



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE
L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE

CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE
N°005849-01

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE
L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

INSPECTION GÉNÉRALE DES
FINANCES

N° 2008-M-041-01

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER ET DES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION

N°09-041-01

RAPPORT
SUR L'ÉVOLUTION DES PORTS DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER
ET DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

Etabli par

Yves GAUTHIER
Ingénieur général
des Ponts et Chaussées

Anne BOLLIET
Inspecteur général
des Finances

Bernard PERICO
Inspecteur général
de l'administration en service
extraordinaire

Jean-Claude LE CLECH
Ingénieur général
des Ponts et Chaussées

Pierre BOURGEOIS
Inspecteur de l'administration

- JUIN 2009 -

SYNTHESE DU RAPPORT

Les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon sont demeurés, en ce qui concerne les bases juridiques et les principes de fonctionnement qui régissent leurs ports, à l'écart des deux grandes réformes portuaires¹ de 2004 et de 2008.

Cette situation singulière recouvre une grande disparité de statuts et d'organisations. La mission confiée conjointement à l'inspection générale des finances, à l'inspection générale de l'administration et au conseil général de l'environnement et du développement durable s'est attachée à analyser de manière détaillée chacune des configurations existantes, à mettre en perspective les principales difficultés rencontrées et à formuler les recommandations qu'elle estimait nécessaires en vue d'une réforme outre-mer.

Les travaux de la mission ont également porté sur les perspectives de développement qui se dégagent pour ces ports, dans leurs zones d'influence respectives.

Il est apparu utile, dans un souci de cohérence de la démarche, de traiter de manière particulière le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui fait l'objet d'un rapport particulier présenté en annexe.

Le diagnostic élaboré sur la situation des ports des quatre départements d'outre-mer met en évidence le fait qu'il est désormais devenu indispensable d'entamer un processus de réforme de ces ports. La formule dominante (port concédé à une CCI) n'est en effet plus adaptée aux exigences de la gestion moderne d'un grand port. En maintenant une dualité Etat/concessionnaire, elle constitue un frein au dynamisme et à la réactivité qui sont attendus par les clients.

De plus, les modalités mêmes de la gestion de ces ports posent problème, dans la mesure où les conditions d'une juste tarification sont devenues largement faussées.

La responsabilité en revient pour partie aux concessionnaires, enclins à utiliser la facilité que constituent les excédents de trésorerie voire les ressources de la concession au profit d'activités connexes, notamment aéroportuaires mais aussi à l'Etat, qui n'a pas su exercer dans toute sa plénitude son double rôle de tutelle et de contrôleur. Cette dérive revient à faire porter de manière excessive par la chaîne importateurs/consommateurs le poids de structures qui ne sont pas liées à l'activité portuaire.

Les rapporteurs estiment par ailleurs que la gouvernance actuelle des structures portuaires n'est plus adaptée. Que ce soit dans la formule de concession ou même dans le cas du seul port autonome existant outre-mer (Guadeloupe), les conseils régionaux apparaissent comme insuffisamment représentés, compte-tenu de leur compétence générale en matière de développement économique. La mission plaide donc pour un rééquilibrage permettant de mieux les associer. Parallèlement, il conviendrait, dans la logique de ce qui vient d'être mis en place en métropole, que les principaux acteurs portuaires (clients, armateurs..) ne soient plus représentés au conseil de surveillance mais puissent être amenés à donner un avis au sein d'un conseil de développement.

¹ Transfert aux collectivités des ports d'intérêt national (2004) et création des Grands Ports Maritimes (2008).

Sur la base de ce constat, les rapporteurs estiment qu'il est donc souhaitable de faire évoluer les ports outre-mer en leur donnant une nouvelle structure, sous la forme d'établissements publics, en s'inspirant de la réforme de 2008 tout en adaptant le mode de fonctionnement des organes de gouvernance aux spécificités de l'outre-mer.

Dans cette hypothèse, cette évolution entraînera, pour la Martinique, la Guyane et la Réunion, la fin de la formule de concession, selon un calendrier qu'il conviendra de préciser mais qui, compte-tenu de l'échéance proche pour l'un de ces départements, devra être discuté et arrêté rapidement. Dans le cas du port autonome de Guadeloupe, déjà constitué en établissement public, la modification sera de moindre ampleur mais aura des répercussions importantes sur l'organisation de la gouvernance, puisqu'elle conduira, comme en métropole, à repositionner les représentants des socioprofessionnels, actuellement présents au conseil d'administration, au sein d'un conseil de développement à créer.

Le processus de transformation proposé par la mission, qui nécessitera une conduite du changement assez complexe, justifie que, dans l'immédiat, un établissement public de l'Etat soit créé. Une fois les nouvelles structures mises en place et stabilisées et la poursuite de la réforme de la manutention engagée, une évolution vers un établissement public local pourrait être envisagée, en fonction du contexte.

Parallèlement à la question statutaire, les rapporteurs insistent sur la nécessité pour les manutentionnaires de maîtriser totalement les opérations de manutention verticale et horizontale des conteneurs, tant du point de vue des personnels que des outillages, de manière à maîtriser totalement la gestion du terminal et à dégager des gains de productivité. S'agissant des personnels de manutention, il n'apparaît plus justifié de maintenir outre-mer un mode d'organisation du travail qui doit être profondément transformé dans les grands ports maritimes métropolitains avec la réforme de 2008. Cette nécessité est d'autant plus ardente qu'elle conditionne 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.

Cette évolution, qui constitue le second pilier de la réforme des ports outre-mer devra se faire en étroite concertation avec les socioprofessionnels concernés et en portant une attention toute particulière à la nécessité de prévenir, à travers l'action et la présence de l'Etat, toute dérive vers un système de quasi-monopole qu'un opérateur unique risquerait de favoriser.

Elle devra être conduite de manière coordonnée avec la réforme statutaire, l'objectif étant que la mise en place des futurs « ports d'outre-mer » que proposent les rapporteurs aboutisse à doter ces plates formes portuaires de tous les atouts compétitifs dont ils ont besoin pour trouver toute leur place dans leurs zones géographiques respectives.

SOMMAIRE

SYNTHESE DU RAPPORT	3
INTRODUCTION.....	7
I. LES PORTS D'ETAT D'OUTRE-MER NE PEUVENT PLUS FAIRE L'ECONOMIE D'UNE REFORME STATUTAIRE ET D'UNE MODERNISATION DE LEUR ORGANISATION	9
A. UNE ORGANISATION PORTUAIRE GENERALE PEU LISIBLE	9
B. UNE FORMULE DE CONCESSION DEPASSEE ET LARGEMENT CONTESTEE.....	10
C. UNE GOUVERNANCE INADAPTEE AUX REALITES ACTUELLES ET EN PARTIE DEFAILLANTE DU FAIT DES CARENCES DE L'ETAT	14
1. <i>Le contrôle technique et financier des concessionnaires n'est pas correctement assuré</i>	<i>14</i>
2. <i>L'Etat n'a pas exercé ses responsabilités en matière de politique tarifaire</i>	<i>15</i>
3. <i>La formule de concession contribue à marginaliser les collectivités</i>	<i>16</i>
D. UNE PRODUCTIVITE PORTUAIRE LARGEMENT PERFECTIBLE, DU FAIT NOTAMMENT D'UNE MAITRISE INSUFFISANTE PAR LES ENTREPRISES MANUTENTIONNAIRES DE LEURS MOYENS DE PRODUCTION.	17
II. UNE FORMULE PROCHE DE CELLE RETENUE EN METROPOLE POURRAIT ETRE ADOPTEE, AVEC DES ADAPTATIONS JUSTIFIEES PAR LES SPECIFICITES ULTRAMARINES	19
A. LA MISSION PROPOSE DE METTRE FIN SANS DELAI A LA DUALITE DE GESTION ETAT/CCI.....	19
B. UNE FORMULE D'ETABLISSEMENT PUBLIC AVEC UNE GOUVERNANCE ASSURANT UNE MEILLEURE REPRESENTATION DES CONSEILS REGIONAUX EST SOUHAITABLE	21
C. LE REGROUPEMENT DE LA MANUTENTION HORIZONTALE ET VERTICALE DES CONTENEURS AU SEIN D'OPERATEURS INTEGRES DOIT ETRE OPERE	23
D. LA QUASI ABSENCE DE CONCURRENCE DANS LES PORTS ULTRAMARINS NECESSITERA UNE VIGILANCE RENFORCEE DE L'ETAT.....	24
III. LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT ENVISAGEES DOIVENT TENIR COMPTE DES REALITES LOCALES ET REPOSER SUR DES HYPOTHESES REALISTES	26
A. LE MARCHÉ DU TRANSBORDEMENT NE POURRA OFFRIR QUE DES PERSPECTIVES LIMITEES, AVEC UNE RENTABILITE LARGEMENT INCERTAINE.....	26
B. LES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT LIEES AUX AUTRES ACTIVITES, NOTAMMENT LA CROISIERE, SONT FAIBLES	29
1. <i>Le marché de la croisière basée, qui est le plus intéressant, demeure difficile à capter de manière durable.....</i>	<i>29</i>
2. <i>Les ports d'outre-mer, notamment aux Antilles, pourraient tenter de tirer un meilleur parti du potentiel offert par la grande plaisance.....</i>	<i>29</i>
CONCLUSION	31
SOMMAIRE DES ANNEXES.....	33
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION.....	35
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	37
ANNEXE 3 : RAPPORT PARTICULIER SUR LES PORTS DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	43
ANNEXE 4 : PORT REUNION	53
ANNEXE 5 : LE PORT DE DEGRAD DES CANNES (GUYANE)	61
ANNEXE 6 : LE PORT AUTONOME DE LA GUADELOUPE.....	77
ANNEXE 7 : LE PORT DE FORT DE FRANCE	87

