travail et la période nocturne, ainsi que leurs durées maximales.

2. Objectifs

Une mesure de transposition de la directive 2002/15 pour faire entrer les conducteurs indépendants dans le champ de la directive doit être adoptée rapidement

La Commission a souhaité en effet, par courrier en date du 12 juillet 2010, être tenue informée des mesures nationales mettant en oeuvre l'obligation d'appliquer la directive aux travailleurs indépendants. La réponse de la France faite à la Commission en novembre 2010 précisait qu'un projet de loi était envisagé pour permettre la transposition de la directive aux conducteurs indépendants.

Par un nouveau courrier en date du 10 juin 2011, la Commission demande que lui soient précisées les mesures de transposition ainsi envisagées et le calendrier de leur adoption. Le gouvernement français est tenu de se conformer rapidement.

3. Options

L'article L 1322-1 du code des transports qui est la reprise de l'article 10 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, prévoit « la durée du temps consacré par les non salariés des entreprises de transport à la conduite ou au pilotage et aux opérations annexes ainsi que leur temps de repos font l'objet de dispositions particulières tenant compte des exigences de la sécurité ».

Toutefois, aucune disposition particulière n'a jamais été prise pour l'application de cet article et une loi est donc nécessaire pour transposer la directive en droit interne.

Aux termes de l'article 34 de la Constitution de 1958, c'est en effet la loi qui définit les principes fondamentaux du droit du travail. Sur ce fondement, le droit du travail qui s'est construit est un droit du travail salarié. La transposition de la directive nécessite de compléter les dispositions législatives existantes par la définition des notions de base du temps de travail non subordonné correspondant à celles prévues par la directive. La direction responsable au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement est la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)/DST/TS.

4. Consultations

Même en l'absence de texte formulant une telle obligation, il apparaît utile de consulter les partenaires sociaux de la branche.

III. La directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport

1. Diagnostic / Etat des lieux

La directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents (STI) dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport⁴ doit être transposée en droit français, d'ici le 27 février 2012.

Cette directive fait suite au constat que les STI, technologies de l'information et de la communication, peuvent contribuer grandement à améliorer les performances environnementales, l'efficacité, notamment énergétique, la sécurité et la sûreté du transport routier, la mobilité des passagers et des marchandises. Cependant, leur déploiement coordonné et effectif nécessite d'établir des spécifications définissant des dispositions et des procédures que devront appliquer les autorités publiques, les personnes agissant pour leur compte et les prestataires de services STI ainsi que d'autres acteurs économiques concernés (à titre d'exemple : constructeurs automobiles, équipementiers, assureurs, etc...).

Les systèmes de transport intelligents sont des applications, ou services, avancés associant les technologies de la communication, de l'information et de positionnement à l'ingénierie des transports. Ils visent à fournir des services innovants de transports, notamment pour l'information des usagers et la gestion des réseaux. A titre d'exemple, les STI recouvrent les aides à la mobilité, la gestion des transports publics, la gestion multimodale des déplacements, l'appel d'urgence embarqué.

Le développement des systèmes d'information et de communication dans les transports, qui a commencé il y a plus de 30 ans (gestion centralisée des carrefours, information sur le trafic en temps réel) est actuellement dans une phase d'accélération, avec de nouveaux acteurs, de nouveaux outils et de nouvelles attentes des usagers).

La France a été pionnière sur beaucoup de domaines. Cependant, malgré les efforts consentis par les collectivités pour mettre en place les systèmes d'information multimodale, force est de constater aujourd'hui que l'information des usagers reste souvent parcellisée.

Partant de ce constat, à la suite du Grenelle de l'environnement, a été créé l'Agence française pour l'information multimodale et la billettique (AFIMB), instance de coordination nationale, pour appuyer la normalisation des informations voyageurs, de la billettique, et la mise en réseau des systèmes d'information multimodale des autorités organisatrices de transport.

Mais les services de transports ne s'arrêtent pas aux frontières. La directive européenne, très bien accueillie par les autorités françaises, offre un cadre pour que les acteurs des STI travaillent en réseau et organisent leur échange d'informations.

Par conséquent, les déploiements devront être menés maintenant à l'échelle européenne pour réduire les coûts mais également pour assurer l'efficacité des systèmes interopérables.

2. Description des objectifs poursuivis

L'objectif de cette modification législative est de permettre la transposition en droit français des obligations de la directive 2010/40/UE avant le 27 février 2012.

3. Options possibles et nécessité de légiférer

La Commission doit adopter les spécifications relatives aux actions prévues par la directive ; les états membres, quant à eux, doivent prendre les mesures nécessaires pour que ces spécifications s'appliquent aux services STI, lorsqu'ils sont déployés.

⁴ Directive 2010/40

Par ailleurs, la notion de « systèmes de transport intelligents » et de « prestataires de STI » sont nouvelles dans le droit français et nécessitent une transposition législative.