INTRODUCTION

Une réforme profonde de l'organisation des ports maritimes de métropole relevant de l'Etat a été récemment mise en œuvre. C'est ainsi que :

- **les ports non autonomes, dits ports d'intérêt national (PIN)** ont été transférés aux collectivités territoriales (loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales). Cette modification, qui entraînait, par construction, un transfert de propriété, est effective depuis début 2007 ;
- **les ports autonomes** ont été transformés en "grands ports maritimes" (loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 et décret n° 2008-1032 du 9 octobre 2008). Les modifications principales concernaient d'une part les missions de l'établissement public qui sont recentrées autour des missions d'autorité publique (police, sûreté, sécurité), de gestion du domaine portuaire, de développement, d'aménageur et de régulation des activités portuaires et d'autre part les modalités de sa gouvernance à travers la mise en place d'un conseil de surveillance où le poids relatif des collectivités territoriales se trouve renforcé, d'un directoire et d'un conseil de développement. Parallèlement, la mission d'exploitation des terminaux portuaires est, sauf exceptions, transférée au secteur privé.

Toutefois les ports maritimes relevant de l'Etat dans les départements d'outre-mer (DOM) et à Saint-Pierre-et-Miquelon ont été explicitement exclus du champ de ces réformes (décret N° 2006-330 du 20 mars 2006).

C'est dans ce contexte que la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, le secrétaire d'Etat chargé des transports et le secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer ont, par une lettre de mission en date du 20 mai 2008² chargé l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et le conseil général de l'environnement et du développement durable de conduire une mission relative à la situation des ports d'Etat dans les quatre DOM (Guyane, Martinique, Guadeloupe et Réunion) et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Conformément à la lettre de mission, les rapporteurs se sont attachés, à partir des éléments de diagnostic recueillis tant localement qu'auprès des administrations centrales concernées, à évaluer la situation actuelle de ces ports, à en dégager les axes de réformes souhaitables, notamment en termes de statut, de gouvernance et d'organisation. La mission a également examiné les perspectives de développement économique de ces structures dans le cadre de leurs zones régionales respectives.

La méthodologie retenue par les membres de la mission a consisté à élaborer un questionnaire normalisé qui a été adressé aux responsables portuaires concernés, destiné à recueillir, sous une forme synthétique, les principales informations relatives à l'activité portuaire actuelle, à la situation budgétaire et financière des ports ainsi qu'aux questions d'organisation, notamment dans le domaine de la manutention.

² Cf. document reproduit en annexe 1.

La mission s'est ensuite rendue successivement dans les cinq ports, entre le mois d'octobre et le mois de décembre 2008. Les auditions conduites localement ont permis d'approfondir les domaines examinés. Ont été ainsi entendus par la mission les principaux représentants de l'Etat impliqués dans le domaine portuaire (préfet, directeur départemental de l'équipement, trésorier payeur général...), les responsables des concessionnaires (CCI) ou d'établissement public (pour la Guadeloupe), les représentants des collectivités territoriales intéressées (Conseils régionaux, maires des principales communes), les représentants des principales organisations professionnelles patronales et syndicales concernées (manutentionnaires, chargeurs, transitaires, croisiéristes)³.

Compte-tenu de la diversité des situations examinées, les auteurs du rapport ont choisi de présenter les principales conclusions et recommandations qui se sont dégagées de leurs travaux en distinguant, d'une part, le cas des ports des quatre DOM qui, à défaut de constituer un bloc homogène en termes de situation portuaire, possèdent suffisamment de caractéristiques communes pour être traités ensemble et, d'autre part, le cas de Saint-Pierre et Miquelon, collectivité d'outre-mer dont la situation statutaire, démographique et économique justifie une analyse séparée sous forme d'un rapport particulier présenté en annexe 3.

Le rapport de synthèse s'appuie sur quatre monographies consacrées chacune aux ports de la Réunion (Cf. annexe 4), de Guyane (Cf. annexe 5), de Guadeloupe (Cf. annexe 6) et de Martinique (Cf. annexe7).

³ Cf. annexe 2 – liste des personnes rencontrées.

I. LES PORTS D'ETAT D'OUTRE-MER NE PEUVENT PLUS FAIRE L'ECONOMIE D'UNE REFORME STATUTAIRE ET D'UNE MODERNISATION DE LEUR ORGANISATION

La situation actuelle des ports des DOM correspond à l'ancienne organisation des ports de métropole antérieures aux réformes évoquées ci-avant, à savoir :

- un port autonome en Guadeloupe dont le statut, sans être identique, est calqué sur celui qui prévalait dans les anciens ports autonomes métropolitains ;
- trois ports d'intérêt national (Guyane, Martinique, Réunion) gérés directement par l'Etat et dont l'outillage public est concédé aux CCI locales.

Vu l'importance du trafic conteneurisé dans ces ports (la quasi totalité des marchandises diverses est conteneurisée) il est important de noter les spécificités de chacun de ces ports en matière d'exploitation d'outillages de manutention de quai :

- Guyane : il n'y a aucun outillage public de manutention de quai ;
- Guadeloupe et Martinique : seuls les outillages de manutention de quai des conteneurs (portiques) sont publics et opérés par des agents soit du port autonome soit de la CCI, créant ainsi une dualité problématique d'intervention dans la manutention des conteneurs ;
- Réunion : les portiques sont aussi publics mais sont opérés directement par les manutentionnaires privés⁴.

A. UNE ORGANISATION PORTUAIRE GENERALE PEU LISIBLE

Directement issue de dispositions générales du code des ports maritimes, l'organisation portuaire des ports d'outre-mer continue de reposer, dans la majorité des cas, sur un principe de répartition de compétences qui nuit à sa lisibilité externe et à son efficacité interne. Il convient de souligner que cette situation ne résulte pas, en soi, d'un vice de conception originel propre au cadre juridique outre-mer, mais simplement du fait que les réformes introduites en métropole n'ont pas été rendues applicables dans les DOM. Les principaux dysfonctionnements relevés outre-mer ne sont donc, de ce point de vue, pas différents de ceux dénoncés par différents rapports publics consacrés aux ports maritimes⁵.

Dans les ports concédés (DOM hors Guadeloupe), les rôles essentiels dévolus à l'Etat (détenteur de l'autorité portuaire, responsable de la police de l'exploitation du port et de la conservation du domaine public portuaire⁶ et celui d'autorité investie du pouvoir de police portuaire, exerçant les attributions de directeur du port⁷) demeurent théoriquement répartis entre le préfet et le directeur départemental de l'équipement⁸.

⁴ Par ailleurs, il convient de signaler, cas là aussi isolé dans les ports maritimes français, que la CCI opère, de manière totale et intégrée, certaines manutentions de vracs.

⁵ On peut notamment citer le rapport public thématique sur « les ports français face aux mutations du transport maritime » de la Cour des Comptes (juillet 2006) et le rapport IGF/CGPC sur la modernisation des ports autonomes de juillet 2007.

⁶ Art. L. 302-4 et L. 302-5

⁷ Art. L. 302-6 et R. 121-1

⁸ En Guadeloupe, du fait du statut de port autonome, ces attributions sont concentrées sur une seule personne, le directeur du port autonome.

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

Cette répartition, d'une grande complexité, est peu lisible aussi bien pour les acteurs extérieurs au port que pour les opérateurs utilisateurs des services du port. En pratique, elle conduit à donner une image brouillée auprès des usagers socioprofessionnels. Ces derniers ont, en effet, assez largement souligné l'insatisfaction qu'engendrait l'absence d'un interlocuteur unique disposant d'un pouvoir de décision clairement établi.

B. UNE FORMULE DE CONCESSION DEPASSEE ET LARGEMENT CONTESTEE

Dans trois des ports étudiés par la mission, l'Etat a choisi de confier à un concessionnaire la totalité de l'outillage public, comme l'y autorise l'article R. 122-7 du code des ports maritimes⁹.

Théoriquement, cette formule permet de fixer clairement les règles qui régissent la séparation des attributions entre l'autorité concédante (l'Etat) et la personne morale (qui peut être publique ou privée) titulaire de la concession.

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.

Code des ports maritimes - art. R. 211-1

« Le droit de port est dû à raison des opérations commerciales ou des séjours des navires effectués dans le port. Les éléments constitutifs du droit de port comprennent, dans les conditions définies au présent code, les redevances suivantes :

1° Pour les navires de commerce :

a) Une redevance sur le navire ;

b) Une redevance de stationnement ;

c) Une redevance sur les marchandises ;

d) Une redevance sur les passagers ;

e) Une redevance sur les déchets d'exploitation des navires ;

2° Pour les navires de pêche, une redevance d'équipement des ports de pêche ;

3° Pour les navires de plaisance ou de sport, une redevance d'équipement des ports de plaisance et, pour ceux ayant un agrément délivré par l'autorité maritime pour le transport de plus de 12 passagers, une redevance sur les déchets d'exploitation des navires. »

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.

⁹ Il convient de souligner que cette solution n'est pas spécifique à l'outre-mer et que la formule a été très largement employée également en métropole, tant par l'Etat que par les collectivités territoriales, après le transfert des PIN.

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 parfaitement respectés.

Il faut souligner, en revanche, que dans un système de concession, le concessionnaire n'est pas détenteur des pouvoirs de police qui demeurent réservés à l'Etat. En matière portuaire, cette distinction est lourde de conséquences puisque, théoriquement, elle implique pour les usagers du port de devoir gérer une double interface, ce qu'ils considèrent comme une source d'inefficacité et de déresponsabilisation.

Les ports concédés dans trois des départements d'outre-mer sont les suivants :

	Port de Degrad-des-Cannes (Guyane)	Port de Fort-de-France (Martinique)	Port de la Pointe des Galets (Réunion)
Concessionnaire	CCI de Guyane	CCI de Martinique	CCI de la Réunion
Acte de concession	Arrêté préfectoral n° 172/DDE du 26 janvier 1988	Décret de concession du 16 août 1953	Arrêté préfectoral n° 1213/SGAE/CE du 21 avril 1988
Durée initiale de la concession	50 ans	50 ans	30 ans
Expiration	2038	25 août 2010 (après prolongation de 3 ans par arrêté préfectoral n° 03628 du 12 août 2003, puis de 4 ans par arrêté préfectoral n° 062940 du 25 août 2006)	2018

Il ressort de ce tableau que les concessions se trouvent à des degrés différents de maturité. Celle attribuée à la CCI de Martinique, arrivée à expiration en 2003, est actuellement sous un régime de prolongation temporaire qui ne peut être indéfiniment renouvelé. Se pose désormais la question du délai – très tendu – dans lequel doit être prise toute décision sur le devenir de la concession, dans la mesure où son non-renouvellement doit être envisagé.

La mission s'est efforcée, au regard des documents recueillis et en fonction des échanges qu'elle a pu avoir tant avec les représentants des concessionnaires (CCI) qu'avec les personnels de l'Etat et les usagers des ports, d'évaluer la performance du système de concession, au regard de plusieurs critères :

- la qualité et l'état général de l'outillage public, supposés traduire, dans le cas de concessionnaires « expérimentés », le respect des principales obligations qui leur étaient faites ;
- la bonne gestion des ressources collectées, notamment au regard du respect du principe d'affectation des éventuels excédents à l'amélioration de l'outillage public et à l'investissement ;
- l'efficacité de la structure, en particulier au regard des frais de personnels affectés au fonctionnement de la concession ;
- l'appréciation portée par les usagers du port.

Le constat qui se dégage pour les trois ports concédés est fortement contrasté mais globalement très insatisfaisant.

Dans le cas de la Guyane, force est de constater que, sur les quatre critères précités, le concessionnaire est largement défaillant¹⁰. Aux handicaps naturels liés au choix d'un site inapproprié, s'est ajoutée une dégradation des équipements qui a rendu, à l'heure actuelle, largement impropre à son usage une partie essentielle du port, celle utilisée pour le trafic de conteneurs¹¹. Seuls sont dans un état correct les équipements les plus récents, dont l'usure est évidemment moindre.

Cette situation est d'autant plus inacceptable que le produit des droits perçus par le concessionnaire était amplement suffisant pour permettre de consacrer à la préservation des ouvrages les sommes nécessaires. La mission se doit de souligner que, paradoxalement, si la situation financière de la concession est satisfaisante (le résultat net 2007 s'élève à 3,2 M € avec un endettement nul), les marges de manœuvre sont devenues étroites. Cela est dû pour l'essentiel au fait que la CCI de Guyane a, au cours des années passées, régulièrement financé, à partir du produit des droits de port, d'autres activités¹² dont elle assurait la gestion.

La « dette » des autres services (notamment l'aéroport et la formation) envers le port équivaut environ à trois années de chiffre d'affaires de la concession portuaire, ce qui est considérable. Deux protocoles de remboursement ont bien été signés en 2007 mais les informations communiquées (cf. annexe 5) à la mission font craindre un très faible taux de remboursement.

Si la responsabilité du concessionnaire est incontestable, il est juste de souligner que cette situation est pour partie le fruit des carences dans la manière dont l'Etat a exercé, depuis de nombreuses années, sa tutelle, ce qui pose, comme on le verra par la suite, la question de la gouvernance.

Indépendamment du problème posé par une mauvaise affectation des ressources tirées de l'exploitation portuaire, la concession du port, en Guyane, n'apparaît pas particulièrement efficiente. Les effectifs annoncés par la CCI (32 personnes, dont le directeur) sont relativement élevés compte-tenu de la modicité du trafic portuaire et du volume réduit des outillages publics concédés (pas d'engins de manutention ni de hangars de stockage).

La communauté des usagers portuaires a exprimé à la mission un certain nombre de griefs au nombre desquels ressort le fait que le concessionnaire, qui se contente d'une gestion a minima, n'est pas considéré comme un partenaire réellement professionnel. Ce sentiment est avivé par le fait que le système dual Etat/concessionnaire aboutit, en raison de l'éclatement des responsabilités qu'il induit, à priver les usagers du port d'un interlocuteur fiable et crédible. Le concessionnaire a cessé depuis plusieurs années de faire fonctionner les instances de concertation prévues dans le cahier des charges, encouragé il est vrai par une attitude très distanciée des services de l'Etat, qui sont chargés d'exercer la tutelle.

¹⁰ Cf. annexe 5 (Guyane).

¹¹ Sur trois quais, l'un est fermé et un autre a fait l'objet de mesures conservatoires imposées par la DDE et interdisant le bord du quai aux engins de manutention.

¹² Notamment l'aéroport de Rochambeau, dont l'exploitation est largement déficitaire, mais également le service général de la Chambre ainsi que le service formation. Toutes ces anomalies ont été mises en évidence tant par la Chambre régionale des Comptes que par l'Inspection générale des finances et le CGEFI.

Rapproché de la situation très dégradée de la Guyane, le bilan de la concession en Martinique peut apparaître au premier abord plus flatteur mais le modèle dual montre, là encore, ses limites. L'exploitation de la concession y est également largement excédentaire, avec une trésorerie très abondante (27,6 M €, largement supérieure à une année d'exploitation) qui finance notamment le fonds de roulement de la concession aéroportuaire.