Au regard de la diversité des destinataires de ces spécifications, acteurs du secteur des transports routiers au sens large (collectivités en tant que gestionnaires d'infrastructures et autorités organisatrices de transport, entreprises du secteur automobiles et des communications...), le dispositif législatif s'impose pour définir les obligations de cette nouvelle réglementation et pour créer le cadre nécessaire à la mise en œuvre ultérieure des spécifications qui seront édictées par la Commission.

L'habilitation puis l'adoption de l'ordonnance constituent donc la première étape de la transposition, qui devra être suivie par un ou plusieurs dispositifs, d'ordre légal et/ou réglementaire, au fur et à mesure de l'adoption des spécifications, qui deviennent obligatoires dès celle-ci. La direction responsable au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement est la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)/DST/GRT.

4. Consultations

A ce stade, aucune consultation formelle sur la transposition n'a été effectuée.

Les collectivités et entreprises susceptibles d'être concernées seront tenues informées de l'avancée des réflexions sur la transposition de la directive STI dans les différents groupes de travail (comme au sein du groupement des autorités responsables des transports (GART) et de l'Association des départements de France et à l'ATEC –ITS France, association pour le développement des techniques de transport, d'environnement et de circulation, qui réunit les professionnels privés et publics du domaine des STI).

IV. La directive 2010/65/UE du 20 octobre 2010 concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres et abrogeant la directive 2002/6/CE

1. Diagnostic / Etat des lieux / Justification de l'intervention

*** Au niveau européen**

La directive 2002/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 février 2002 concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres de la Communauté imposait aux États membres d'accepter certains formulaires normalisés de l'Organisation Maritime Internationale (OMI), dits « formulaires FAL », en vue de réduire et de simplifier la charge administrative pesant sur les compagnies maritimes.

La directive 2010/65/UE, qui abroge la directive 2002/6/CE, tend à simplifier et à harmoniser les procédures administratives appliquées aux navires à l'entrée et à la sortie des ports, par la généralisation de la transmission électronique des renseignements et de la rationalisation des formalités déclaratives.

Elle prévoit que ces informations seront transmises par voie électronique, et communiquées au moyen d'un guichet unique, reliant le système d'échange d'informations maritimes communautaire *SafeSeaNet*, le système de douane électronique (*e-Customs*) et d'autres systèmes électroniques, où tous les renseignements seront mis à disposition des différentes autorités compétentes et des États membres.

La directive fixe la date limite de mise en œuvre de ce guichet unique au 1er juin 2015.

Les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires à la transposition de cette directive devront toutefois être prises avant le 19 mai 2012.

*** Au niveau national**

Les dispositions de la directive 2010/65 concernant l'accomplissement des formalités au moyen des « formulaires FAL » sont d'ores et déjà transposées en droit français. Le corpus réglementaire pré-existant permet en effet aux autorités compétentes de recueillir les informations prescrites.

S'agissant de satisfaire à l'obligation de mettre en place un guichet unique :

- la nécessité d'élaborer un cadre législatif et administratif ad hoc est établie.
- la détermination des textes impactés à modifier ou de ceux à créer dépend en grande partie de la forme du guichet unique, qu'il convient encore de définir en concertation avec l'ensemble des administrations concernées.

2. Objectifs

Aux fins de se conformer aux objectifs susvisés (transmission électronique dans un guichet unique et mise à disposition des diverses autorités compétentes et des États membres des données), l'intervention du législateur s'avère nécessaire.

En effet, la mise en place d'un guichet unique, quelque soit l'hypothèse retenue, pourrait impacter d'autres acteurs "non étatiques" parmi lesquels les collectivités territoriales, et des opérateurs économiques (compagnies maritimes, consignataires de navires etc.), à qui l'on imposerait la transmission de données par voie électronique, selon des formats d'envoi spécifiques. La direction responsable au ministère de l'écologie, du développement durable, des

transports et du logement est la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) dans sa composante « portuaire(DST/PTF)et maritime (DAM/SM)

3. Options

Le recours à la loi apparaît d'autant indispensable que certaines des données échangées revêtent un caractère personnel, à l'instar de la liste d'équipage et de passagers ou de la déclaration maritime de santé, dont les autorités administratives compétentes sont tenues de garantir la confidentialité.

4. Consultations

Dans le cadre de la préparation de l'ordonnance, il est prévu de consulter les ports et les opérateurs économiques

V. Le règlement (UE) n° 996/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 sur les enquêtes et la prévention des accidents et des incidents dans l'aviation civile et abrogeant la directive 94/56/CE

1. Diagnostic/ Etat des lieux et nécessité de la réforme/de l'intervention

Le règlement (UE) n°996/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 sur les enquêtes et la prévention des accidents et des incidents dans l'aviation civile et abrogeant la directive 94/56/CE, est entré en vigueur le 2 décembre 2010.

Il modifie de façon importante les dispositions de la loi n°99-243 du 29 mars 1999 relative aux enquêtes techniques sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile, qui a été codifiée dans le code des transports, et il comporte des dispositions qui nécessitent l'adoption à l'échelon national de mesures de mise en œuvre.

Dans ces conditions, il apparaît conforme au principe de prévisibilité et de sécurité juridique de modifier le code des transports et opportun de mettre en œuvre un régime unique des enquêtes de sécurité sur l'ensemble du territoire national, en particulier dans les collectivités et territoires où le règlement européen ne s'applique pas.

2. Objectifs

L'objectif de cette modification législative est de permettre l'application en droit français du règlement (UE) n°996/2010 en abrogeant ou modifiant les dispositions législatives, notamment du code des transports qui ne sont plus compatibles avec ce texte.

3. Options et nécessité de légiférer

La nécessité de procéder par la loi découle de la nature des obligations à modifier qui relèvent de la loi (partie législative du code des transports).

La présente habilitation constitue une première étape qui devra être suivie par un dispositif réglementaire au fur et à mesure que les spécifications prévues par la directive seront adoptées.

Le projet reprend l'esprit du règlement européen qui conforte l'obligation imposée aux Etats membres par la directive 94/56/CE qu'il abroge, d'instaurer un organisme permanent chargé d'enquêter sur les accidents et les incidents d'aviation civile, afin d'en déterminer les causes et les circonstances et d'en tirer les enseignements nécessaires à la prévention de leur répétition.

Il accorde en outre aux enquêteurs de sécurité des prérogatives supplémentaires à celles qu'ils tenaient précédemment de la loi et, en particulier, celle essentielle d'assurer même dans le cas où une enquête ou une information judiciaires seraient ouvertes, la responsabilité de la traçabilité et de la conservation des enregistreurs de bord et de toute preuve matérielle en vue de leur exploitation par eux. En ce sens la mesure aura un impact sur l'organisation et la conduite de l'enquête consécutive à un accident ou incident aérien. La direction responsable au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement est la direction générale de l'aviation civile (DGAC)/secrétariat général.

4. Consultations

Les règles issues du règlement (UE) n°996/2010 modifient l'équilibre existant au niveau de la loi entre l'enquête technique et l'enquête judiciaire au profit de la première.

VI. Le règlement (CE) n°216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil, le règlement (CE) no 1592/2002 et la directive 2004/36/CE

Le règlement (CE) 216/2008 du Parlement européen et du Conseil européen du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, porte aujourd'hui sur les exigences de sécurité applicables pour les pilotes d'aéronefs, les conditions d'exploitation des aéronefs ainsi que, depuis 21 octobre 2009, sur les exigences de sécurité relatives aux aéroports et à la gestion du trafic aérien.

Ce règlement aura une incidence sur la partie législative du code des transports. Aujourd'hui, il n'y est fait référence que pour ce qui concerne la police de la circulation des aéronefs (art. L 6221-1).

Il convient de préciser que, pour s'appliquer, les dispositions de ce règlement doivent être complétées par des règles de mise en oeuvre prises en « comitologie » par la Commission européenne.

Or, pour l'heure, seule une partie de ces règles a été adoptée et, de plus, cette partie doit encore être soumise au Parlement européen et au Conseil conformément aux exigences de la procédure de réglementation avec contrôle.

Ces règles de mise en oeuvre, que les Etats membres sont tenus d'appliquer, sont susceptibles de contenir des dispositions qui, par nature, pourraient relever du domaine législatif.

Ces dispositions vont harmoniser les règles de sécurité en Europe et, selon leur nature, modifieront les pratiques opérationnelles des acteurs du secteur aérien et de leur personnel (compagnies aériennes, exploitants d'aéroports ...). Pour l'heure, ces activités sont totalement ou partiellement exclues des règles du champ d'application du règlement (CE) 216/2008. Ainsi, certaines activités seront soumises à un régime légal plus contraignant qui, par exemple, imposera l'obligation à l'entreprise d'être certifiée et/ou de développer des systèmes internes de sécurité.

Les services de l'Etat, dédiés à la mise en oeuvre et au contrôle de la sécurité (DGAC), sont également concernés au premier chef, car le règlement et ses règles de mise en oeuvre imposent des obligations très contraignantes sur le niveau et la qualité des contrôles effectués.

La direction responsable au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement est la direction générale de l'aviation civile (DGAC)/secrétariat général.

ANNEXES

ANNEXE 1 - LEXIQUE

CCI : chambre de commerce et d'industrie
CCIG : chambre de commerce et d'industrie de Guyane
CE : Conseil d'Etat
CGPC : Conseil général des ponts et chaussées
CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable
CPER : contrat de plan État-région
CSMM : Conseil supérieur de la marine marchande
CTPM : comité technique paritaire ministériel
DDE : direction départementale de l'équipement
DEAL : direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DIC : domaine industriel et commercial
DM : direction de la mer
ENIM : établissement national des invalides de la marine
FEDER : Fonds européen de développement régional
FNPD : Fédération nationale des ports et docks
GPM : grand port maritime
IGA : Inspection générale de l'administration
IGF : Inspection générale des finances
IGPC : Inspection générale des ponts et chaussées
OPA : ouvriers des parcs et ateliers
PAG : Port autonome de Guadeloupe
PNT : position normale d'activité
POLMAR : pollution maritime
UNIM : Union nationale des industries maritimes
UPF : Union des ports français
ZCI : zone de commerce international

ANNEXE 2 - LA REFORME DES PORTS METROPOLITAINS

A. Présentation des grands objectifs du plan de relance des ports métropolitains

Sous l'impulsion du Président de la République et du Premier ministre, un plan de relance des ports a été élaboré par le Gouvernement et lancé par la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire. S'inspirant du modèle régissant les principaux ports européens, la réforme a pour objet de renforcer la compétitivité des grands ports français qui sont confrontés, depuis plusieurs années à une concurrence de plus en plus vive de la part de leurs concurrents d'Europe du Nord et du bassin méditerranéen.