Le personnel de la CCI affecté officiellement à la concession (83 personnes) pèse de plus en plus lourdement sur la structure de coûts, puisque le ratio masse salariale / CA s'est très nettement dégradé, passant de 23% en 1995 à 37% en 2008. Par comparaison avec le port autonome de la Guadeloupe, dont l'activité est assez voisine de celle du port de Fort-de-France, le coût moyen par agent est supérieur en Martinique (77 K € contre 66 K€).

Si le niveau d'entretien des installations concédées est meilleur en Martinique qu'en Guyane, le concessionnaire n'a pas été en mesure de maîtriser de manière suffisante les différentes phases d'évolution du port, notamment en raison d'une gestion des espaces peu rationnelle. Handicapé par une interface ville/port omniprésente (qui ne permet entre autres que difficilement la circulation des marchandises et des passagers), le port se trouve aujourd'hui dans une configuration peu favorable à des évolutions de grande échelle. Cela a été en particulier le cas avec une prise en compte insuffisante des intérêts strictement portuaires dans la conduite des projets d'aménagement en relation avec la ville de Fort-de-France. La présence insuffisante de l'Etat n'a pas permis d'éviter ce travers.

Cette situation a abouti notamment à valider un projet de port de plaisance de grande ampleur qui, en mobilisant les derniers espaces présentant un intérêt portuaire évident, a amputé d'autant le potentiel d'extension de l'activité commerciale et notamment celle relative aux conteneurs. La mission s'interroge sur la pertinence de ce choix, alors que par ailleurs, la CCI affiche de grandes ambitions en matière de transbordement.

Les socioprofessionnels usagers du port en Martinique se déclarent largement insatisfaits du mode de gestion actuel et expriment leur souhait de ne pas voir perdurer le système dual Etat/concessionnaire, source pour eux de dilution des responsabilités, de manque de réactivité et qui ne correspond plus à une gestion moderne d'un port.

S'agissant enfin de la Réunion, premier des ports d'outre-mer par son volume d'activités (225 000 conteneurs / an, ce qui en fait le 3^{ème} port français dans ce domaine), là encore le système de concession, en place depuis 1955, montre ses limites. Le concessionnaire, sans atteindre les mêmes excès que dans les deux cas précédents, se trouve néanmoins dans une posture délicate en raison du déséquilibre structurel constaté sur les autres activités dont il a la charge (notamment la concession aéroportuaire) et la trésorerie générale a mis en évidence, une fois de plus, que l'activité portuaire pourvoyait aux besoins en trésorerie dans plusieurs de ces secteurs.

Comme dans les autres DOM, les usagers portuaires expriment une large insatisfaction face au système dual qui leur apparaît comme peu efficace et ne répondant plus aux exigences d'une gestion moderne et réactive.

Le bilan dressé par la mission, au-delà des quelques disparités de situations, fait donc ressortir que le choix d'un système dual Etat/concessionnaire, qui pouvait à la rigueur se concevoir dans le cadre d'une activité captive et peu évolutive, à une époque où les services

de l'Etat disposaient de moyens suffisants pour en contrôler le bon fonctionnement, n'est plus défendable outre-mer.

Dans les trois cas étudiés, le modèle de concession a favorisé une utilisation des ressources (droits de port) qui dépassait le cadre portuaire, ce qui a eu pour conséquence d'encourager les concessionnaires à pratiquer une politique de tarifs élevés.

Par ailleurs, au-delà des errements constatés, il faut noter que sur l'ensemble des départements visités, l'expression collective des usagers du port converge vers le souhait de disposer, comme en métropole, d'un interlocuteur portuaire intégré, mettant ainsi fin à une dualité d'autant plus inefficace que l'Etat n'a pas su jouer correctement son rôle et porte sa part de responsabilité dans les carences de la gouvernance des ports d'outre-mer.

C. UNE GOUVERNANCE INADAPTEE AUX REALITES ACTUELLES ET EN PARTIE DEFAILLANTE DU FAIT DES CARENCES DE L'ETAT

La répartition théorique des rôles, telle que prévue dans les textes (code des ports maritimes, cahier des charges des concessions) apparaît, de manière frappante, en complet décalage avec la réalité qui prévaut dans les divers sites outre-mer que la mission a étudiés à l'occasion de ses déplacements.

La pratique qui s'est instaurée au fil des années s'apparente davantage à celle d'une « concession autonome », au prix d'une assez large méconnaissance des obligations faites au concessionnaire (cf. *supra*), avec une défaillance assez largement répandue de la gouvernance. Cet affaiblissement du rôle du concédant est fortement accentué par l'insuffisance chronique des moyens financiers attribués aux services extérieurs tant en crédits d'entretien des ouvrages portuaires qu'en simples crédits de fonctionnement. L'écheveau des responsabilités de l'Etat est d'ailleurs assez embrouillé, dans la mesure où les diverses administrations exerçant la tutelle auraient pu et auraient dû intervenir à de multiples occasions. Le fait qu'elles s'en soient abstenues est révélateur de la dérive observée outre-mer.

1. Le contrôle technique et financier des concessionnaires n'est pas correctement assuré

Juridiquement, l'Etat dispose de tous les outils nécessaires à un contrôle minimum et régulier des activités des concessionnaires. Il peut tout d'abord le faire dans le domaine technique, en vertu des dispositions particulières prévues par les actes de concession. A cet égard, la situation rencontrée en Guyane, où les équipements se sont progressivement dégradés par un défaut manifeste d'entretien, de contrôle et de suivi aboutissant à la fermeture d'un quai, n'aurait pas dû se produire si les mises en demeure indispensables avaient été faites¹³. La mission a pu constater, lors de son déplacement, que ni la direction départementale de l'équipement, ni la préfecture n'étaient en mesure de produire la moindre trace récente

¹³ Cf. article 5 du cahier des charges : « Les ouvrages, matériels ou appareils de la concession seront entretenus en bon état par les soins de la Chambre de commerce de façon à toujours convenir parfaitement à l'usage auquel ils sont destinés... En cas de négligence de sa part, il y sera pourvu d'office à la diligence des ingénieurs de ponts et chaussées, à la suite d'une mise en demeure adressée par le préfet et restée sans effet. »

d'une telle démarche. Il est d'ailleurs frappant de constater que, dans l'organigramme de la DDE, la fonction de contrôle des concessions n'a été mise en place que très récemment, ce qui semble traduire le fait que cette activité était largement, et depuis longtemps, tombée en désuétude¹⁴.

En ce qui concerne la partie comptable et budgétaire, l'Etat pouvait par ailleurs exercer vis-à-vis du concessionnaire un contrôle à l'occasion de l'examen du budget et des comptes annuels de la concession¹⁵.

Si l'on peut déplorer que ces mesures de bon sens n'aient pas été prises quand cela aurait été utile, il est surtout essentiel d'en tirer les enseignements dans la perspective d'une évolution pour l'outre-mer. La mission estime que, dans le domaine technique, le reformatage des services extérieurs de l'Etat rend de plus en plus illusoire la possibilité de consacrer à des missions de contrôles les personnels techniques suffisamment qualifiés et expérimentés. Cette donnée constitue un élément essentiel à prendre en compte dans le choix qui pourrait être fait par la suite.

2. L'Etat n'a pas exercé ses responsabilités en matière de politique tarifaire

Si, comme cela est rappelé plus haut, le concessionnaire se voit attribuer la mission de fixer les tarifs des redevances, l'Etat n'était pas pour autant privé de toute possibilité de pilotage de la politique tarifaire portuaire outre-mer.

Les cahiers des charges examinés par la mission comportent, dans des rédactions qui peuvent parfois diverger, des clauses d'encadrement qui auraient pu permettre, si elles avaient été correctement suivies, des révisions de tarifs. Dans le cas de la Martinique et de la Guyane, il était prévu par le cahier des charges que les éventuels excédents d'exploitation servent à alimenter, jusqu'à hauteur d'un plafond fixé par l'Etat, un fonds de réserve¹⁶. Dès lors que le seuil était atteint, le concessionnaire était tenu de procéder à une révision à la baisse des tarifs portuaires, l'Etat pouvant, en cas de non-exécution de cette obligation, y faire procéder par voie réglementaire¹⁷. Faute d'avoir semble-t-il fixé par arrêté le plafond du fonds de réserve, l'Etat a renoncé de facto à piloter le niveau tarifaire pratiqué dans les ports outre-mer. Comme on l'a vu précédemment, cette lacune a incité les concessionnaires à privilégier une politique de trésorerie abondante, qui leur laissait toute latitude, dans certains cas, pour « détourner » au profit d'autres activités les excédents dégagés par le port. La mission souligne que, dans ces conditions, les usagers du port ont probablement été privés, tout-au-moins à certaines périodes, de baisses tarifaires qui auraient dû pouvoir être mises en place.

Cette relative négligence de la part de l'Etat a pu d'autant plus prospérer que, par ailleurs, ce dernier a depuis fort longtemps contracté une « dette » envers les concessionnaires en ne s'acquittant pas complètement, comme cela est prévu par les textes, d'un certain

¹⁴ Le fonctionnaire affecté à cette tâche a d'ailleurs fait part à la mission des difficultés qu'il rencontrait, ne serait-ce que pour obtenir de simples éléments d'information de la part du concessionnaire.

¹⁵ Dans le cas de la Guyane, l'article 39 du cahier des charges prévoyait une approbation annuelle de ces documents par le ministre de l'industrie et le ministre des transports. En outre, la disposition prévoyait que « *La chambre de commerce et d'industrie sera tenue de présenter, à toute réquisition, les pièces comptables, registres, correspondances et autres documents que le ministre jugera nécessaire au contrôle de l'exploitation* », ce qui autorisait tout contrôle a posteriori. .

¹⁶ Cf. article 40 du cahier des charges.

¹⁷ Cf. article 41.

nombre de dépenses qui sont à sa charge en matière de ports. C'est le cas, en particulier, des coûts de dragage¹⁸.

Cette pratique entraîne des effets peu désirables. L'Etat affaiblit, ce faisant, sa position de tutelle, contribue à entretenir une relative opacité dans la structure de coûts de la concession, ce qui par ricochet, ne peut qu'inciter le concessionnaire à essayer de maximiser la « rente » que constituent les droits de port, puisque les conditions qui permettraient de les ajuster sont de plus en plus faussées.

Cette politique a conduit à un paradoxe : alors que les droits de port, sur les années écoulées, auraient pu être révisés à la baisse, compte-tenu de l'absence d'investissements et alors que les frais d'entretien ont été minimes, le concessionnaire n'a manifestement plus d'autre solution que d'envisager une hausse des tarifs, compte-tenu de l'ampleur des investissements devenus indispensables pour assurer une remise en état de l'équipement. Il n'est pas certain, surtout dans un contexte économique où l'outre-mer connaît des tensions sociales largement alimentées par la question de la cherté de la vie, que l'acceptabilité de ce message soit acquise.

3. La formule de concession contribue à marginaliser les collectivités

La mission a été frappée par le fait que la formule de concession, mise en place il y a fort longtemps à une époque où le rôle des collectivités territoriales n'avait pas atteint l'ampleur qu'il a aujourd'hui, aboutit à leur mise à l'écart peu compréhensible et devenue anachronique.

Les représentants des divers échelons de collectivités que la mission a rencontrés, s'ils peuvent diverger sur certains points d'analyse, expriment de manière généralisée leurs regrets de constater qu'en matière portuaire, leur rôle se réduit au mieux à celui de co-financeur, aux côtés des fonds européens, sans pouvoir disposer des moyens institutionnels de faire valoir leurs vues. Si, comme on le verra par la suite, ils sont partagés sur l'opportunité de remettre en cause la compétence d'Etat pour les ports outre-mer, ils considèrent qu'une meilleure représentation est légitime, point de vue dont la mission partage la pertinence.

Le conseil régional de la Réunion a remis à la mission la délibération adoptée en 2005 dans laquelle il demandait « la suspension de la décision de non transfert de Port Réunion dans l'attente d'une expertise sur les conditions d'association de la région à la gestion de cet équipement stratégique... » sans indiquer que cette position était remise en cause. Le conseil régional de la Guyane ne s'est pas exprimé et celui de Guadeloupe, tout en n'étant pas demandeur, a indiqué que si des modifications intervenaient, il pouvait se sentir concerné. Le conseil régional de Martinique est expressément demandeur d'un transfert.

¹⁸ En Guyane, la part réelle assumée par l'Etat ne dépasse pas en réalité 50% et, ce, depuis des années. Il en va de même à la Réunion. Dans le cas du port de Dégrad-des-Cannes, le projet d'élargissement du chenal, d'un coût global de 21,5 M € est « cofinancé » par la CCIG, concessionnaire, à hauteur de 7,2 M €, et par l'Union européenne.

D. UNE PRODUCTIVITE PORTUAIRE LARGEMENT PERFECTIBLE, DU FAIT NOTAMMENT D'UNE MAITRISE INSUFFISANTE PAR LES ENTREPRISES MANUTENTIONNAIRES DE LEURS MOYENS DE PRODUCTION.

La mission a porté une attention particulière aux éléments qu'elle a pu recueillir et analyser sur la question de la productivité portuaire, sujet complexe mais très structurant dans le cadre de son audit, dans la mesure où elle conditionne assez directement les aspects tarifaires et, par voie de conséquence, la compétitivité des plateformes portuaires outre-mer et donc leurs perspectives de développement.

Dans tous les ports d'outre-mer, la manutention des marchandises diverses, notamment des conteneurs, est assurée par des entreprises privées de manutention. Il s'agit comme en métropole, soit d'opérateurs liés à un armement (ex. en Martinique, GMM, filiale de CMA-CGM qui opère 70% du trafic conteneurisé) soit de petits opérateurs locaux, qui traitent des trafics très spécifiques (voitures) ou des quantités marginales. La réforme des docks a eu lieu outre-mer mais plus tard qu'en métropole et selon des modalités qui peuvent paraître inachevées. Dans tous les cas, les manutentionnaires n'ont qu'une maîtrise partielle de leurs moyens de productions, personnels et outillages.

Cette situation explique que les ports d'outre-mer ont conservé le même handicap en matière de manutention que celui qui a longtemps pesé sur les ports métropolitains jusqu'à la réforme en cours des grands ports maritimes. Les effets sont bien évidemment les mêmes : absence d'unité de commandement qui se traduit par une mauvaise articulation des horaires de travail et une fragilité de la chaîne d'opérations, temps d'attente des navires, très coûteux, inemplois et sureffectifs, faible productivité engendrant des coûts de manutention élevés...

En Guyane, la productivité portuaire est particulièrement faible, ce qui est lié à l'absence d'outillages de quai de manutention verticale¹⁹ qui ralentit considérablement les cadences, à la dégradation des zones de travail "bord à quai" qui entraîne de nombreuses contraintes opérationnelles ainsi qu'au volume faible du trafic de marchandises diverses qui ne permet pas la mise en place d'une organisation du travail à la fois économique et productive (les principales pistes d'amélioration restant la composition des équipes docks et les souplesses d'organisation horaire).

De ce fait, la durée d'escale dans le Port de Dégrad-des-Cannes pour un porte-conteneurs est particulièrement élevée (4 à 5 jours minimum si aucun incident n'intervient²⁰) et très éloignée des standards internationaux. Les éléments communiqués à la mission permettent d'estimer une « productivité conteneur » de 9 conteneurs / heure, ce qui est évidemment très faible en valeur absolue, par comparaison avec des ports mieux équipés, mais explicable par les contraintes techniques²¹.

A Port Réunion, les manutentionnaires revendiquent le transfert des portiques, après avoir demandé sans succès à la CCI, leur remise en état depuis 1999.

¹⁹ Cf. annexe 5 (Guyane).

²⁰ La mission souligne que l'organisation par équipes de 16 personnes est particulièrement rigide, puisque l'absence d'une seule personne peut entraîner l'arrêt de l'équipe entière.

²¹ Par comparaison, le port de Fort-de-France (équipé de portiques) dépasse les 20 conteneurs/ heure moyenne et par portique, la Guadeloupe parvient à 21 (également avec portiques).

Au total, les manutentionnaires et opérateurs portuaires se déclarent peu satisfaits de l'organisation de la manutention qui ne permet pas d'optimiser l'outil portuaire. Une évolution vers une plus grande maîtrise, par les manutentionnaires, des terminaux, des outillages et des terre-pleins, associée à la recherche d'une plus grande intégration des personnels sous commandement unique, leur apparaît indispensable. La mission partage ce point de vue même si elle considère que sa réalisation sera sans aucun doute délicate à gérer.