La réforme, qui s'articule autour de 4 grands axes, a pour objectifs la création d'environ 30 000 emplois, notamment en permettant la localisation en France d'implantations logistiques liées au trafic de conteneurs.

1. Les 4 grands axes de la réforme

◆ **Les missions des ports autonomes métropolitains, désormais appelés « grands ports maritimes », sont recentrées sur trois missions principales :** une mission d'autorité publique pour garantir l'accès maritime, la police portuaire, la sécurité et la sûreté ; une mission d'aménageur du domaine portuaire, grâce à la propriété quasiment entière de leur domaine et à la gestion des dessertes fluviales et terrestres dans leur circonscription ; une mission d'élaboration de la politique tarifaire.

◆ **l'organisation de la manutention portuaire est simplifiée et rationalisée.** La loi prévoit la mise en place d'opérateurs intégrés de terminaux, responsables de l'ensemble des opérations de manutention et exerçant sur cette activité une autorité réelle et permanente. Dans ce cadre, les grands ports maritimes cessent, sauf cas exceptionnels, de détenir ou d'exploiter des outillages de manutention et les transfèrent à des opérateurs responsables de l'ensemble des opérations de manutention.

◆ **la gouvernance des grands ports maritimes est modernisée** et calquée sur celle des grandes entreprises privées. Le conseil d'administration est remplacé par un conseil de surveillance doté de davantage de pouvoirs, dans lequel la représentation de l'État et des collectivités territoriales est accrue. Ce conseil exerce le contrôle du directoire. Un conseil de développement, consultatif, permet quant à lui de mieux associer les différents acteurs locaux concernés par le fonctionnement du port.

◆ **la coordination entre ports d'une même façade maritime** ou situés sur un même axe fluvial peut être engagée par décret du ministre.

Les décrets d'application ont tous été pris dans les délais prévus par la loi.

Tous les grands ports maritimes sont désormais dotés de leurs instances de gouvernance. Les conseils de surveillance ont été mis en place entre janvier et février 2009, les conseils de développement entre janvier et mars 2009. Le conseil de coordination interportuaire de la Seine a été créé par le décret du 19 mai 2009. Un décret du 29 août 2009 a créé le conseil relatif à la façade atlantique.

Depuis mi-juin 2009, les sept grands ports maritimes (Bordeaux, Dunkerque, Le Havre, la Rochelle, Nantes-Saint-Nazaire, Marseille et Rouen) ont adopté leur projet stratégique qui définit pour les années 2009 à 2013 leurs grandes orientations, les modalités d'actions ainsi que les moyens consacrés à leur mise en œuvre.

2. Le respect des objectifs assignés par le Grenelle de l'environnement

le Gouvernement entend construire sur la durée une politique portuaire s'appuyant sur un développement soutenu des infrastructures nécessaires à la croissance des grands ports français, en particulier en développant leurs dessertes ferroviaires et fluviales.

Confortés par leur nouveau rôle d'aménageur ainsi que par le transfert effectif en pleine propriété des réseaux ferroviaires et fluviaux situés dans leur circonscription à la suite de la réforme portuaire, tous les GPM se mobilisent sur les projets permettant d'améliorer la desserte terrestre de leur hinterland et des centres de consommation, en

privilégiant les modes de transport massifiés (fer, fluvial) pour des raisons économiques et environnementales. Ils développent de nouvelles infrastructures (chantiers multi-modaux notamment) et contribuent à la création de nouveaux services (opérateurs ferroviaires de proximité).

Cet objectif rejoint les objectifs issus de la concertation du Grenelle de l'environnement : faire évoluer la part du fret non routier et non aérien de 14 % à 25 % à l'échéance 2022 ; atteindre, d'ici à 2012, une croissance de 25 % de ladite part modale. En outre, concernant plus particulièrement les places portuaires, un objectif ambitieux est posé : doubler la part de marché du fret non routier pour les acheminements à destination et en provenance des ports à l'horizon 2015

B. La mise en œuvre effective de la réforme portuaire

1. La cession des outillages aux opérateurs de terminaux réalisée en conformité avec l'avis de la commission nationale d'évaluation et de cession des outillages portuaires

Pour ce qui concerne la mise en œuvre de l'un des volets essentiels de la réforme – le **transfert des outillages de manutention** (grues et portiques) –, les instances dirigeantes des GPM ont mené à leur terme les négociations de gré à gré avec les opérateurs privés sur les modalités de transfert de ces outillages.