II. UNE FORMULE PROCHE DE CELLE RETENUE EN METROPOLE POURRAIT ETRE ADOPTEE, AVEC DES ADAPTATIONS JUSTIFIEES PAR LES SPECIFICITES ULTRAMARINES

La mission, au vu du constat dressé – carences et limites du système prédominant de concession, améliorations nécessaires dans l'organisation de la gouvernance du port autonome de Guadeloupe, handicaps liés au maintien de la dualité d'opérateurs dans le domaine de la manutention des conteneurs – estime nécessaire de faire évoluer l'organisation et le statut des ports des quatre départements d'outre-mer avec comme objectifs essentiels l'amélioration de la gestion et du fonctionnement des ports, une plus grande efficacité des services portuaires et la préservation de la sécurité des approvisionnements.

Ceci passe notamment par :

- la suppression de la dualité de gestion Etat /CCI ;
- la poursuite de la réforme de la manutention.

Deux questions se sont ensuite posées : celle d'un éventuel transfert de compétence vers les collectivités (extension aux DOM des dispositions de la loi « LRL » du 13 août 2004) et la forme que devraient prendre les structures portuaires.

La mission, qui a, sur ces deux sujets, consulté l'ensemble des interlocuteurs qu'elle estimait qualifiés pour formuler un avis sur le sujet (Etat, collectivités, socioprofessionnels) dans chacun des territoires, est parvenue à la conclusion que le maintien d'une compétence d'Etat apparaissait dans l'immédiat comme la solution la plus opérationnelle, mais qu'il était devenu indispensable de créer, dans chacun des départements concernés, sous la forme d'établissement public, un « Port d'outre-mer » avec une gouvernance permettant d'assurer une meilleure représentativité des collectivités territoriales directement concernées par le développement économique.

Une fois mises en place et stabilisées, ces structures pourraient par la suite voir modifier, par voie législative, leur nature juridique, en passant d'établissement public d'Etat à établissement public local, sans qu'il soit nécessaire de bouleverser fondamentalement leur organisation.

A. LA MISSION PROPOSE DE METTRE FIN SANS DELAI A LA DUALITE DE GESTION ETAT/CCI

Cette dualité de gestion est fortement critiquée par l'ensemble des opérateurs et utilisateurs des ports d'outre-mer, y compris à Port Réunion, qui y voient une des principales sources d'inefficacité, de coûts élevés et de déresponsabilisation tant de la CCI que de l'Etat. Ces critiques sont partagées par la mission qui propose d'en tirer les conséquences en mettant fin dans les meilleurs délais au système des concessions.

S'agissant de Fort-de-France, la concession d'outillage public attribuée à la CCI de Martinique, plusieurs fois renouvelée sans mise en concurrence depuis 2003, expire dans un peu plus d'un an, le 25 août 2010. Il convient donc de ne pas la prolonger davantage. Au

demeurant, si une telle décision devait être prise, elle devrait l'être en conformité avec les règles de concurrence, à l'issue d'une procédure de sélection publique, transparente et non discriminatoire. Les DOM, du fait de leur statut de régions ultra - périphériques, font partie de l'Union Européenne. Le droit communautaire s'y applique, sauf dérogation due à des spécificités liées à l'ultrapériphéricité : il est douteux que l'attribution d'une concession portuaire à une CCI entre dans cette catégorie. Le délai de 15 mois qui sépare de la fin de la concession devrait être mis à profit sans attendre pour préparer « l'après- concession » (Cf. point 2 *infra*).

Même si les deux autres concessions d'outillage public expirent dans un délai beaucoup plus long – 2038 pour celle de Dégrad-des-Cannes et 2018 pour celle de Port Réunion dans une dizaine d'années (2018) – la mission estime nécessaire d'engager la réforme sans attendre.

Dans le cas de Dégrad-des-Cannes, l'article 44 du cahier des charges de la concession prévoit que l'Etat peut retirer la concession « en cas de défaillances répétées, engageant la responsabilité de la chambre de commerce ou si l'intérêt public l'exige ». Les dysfonctionnements très importants constatés conduisent la mission à proposer le retrait de la concession, sur le fondement de ce dispositif.

Enfin, même si la gestion de Port Réunion est de meilleure qualité, il semble difficile pour l'avenir de ne pas procéder de même et de conserver, pour un seul port, la catégorie résiduelle des ports d'Etat d'intérêt national (avec gestion concédée à une chambre de commerce).

L'expiration ou le retrait d'une concession représente une phase délicate à piloter mais l'expérience récente conduite en métropole²² montre qu'il est possible d'aboutir dans des conditions satisfaisantes, à condition d'être anticipée : le retour à l'Etat, ou le transfert à une autre entité, des installations et outillages doit se faire en effet dans le respect de la continuité du service rendu aux usagers du port, sans aucune interruption.

Le non renouvellement ou le retrait de la concession portuaire devraient par contre poser des difficultés à d'autres services gérés par les chambres de commerce. Actuellement, en effet, dans les 3 DOM, la concession portuaire contribue au financement (ce qui va, dans certains cas, bien au-delà de la trésorerie) de différents services gérés par la CCI, au moyen, en définitive, de « prélèvements » sur les droits de ports. Avec la fin du système de concession, ces services ne pourront plus recevoir de telles contributions.

La difficulté principale résidera dans le financement des aéroports, notamment celui de Cayenne, secondairement de celui de Fort-de-France et enfin de celui de Saint-Denis de la Réunion. Le déficit d'exploitation de ces plate-forme aéroportuaires, qui met en évidence le sur - dimensionnement des installations et le coût des services aéroportuaires, est, de fait, compensé par les excédents de la concession portuaire. Il convient cependant de noter qu'en métropole, cette question doit être résolue dans le cadre des transferts vers des sociétés aéroportuaires²³.

La mission ne sous-estime pas les difficultés pour les aéroports de revenir à un mode de financement plus orthodoxe, selon des modalités et délais appropriés. Elle considère

²² Avec l'ancien Port d'Intérêt National de La Rochelle.

²³ Cette évolution concerne aussi les aéroports principaux des DOM (cf. loi n° 2005-357 du 20 avril 2005).

cependant que les droits de port, notamment les droits de port marchandise qui sont répercutés sur les chargeurs, c'est-à-dire les importateurs, et, au final, sur le consommateur, ne devraient pas être utilisés pour financer les voyageurs aériens et équilibrer les coûts de passage aériens. Ce sont en définitive les consommateurs – les ménages qui achètent les produits de consommation courante importés par le port ou les entreprises qui se procurent les intrants nécessaires à leur activité – qui supportent, dans le niveau des prix, la sous-tarification des services aéroportuaires. Une plus grande transparence des comptes des concessions portuaires et aéroportuaires est à cet égard nécessaire pour permettre de faire évoluer le mode de financement des services rendus aux usagers par ces concessions. A cet égard, la préparation d'une évolution vers le statut de sociétés aéroportuaires de certains de ces aéroports devrait être l'occasion d'une plus grande transparence des comptes, des coûts comme des recettes.

B. UNE FORMULE D'ETABLISSEMENT PUBLIC AVEC UNE GOUVERNANCE ASSURANT UNE MEILLEURE REPRESENTATION DES CONSEILS REGIONAUX EST SOUHAITABLE

La mission s'est interrogée sur le type de structure et le mode d'organisation qui permettraient de prendre la suite du système de concessions en garantissant :

- l'unicité de gestion, seule capable d'instaurer un management responsable, couvrant l'ensemble des activités portuaires, de faire progresser les objectifs de productivité et de doter le port d'un projet stratégique ;
- une plus grande sécurité des approvisionnements ;
- une plus grande efficacité des activités de déchargement / chargement des navires, l'amélioration de la productivité pouvant permettre, à terme, de baisser le coût de passage portuaire et de mieux positionner le port dans l'activité très concurrentielle de transbordement ;
- une place plus importante aux collectivités régionales, en cohérence avec leurs responsabilités dans le développement économique et l'aménagement ;
- la capacité des ports à se doter d'une stratégie de développement, notamment en prenant toute leur place dans le débat sur l'ouverture des DOM dans leur espace régional.

Il ressort de cet examen que la solution de l'établissement public apparaît comme celle qui concilie le mieux ces dimensions. La mission estime que les grands principes qui ont prévalu pour la métropole avec la création des Grands Ports Maritimes peuvent être valablement étendus à l'outre-mer, à la condition d'en adapter certaines dispositions, de manière à tenir compte des spécificités ultra-marines. De plus, l'examen comparatif des structures existantes a permis de mettre en évidence le fait qu'à bien des égards le seul cas d'établissement public portuaire créé en outre-mer présentait un bilan comparativement plus favorable que celui des ports concédés. Il serait donc judicieux, tout en modifiant certains aspects qui ne paraissent plus adaptés, de s'inspirer d'un modèle qui a su montrer sa pertinence dans le cas de la Guadeloupe.