Une commission nationale d'évaluation des cessions d'outillages présidée par un magistrat de la Cour des comptes et composée d'experts indépendants a été chargée de garantir le caractère transparent et sincère de la procédure de vente des outillages publics aux entreprises privées de manutention. La commission nationale d'évaluation des cessions d'outillages portuaires a émis un avis public par terminal sur les dossiers de cession des outillages publics que lui ont adressé les présidents des directoires des grands ports maritimes. Les avis portant sur trente terminaux ont ainsi été rendus et publiés entre octobre 2009 et février 2010.

Le mécanisme de transfert des outillages des GPM auprès des entreprises de manutention ainsi que le dispositif fiscal qui l'accompagne ont été notifiés à la Commission européenne qui a donné son accord sur le dispositif.

Les outillages ont été cédés par le port de Rouen aux entreprises de manutention le 17 mai 2010 et par le port du Havre au 1er juillet 2010. A Dunkerque et La Rochelle, ils l'ont été au 1er octobre 2010. A Marseille, les transferts de propriété sont intervenus en mai 2011. Les derniers transferts de propriété des outillages sont intervenus le 11 juin dernier à Bordeaux et à Nantes-Saint-Nazaire.

2. Après près de deux ans de négociation, le transfert des grutiers et portiqueurs aux entreprises de manutention est désormais effectif

a) le cadre législatif du transfert

La nouvelle organisation de la manutention portuaire, au cœur de la réforme, constitue le volet le plus sensible au plan social. A la différence des dockers qui sont employés par les entreprises de manutention depuis la réforme de 1992, les autres personnels de manutention (grutiers, portiqueurs) étaient employés jusqu'à présent par les établissements publics portuaires.

La loi du 4 juillet 2008 impose aux GPM de cesser, sauf cas exceptionnels (création de filiales), de détenir ou d'exploiter des outillages de manutention et de les transférer aux opérateurs privés dans un délai maximal de deux ans suivant l'adoption de leur projet stratégique, soit au plus tard entre fin mars et début avril 2011 selon le calendrier propre à chaque GPM. A ces dates, le transfert des quelques 1.065 personnels concernés devait être opéré.

b) Le détachement des personnels

Pour ce qui est du détachement des personnels, conformément à l'article 11 de la loi précitée, un **accord-cadre inter-branche conclu le 30 octobre 2008** entre les organisations professionnelles représentant respectivement les entreprises de manutention (Union Nationale des Industries de la Manutention), les GPM (Union des Ports de France) et les organisations syndicales représentatives des salariés des ports (notamment la Fédération Nationale des Ports et Docks-CGT) est venu préciser les modalités selon lesquelles les contrats de travail des salariés des GPM se poursuivent avec les entreprises de manutention, les modalités d'accompagnement social de la loi et les modalités d'information des salariés. Ses dispositions ont été rendues obligatoires par un décret du 28 novembre 2008. Les dispositions de l'accord-cadre national, qui comprend en particulier tout le volet social de la réforme, font

l'objet d'une déclinaison au niveau de chacune des places portuaires qui prend la forme d'**accords locaux**, en cours de négociation dans les sept GPM.

Par ailleurs, comme prévu dans l'accord-cadre, les partenaires sociaux ont engagé des négociations visant à l'élaboration, au niveau national, d'une **convention collective unique** des personnels portuaires et des personnels de la manutention. La finalisation de cette convention collective unifiée conduisant au détachement effectif des agents a été freinée par l'élaboration de certaines annexes, sur lesquelles les discussions ont pris plus de temps, en particulier celle relative à l'aménagement de fin de carrière des personnels exposés à des travaux pénibles.

c) La signature de la convention collective nationale unifiée des ouvriers portuaires

Le dispositif de départ anticipé sur lequel se sont accordées les parties prenantes se compose de deux volets. Le premier volet, baptisé « pénibilité », est une anticipation de deux ans sur l'âge légal de départ à la retraite, après 15 ans de carrière. Le second, « cessation anticipée d'activité », rajoute un an au premier volet, pour les travailleurs ayant 18 ans d'ancienneté. Ce nouveau dispositif s'additionne avec le dispositif amiante, dans la limite de cinq ans, et avec la pénibilité prévue par le régime général des retraites.

Après la signature de la convention collective des ouvriers portuaires le 15 avril 2011 et celles des conventions pour le détachement des grutiers, la réforme portuaire est désormais entrée en vigueur le 3 mai 2011, date qui a marqué les premiers détachements effectifs de grutiers vers les entreprises de manutention.

Près de 930 agents ont été transférés auprès des entreprises de manutention et désormais l'unicité de commandement entre ouvriers portuaires et grutiers dans les grands ports maritimes est effective.

Les dernières signatures des conventions tripartites de détachement des personnels, qui sont intervenues le 10 juin dernier, ont marqué l'achèvement de la réforme portuaire, permettant désormais aux GPM, avec l'appui de leur place portuaire de se relancer à la reconquête de leurs parts de marché et de se consacrer entièrement à la restauration de la confiance des opérateurs privés.