Le recours à la formule de l'établissement public présente en effet, pour l'outre-mer, une série d'avantages dont il serait regrettable de se priver.

Sur le plan de l'exercice des diverses prérogatives de puissance publique qu'il est nécessaire de concentrer en matière portuaire, l'établissement public permettra de mettre un

terme à la confusion qui règne dans le cas des ports concédés où les limites tracées par le législateur et le pouvoir réglementaire entre concessionnaire et autorité concédante, déjà intrinsèquement complexes, se trouvent brouillées par une pratique contestable. Cette évolution, faut-il le rappeler, est d'ailleurs unanimement réclamée par les principaux usagers des ports. En remettant ces différents pouvoirs entre les mains d'une seule autorité, qui assure ainsi seule la direction du port, la structure gagnera en cohérence, en efficacité et en crédibilité.

Les règles générales applicables aux établissements publics devraient par ailleurs permettre de sortir de l'opacité du système de concession, dont il a été démontré, tout particulièrement dans le contexte de l'outre-mer, qu'il avait malheureusement connu des dérives choquantes. L'obligation de transparence sur l'utilisation des droits de port ne doit plus être ignorée. De ce point de vue la création d'une structure portuaire dotée de la personnalité morale, disposant d'un comptable public responsable du respect des règles comptables, constituera une réelle avancée.

Enfin, dans le cas des départements et territoires d'outre-mer étudiés à l'occasion de cette mission, le rôle du port est d'autant plus critique qu'il constitue le point d'entrée unique par lequel l'ensemble de la population et des acteurs économiques sont approvisionnés : denrées comestibles, biens de consommation courante, hydrocarbures, biens d'équipement. Cette simple réalité doit être rapprochée d'une autre : le port dans un département d'outre-mer ne peut pas s'arrêter de fonctionner sans que soit très rapidement et très gravement menacé le fonctionnement de l'économie et de la société locale²⁴. Contrairement à la métropole, où il est possible de trouver des solutions de repli face à la fermeture d'un port, par transfert du trafic vers un autre port national ou européen, une telle option est techniquement inopérante, s'agissant des DOM « îliens » et pratiquement inenvisageable à grande échelle dans le cas de la Guyane, en raison des nombreux obstacles techniques qui subsistent pour imaginer des solutions alternatives à grande échelle avec le Surinam ou le Brésil²⁵.

Pour toutes ces raisons et compte tenu des problèmes liés au passage de l'actuelle gestion concédée à celle d'un établissement public et de la nécessité de mener à bien la poursuite de la réforme des terminaux à conteneurs, il semble préférable de confier dans l'immédiat la gestion des ports d'outre-mer à des établissements publics de l'Etat.

Ce choix n'interdit en aucune façon une évolution, en fonction du contexte, vers un établissement public local.

La mission s'est donc prononcée pour la solution d'un établissement public, à installer en Martinique dès fin 2010 à l'expiration de la concession, à préparer pour la Guyane et la Réunion pour une mise en place la plus rapide possible.

Compte tenu des multiples aspects (juridique, domaine public, comptable, fiscaux...) de la transformation en établissements publics des ports ultra-marins, il est recommandé de constituer une mission d'appui aux ministères en charge des ports et de l'outre-mer, sous la conduite d'un chef de projet.

²⁴ Pour cette raison, les conflits sociaux qui, périodiquement, surgissent dans le milieu portuaire ne trouvent en général d'issue rapide qu'en raison d'interventions de la société ultramarine qui, tout en dénonçant les avantages jugés – à tort ou à raison – exorbitants, accordés à certaines catégories socioprofessionnelles, exerce une pression sur les acteurs concernés (Etat ou entreprises) pour qu'une issue rapide soit trouvée.

²⁵ Cf. annexe 5 (Guyane).

S'agissant de la gouvernance, il apparaît à la mission que doivent être retenus quelques grands principes pour en déterminer les composants et l'équilibre.

Si une formule directoire / conseil de gouvernance, inspirée du modèle métropolitain est choisie, il importe que l'Etat puisse exercer son rôle dans des conditions satisfaisantes, tout en permettant aux principaux partenaires, notamment publics, d'être efficacement représentés. Il serait justifié, selon les rapporteurs, que soit réservé au sein du conseil de surveillance, un nombre de sièges permettant aux conseils régionaux, compétents en matière de développement économique, de disposer d'un poids accru par rapport au modèle existant dans le cas de la Guadeloupe. En revanche, s'il semble normal de prévoir une représentation de l'échelon communal, celle-ci pourrait se limiter à la commune-siège dans un souci de resserrer le nombre de membres du conseil.

Au sein du conseil de surveillance, la représentation du personnel du port constituerait un facteur décisif du dialogue social dans des formes renouvelées par rapport aux actuelles concessions. Outre l'Etat, les collectivités territoriales et le personnel, le conseil de surveillance devrait aussi permettre la représentation du monde économique, à l'exclusion des professionnels du port, notamment les armateurs et manutentionnaires, et, dans toute la mesure du possible, des usagers du port. Il est en effet indispensable, comme cela a été fait pour les grands ports maritimes, d'exclure ces professionnels des débats du conseil qui les concernent (augmentations tarifaires, choix de développement...) et dont ils pourraient influencer ou anticiper les décisions. Cette question est particulièrement sensible aux Antilles avec la présence d'un armateur dominant.

En contrepartie, pourrait être créé dans chaque port d'outre-mer, comme dans les grands ports maritimes, un conseil de développement permettant la représentation des entreprises maritimes et portuaires. Ce conseil donnerait son avis sur la politique tarifaire, le programme d'investissements ou les orientations stratégiques.

Compte tenu de la sensibilité des DOM aux questions de coûts et de prix, il pourrait être judicieux d'associer un représentant des consommateurs au conseil de développement ou au conseil de surveillance.

Ces propositions d'amélioration de la gouvernance des ports, fortement inspirées des grands ports maritimes de métropole, seraient applicables aux nouveaux établissements publics portuaires, à créer pour remplacer les actuelles formules de concessions. Elles seraient applicables également au Port autonome de Guadeloupe : le conseil d'administration existant devrait faire place à un conseil de surveillance, allégé et clarifié par rapport à la situation actuelle, ainsi qu'à un conseil de développement.

C. LE REGROUPEMENT DE LA MANUTENTION HORIZONTALE ET VERTICALE DES CONTENEURS AU SEIN D'OPERATEURS INTEGRES DOIT ETRE OPERE

La réforme structurelle proposée ne sera pas suffisante, en tant que telle, pour répondre aux questions soulevées en matière d'organisation de la manutention. La mission estime en particulier qu'il est indispensable, dans la perspective de la réforme proposée, et idéalement de manière préalable, de mettre un terme à la dualité de commandement qui subsiste dans certains ports d'outre-mer en matière de manutention des conteneurs.

L'objectif est de permettre aux entreprises de manutention de maîtriser totalement les opérations de manutention verticale et horizontale du double point de vue des outillages (portiques, chariots...) et des personnels qui en assurent la conduite et la maintenance (portiqueurs et dockers). Cette intégration doit leur permettre de maîtriser totalement le terminal sur lequel elles opèrent et de dégager des gains de productivité.

Les rapporteurs, qui ont bien mesuré le caractère particulièrement sensible sur le plan social d'une telle réforme, ont pu s'entretenir lors de leurs différents séjours, avec les principaux acteurs concernés, qu'il s'agisse des agents eux-mêmes, des entreprises de manutention et, en Guadeloupe, de la direction du port autonome.

Il ressort des différents contacts que le principe de regroupement de la main-d'œuvre en charge de la manutention verticale (portiqueurs) au sein des structures privées de manutention où sont désormais employés les ouvriers dockers ne constitue pas, pour les principaux intéressés, une option inenvisageable. Elle est par ailleurs largement plébiscitée par les usagers du port (entreprises, armements) qui y voient l'unique possibilité de faire progresser la productivité portuaire qui continue à pâtir d'une trop faible coordination entre les deux manutentions.