ANNEXE 3 - Influence du droit communautaire sur les infrastructures portuaires

I. Orientations générales

Le transport maritime a fait l'objet d'un mémorandum de la Commission européenne en 1985 intitulé « *Vers une politique des transports - transports maritimes* » et de la communication « *Vers une nouvelle stratégie maritime* » en 1996.

Le Livre vert de la Commission relatif aux ports et aux infrastructures maritimes⁵ a entrepris une analyse approfondie du secteur en accordant une attention particulière aux problèmes des redevances portuaires et de l'organisation du marché. Il propose en outre l'intégration des ports dans les réseaux transeuropéens et l'optimisation de leur rôle comme points de transfert dans la chaîne de transport intermodal.

II. Accès au marché

1. Les premières mesures d'application du principe de la libre prestation de services

Le règlement n° 4055/86 du 22 décembre 1986 portant application du principe de la libre prestation des services aux transports maritimes entre États membres et pays tiers a levé les restrictions applicables aux armateurs de l'Union, après une période transitoire, et établi l'interdiction de tout accord futur de partage des cargaisons avec des pays tiers, sauf dans des cas exceptionnels de trafic de ligne.

Le règlement n° 4058/86 du 22 décembre 1986 relatif à une action coordonnée en vue de sauvegarder le libre accès au trafic transocéanique permet à l'Union de prendre des mesures de rétorsion face aux restrictions imposées aux armateurs de l'Union ou aux navires battant pavillon d'un État membre quant au libre accès aux cargaisons.

2. L'ouverture complète : la libéralisation du cabotage

Le Conseil de ministres a décidé en juin 1992 un paquet de mesures relatives à la libéralisation progressive du cabotage, c'est-à-dire l'accès des transporteurs non résidents aux services entre les ports d'un même État membre. Finalement, le règlement n° 3577/92 du Conseil du 7 décembre 1992 a consacré définitivement le principe de la libéralisation du cabotage à partir du 1er janvier 1993 pour les armateurs de l'Union qui exploitent des navires enregistrés dans un État membre. Le processus de libéralisation s'est achevé le 1er janvier 1999.

III. Régime de concurrence

Le 22 décembre 1986, le Conseil a adopté les règlements n° 4056/86 et n° 4057/86 intégrés dans le paquet maritime. Le premier fixait les modalités d'application des règles de concurrence aux transports maritimes internationaux en provenance ou à destination d'un ou de plusieurs ports de la Communauté et visait à faire en sorte que la concurrence ne soit pas faussée par des pratiques restrictives. Certains accords techniques et, dans certains cas, les accords issus des conférences maritimes sont exemptés des règles de concurrence des articles 81 et 82 du Traité (ce qu'on appelle les exemptions catégorielles). Le 13 octobre 2004, la Commission a adopté un livre blanc relatif au contrôle de l'application des règles de concurrence au transport maritime [COM (2004) 0675]. Elle y conclut que le maintien de l'exemption visant les conférences maritimes ne se justifie plus, dès lors que la stabilité des prix peut être obtenue par le biais d'autres formes de coopération, moins restrictives pour la concurrence.

Le second règlement (n° 4057/86) visait à protéger les armateurs de l'Union face aux pratiques tarifaires déloyales de certains armateurs de pays tiers via l'imposition de droits compensateurs. Une autre exemption catégorielle a été concédée aux « consortiums » conclus entre les compagnies maritimes de ligne par le règlement n° 479/92 (précisé à plusieurs reprises au fil des ans). En 2004, la Commission a par ailleurs présenté des orientations communautaires révisées sur les aides d'État au transport maritime [communication C (2004) 43]. Elle y expliquait quelles aides sont compatibles avec le droit communautaire, notamment dans le but de favoriser l'inscription de navires dans les registres des États membres ou leur réenregistrement sous le pavillon de ces derniers.

En février 2001, la Commission européenne a adopté un paquet de mesures relatives à l'établissement de règles claires et d'une procédure ouverte et transparente pour l'accès aux services portuaires (« Paquet portuaire ») [COM

⁵ COM (97) 678

(2001) 35]. Cette proposition visait à ouvrir les services portuaires à la concurrence et à concrétiser ce faisant les libertés fondamentales garanties par le traité CE tout en respectant les règles de concurrence dans les différents ports ainsi qu'entre ceux-ci. Ces mesures étaient également censées accroître l'efficacité des ports de mer et assurer la transparence des relations financières entre les ports ou systèmes portuaires et fournisseurs de services portuaires, d'une part, et les autorités nationales, d'autre part. Après le rejet par le Parlement européen de cette proposition en troisième lecture, le 20 novembre 2003, la Commission s'est attelée à présenter une nouvelle proposition, en date du 13 octobre 2004 [COM (2004) 0654], en tenant compte de certaines critiques qui avaient entraîné l'échec de la procédure précédente. Cette nouvelle proposition a toutefois été rejetée elle aussi par le Parlement européen lors de sa première lecture du 18 janvier 2006 et retirée peu après par la Commission.

La Commission a ensuite lancé un vaste processus de consultation, à la suite duquel elle a présenté, en octobre 2007, sa «communication sur une politique portuaire européenne» [COM (2007) 0616], nettement plus large. Dans cette dernière, la Commission aborde à nouveau l'environnement concurrentiel au sein des ports et entre ceux-ci et annonce par exemple des orientations concernant les aides d'État en faveur des ports. Par ailleurs, la communication traite aussi d'autres défis, comme les performances et les futurs besoins en capacités des ports ainsi que les liaisons nécessaires avec l'arrière-pays, des questions environnementales et l'évolution technologique considérable dans le transport maritime.

IV. Conditions de travail

La directive 1999/63/CE du 21 juin 1999 repose sur un accord conclu entre l'Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération des syndicats des transports dans l'Union européenne (FST). Elle régit le temps de travail des gens de mer à bord des navires battant pavillon d'un État membre de l'UE. La directive 1999/95 du 13 décembre 1999 complète ce texte et couvre les navires battant pavillon d'un État tiers et faisant escale dans les ports de la Communauté. En vertu de ces textes, tous les gens de mer doivent être soumis aux mêmes normes en matière de sécurité et de protection de la santé.

L'Organisation internationale du travail (OIT) a adopté, le 23 février 2006, la convention du travail maritime 2006, afin de créer un seul instrument, concis et homogène, qui englobe toutes les normes actuelles relatives au travail en mer. Cette convention regroupe dans un seul texte consolidé toutes les conventions et recommandations adoptées jusqu'à présent par l'OIT en matière de travail en mer. D'après la convention, tous les gens de mer ont droit à un lieu de travail sûr et sans danger où les normes de sécurité en vigueur sont respectées ainsi qu'à des conditions d'emploi équitables, à des conditions de travail et de vie décentes et à la protection de la santé, aux soins médicaux, à des mesures de bien-être et aux autres formes de protection sociale.

Cette convention contraint les États membres à veiller à ce que les droits en matière d'emploi et les droits sociaux des gens de mer soient pleinement respectés conformément aux prescriptions de la convention. La convention doit servir de base au premier code du travail maritime universel. Le 19 mai 2008, les organisations d'employeurs et de travailleurs du secteur du transport maritime (ECSA et ETF) ont conclu un accord sur cette convention du travail maritime. Cet accord s'applique aux gens de mer travaillant sur les navires immatriculés dans un État membre et/ou battant le pavillon d'un État membre. Cet accord sur la convention du travail maritime 2006 est mis en oeuvre par la directive 2009/13.

V. Normes environnementales applicables aux transports maritimes

Au cours de ces dernières années, de nombreuses mesures ont été adoptées en faveur de la protection du milieu marin, dont notamment:

- la directive 2000/59/CE du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison, qui prescrit et contrôle l'élimination obligatoire des hydrocarbures, des mélanges d'hydrocarbures, des déchets des navires et des résidus de cargaison dans les ports de l'UE;

- la directive 2005/35/CE du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions. Elle contient une définition précise des infractions et dispose également que celles-ci «donnent lieu à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, qui peuvent comprendre des sanctions pénales ou administratives». Se basant sur un arrêt de la Cour de justice d'octobre 2007, la Commission a, en mars 2008, proposé d'incriminer pénalement certaines infractions à l'échelle européenne, et de punir ces infractions pénales par des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives [COM (2008) 134]. Cette harmonisation doit garantir que les délits de pollution commis par des navires soient punis de la même manière dans tous les États membres et que les auteurs des faits ne puissent pas se soustraire aux poursuites judiciaires au sein de l'UE. En mai 2009, le Parlement européen et le Conseil de ministres se sont mis

d'accord sur la directive révisée, selon laquelle les rejets de substances polluantes provenant de navires doivent aussi être considérés, même dans des cas moins graves, comme des infractions pénales s'ils ont été commis intentionnellement, avec légèreté ou à la suite d'une négligence grave.

VI. La politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018

En janvier 2009, la Commission a présenté une communication sur les principaux objectifs stratégiques concernant le système de transport maritime de l'UE jusqu'en 2018 [COM (2009) 0008]. Celle-ci abordait les principales options stratégiques pour le système de transport maritime de l'UE jusqu'en 2018. Cette communication détermine les domaines les plus importants dans lesquels il convient de prendre des mesures ainsi que toute une série de défis à relever à l'avenir, en particulier:

1. le transport maritime européen face à la mondialisation des marchés et à la pression concurrentielle accrue;
2. ressources humaines, compétences et savoir-faire maritimes. Les mesures possibles concernent surtout l'amélioration de l'attrait des professions maritimes, l'amélioration des perspectives d'emploi des gens de mer, l'encouragement de perspectives de carrière complète dans les pôles d'activité touchant à la sphère maritime ainsi que le rehaussement de l'image du transport maritime. La transposition de la convention du travail maritime de 2006 de l'OIT ainsi que l'amélioration de l'éducation et de la formation des équipages sont également envisagées ;
3. des mesures en vue d'atteindre l'objectif à long terme d'un transport maritime sans déchets ni émissions ainsi que des mesures afin de renforcer la sécurité du transport maritime et de prévenir le terrorisme et la piraterie;
4. l'exploitation du potentiel du transport maritime à courte distance, par ex. grâce à l'établissement d'un espace européen du transport maritime sans frontières et au déploiement complet des projets d'autoroutes de la mer ou de connexions avec l'arrière-pays;
5. la recherche et l'innovation dans le domaine maritime: la Commission a recommandé d'encourager l'innovation, la recherche technologique et le développement dans le secteur du transport maritime, afin d'améliorer l'efficacité énergétique des navires, de réduire leur incidence environnementale et d'améliorer la qualité de vie en mer. En outre, la création d'un cadre de référence pour la prestation de services «e-maritimes» aux échelons européen et mondial est préconisée.

Ces prochaines années, la Commission présentera plusieurs propositions relatives aux domaines d'action mentionnés dans cette communication.

VII Rôle du Parlement européen

Dans sa résolution du 24 avril 1997, le PE accueille favorablement la communication de la Commission «Vers une nouvelle stratégie maritime» et considère que, dans l'état actuel de la concurrence internationale, il est indispensable de financer des mesures de soutien au transport maritime européen pour compenser les surcoûts imposés à la flotte communautaire par le respect des normes sociales et de sécurité en vigueur dans l'Union. Cette demande est le contrepoids d'autres positions exprimées dans la même résolution en faveur d'une plus grande ouverture du marché. Le Parlement attache également de l'importance à la protection sociale des gens de mer, conformément aux conventions internationales que doivent aussi respecter, de l'avis du Parlement, les navires battant pavillon de complaisance. Le PE demande en outre de clarifier le statut juridique des doubles registres et plaide pour un registre européen.

Concernant le Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures portuaires, le Parlement invitait la Commission, dans sa résolution du 13 janvier 1999, à présenter une étude sur les structures des ports, afin de contribuer à la transparence en ce qui concernait les conditions de concurrence au sein des ports européens et entre ceux-ci. Il lui demandait en outre d'organiser de façon efficace et équitable, pour toutes les infrastructures portuaires et entreprises concernées, le contrôle des aides et le respect des règles de concurrence.

Enfin, le Parlement proposait de procéder à l'évaluation du financement public des infrastructures portuaires et maritimes en fonction de trois catégories :

- les mesures relatives aux infrastructures portuaires publiques,
- les mesures concernant les infrastructures portuaires relatives aux entreprises,
- les mesures concernant les superstructures portuaires relatives aux entreprises.

Le Parlement européen a jugé que les propositions de directive présentées à la suite du livre vert de la Commission en matière d'accès au marché au sein des ports n'étaient pas adéquates pour régler les questions de concurrence au sein des ports européens et entre ceux-ci. Le Parlement européen les a dès lors rejetées - comme signalé plus haut - et fait échouer cette procédure législative.

Dans sa résolution du 12 avril 2005 relative au transport maritime à courte distance, le PE a demandé de promouvoir davantage ce mode de transport. Il s'est prononcé pour une réduction aussi importante que possible des procédures administratives et le développement de corridors de grande qualité entre les États membres de l'Union et a plaidé pour que la priorité soit accordée aux investissements dans les infrastructures afin d'améliorer l'accès aux ports à partir tant des terres que de la mer. Il formulait par ailleurs de nombreuses propositions et demandes à propos a) de l'introduction d'un système uniforme en matière de responsabilité, b) des unités de chargement intermodales, c) de la communication électronique, d) des douanes, e) des structures de soutien au transport maritime à courte distance, f) des aspects environnementaux et g) des autoroutes de la mer.

Dans sa résolution du 5 mai 2010 sur les objectifs stratégiques et les recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018, le Parlement européen soutenait fondamentalement la ligne de la Commission. Il a toutefois établi toute une série d'exigences concernant les différents domaines d'action. Le Parlement a notamment demandé la poursuite de la lutte contre les abus des pavillons de complaisance, la conservation des aides d'État afin de maintenir la compétitivité internationale du transport maritime européen ainsi qu'une meilleure intégration des intérêts du transport maritime dans les réseaux transeuropéens de transport (RTE-T). Un autre point crucial de la résolution était l'amélioration de la durabilité du transport maritime, en particulier du point de vue de la réduction des émissions des navires, de l'internalisation des coûts externes et de la mise en œuvre de normes environnementales applicables à l'échelle internationale dans le cadre de l'OMI.

ANNEXE 4 - BIBLIOGRAPHIE

Rapport public thématique sur les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action, Cour des Comptes, Juillet 2006.

Rapport sur la modernisation des ports autonomes, Anne BOLLIET (IGF), Claude GRESSIER (IGPC), Michel LAFFITTE (IGF), René GENEVOIS (IGPC), Juillet 2007.

Rapport n°331 fait au nom de la commission des Affaires économiques du Sénat sur le projet de loi portant réforme portuaire (urgence déclarée), Sénateur M. Charles REVET. Mai 2008.

Rapport sur l'évolution des ports des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et Miquelon, Bernard PERICO (IGA), Pierre BOURGEOIS (IGA), Anne BOLLIET (IGF), Yves GAUTHIER (CGEDD), Jean-Claude LE CLECH (CGEDD), Septembre 2009.