S'agissant des outillages, il n'y a pas eu, comme en métropole, de formules transitoires de gestion de terminal avec acquisition des portiques par les manutentionnaires, les CCI ayant continué à acquérir le matériel et à le louer (avec ou sans portiqueurs) aux entreprises de manutention. Il sera donc nécessaire de prévoir :

- là où ils existent, un transfert des portiques aux manutentionnaires ;
- de faire prendre en charge par le ou les manutentionnaires utilisateurs, et non plus par le port, les nouvelles acquisitions de portiques et grues qui seraient nécessaires.

Il convient de ne pas mésestimer le fait que cette évolution nécessitera un processus de large concertation avec les acteurs concernés mais la mission n'a pas noté chez ces derniers de refus de principe. Cette évolution est par ailleurs indispensable si les ports ultra-marins veulent conserver la moindre chance de jouer un réel rôle économique face à leurs principaux concurrents dans leurs zones régionales respectives. Elle conditionne assez largement les chances de développer l'activité de transbordement.

D. LA QUASI ABSENCE DE CONCURRENCE DANS LES PORTS ULTRAMARINS NECESSITERA UNE VIGILANCE RENFORCEE DE L'ÉTAT

Indépendamment de la question d'harmonisation qui va conditionner la mise en place de cette réforme, la mission a retenu de ses entretiens sur la question du regroupement des personnels de manutention au sein d'opérateurs intégrés, la nécessité de mettre en place les dispositifs garantissant que ce mouvement ne risque pas d'aboutir à la création d'un acteur monopolistique de manutention, ce qui irait naturellement à l'encontre des objectifs poursuivis. Cette crainte, qui n'est pas dénuée de fondements, a été exprimée tant par les représentants des salariés que par les élus. Il serait souhaitable de suivre, sur ce sujet, les différentes solutions qui seront adoptées en métropole dans les ports dotés de terminaux conteneurs importants, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme portuaire.

L'analyse développée en première partie sur 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 qui en détient, directement ou indirectement, l'essentiel du capital. De ce fait, il n'est pas excessif de qualifier de très imparfaite la nature de la concurrence dans le domaine portuaire outre-mer. Ce constat étant fait, la mission se doit de rappeler qu'il est peu probable, compte-tenu de l'étroitesse du marché local, que cette situation puisse évoluer de manière autre que marginale et que la position dominante acquise par CMA-CGM (Guyane et Antilles) repose sur une équation économique que d'éventuels concurrents ne pourraient que très difficilement reproduire²⁶.

Pour autant, la mission estime qu'il est indispensable que les opérateurs intégrés se comportent, sur le plan du respect des règles de concurrence, de manière irréprochable, en garantissant aux usagers du port une stricte égalité de traitement (tarification des prestations, modalités d'intervention) entre ces derniers. Cette condition est indispensable pour maintenir, même de manière relativement marginale, une saine pression sur l'armement principal qui, au demeurant, n'en conteste pas la légitimité.

Il reviendra donc à l'Etat et à l'Autorité de la concurrence de s'assurer que les exigences minimales de jeu concurrentiel sont respectées, en examinant notamment les conditions de fonctionnement des accords de slots qui lient des compagnies desservant les Antilles/Guyane, au regard de l'article 81 § 3 du traité instituant la Communauté européenne.

Au total, la mission :

- propose de mettre fin sans délai à la dualité de gestion Etat / CCI ;
- se prononce pour la mise en place, dans l'immédiat, d'un établissement public d'Etat, susceptible d'évoluer, en fonction du contexte, vers un établissement public local ;
- recommande une gouvernance rénovée avec conseil de surveillance et directoire, dans laquelle serait renforcée la représentation des collectivités régionales ;
- recommande la création d'un conseil de développement, de manière à recueillir l'avis des opérateurs portuaires ;
- propose d'améliorer le fonctionnement des terminaux à conteneurs en mettant en place les conditions permettant d'aller vers une unicité de commandement et une intégration des opérations de manutention sur les terminaux.

²⁶ Rappelons en effet que CMA-CGM détient l'essentiel du marché d'exportation des Antilles (la banane), ce qui lui permet de rentabiliser une partie de son trafic conteneurs puisqu'il recharge une part importante de conteneurs « pleins », ce qu'un éventuel concurrent ne pourrait obtenir qu'au prix d'une politique de prix très agressive qui n'aurait sans doute qu'un temps.

III. LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT ENVISAGEES DOIVENT TENIR COMPTE DES REALITES LOCALES ET REPOSER SUR DES HYPOTHESES REALISTES

Si la question de la modernisation et de l'organisation portuaire outre-mer qui suppose, comme on l'a vu, des évolutions assez structurantes, constitue l'un des volets essentiels d'une réforme outre-mer, il va de soi qu'elle ne peut suffire, à elle seule, à générer un développement de l'activité portuaire. La mission a donc cherché à évaluer, au cours de ses travaux, les perspectives envisagées localement par les opérateurs et les responsables portuaires.

En mettant de côté les facteurs de croissance naturelle, liés mécaniquement au contexte macro-économique des territoires étudiés et notamment à l'évolution démographique, qui bénéficient essentiellement aux importations, il apparaît que les perspectives, même replacées dans le contexte plus large des zones régionales dans lesquelles se placent les principaux ports d'outre-mer, sont modestes. Que ce soit dans le domaine du transbordement, dont il est essentiel de rappeler le caractère éminemment volatil et dont la rentabilité est très loin d'être démontrée ou dans celui des activités passagers (croisière) ou de la plaisance, les données disponibles ne peuvent qu'inciter à aborder ces perspectives avec la plus grande prudence.

A. LE MARCHÉ DU TRANSBORDEMENT NE POURRA OFFRIR QUE DES PERSPECTIVES LIMITEES, AVEC UNE RENTABILITE LARGEMENT INCERTAINE

Techniquement, le transbordement est une activité qui se résume, pour un port, à offrir un service consistant d'une part à accueillir des porte-conteneurs de forte capacité pour leur permettre de décharger une partie de leur cargaison et d'autre part à permettre le stockage provisoire de ces conteneurs, dans l'attente d'un rechargement par des unités de moindre tonnage (« Feeders » par exemple), le cycle fonctionnant également dans l'autre sens. Il est essentiel de rappeler que, par opposition au trafic principal, qui est destiné à « l'hinterland », la marchandise conteneurisée ne fait que transiter par le port de transbordement. Le port vend, pour simplifier, l'utilisation de l'outillage et le stockage provisoire.

Le transbordement représente un intérêt principalement pour les armements, plus que pour le port proprement dit, pour lequel les retombées (droits de port, emplois, création d'activités...) sont faibles : en concentrant leur trafic longue distance sur de grosses unités, les armements optimisent leurs lignes. Pour un port, il pourrait constituer une activité intéressante, sous réserve que sa rentabilité marginale puisse être établie.

Dans les cas étudiés outre-mer, la mission estime qu'il est réaliste d'écarter d'entrée de jeu toute perspective en ce qui concerne le port de Dégrad-des-Cannes : le cumul de ses handicaps naturels et de son sous-équipement, constitutifs d'une faible productivité, rend illusoire toute perspective dans ce domaine. L'actuel concessionnaire (CCIG) n'a d'ailleurs pas élaboré de document prospectif sur ce sujet et les concurrents locaux actuels ou potentiels (Port-of-Spain à Trinidad-et-Tobago, Paramaribo au Surinam, voire plus tard Santana au Brésil) disposent d'atouts bien supérieurs à celui du port guyanais.

Restent deux zones géographiques où le transbordement peut avoir un sens : le « pôle Antilles » avec Fort-de-France et Pointe-à-Pitre et le pôle « Océan Indien » avec la Réunion.

S'agissant des Antilles, les deux départements français ont l'avantage de présenter une faible déviation par rapport aux grands axes de trafic de conteneurs ouest-est (via Panama) et Nord-Sud entre les Amériques. Le caractère discriminant de cette situation est toutefois limité, plusieurs îles des Antilles pouvant peu ou prou s'en réclamer.

Les éléments communiqués à la mission (études de marché notamment) reposent pour l'essentiel sur une étude de 2006 réalisée pour le compte de la CCI de Martinique. Elle présente un volet assez détaillé sur la question du transbordement, remis en perspective par rapport aux ports concurrents de la zone et offre donc un panorama intéressant.

Sur la base de cette étude, la CCI de Martinique, par l'intermédiaire du directeur de la concession a retenu (chiffre communiqué oralement aux rapporteurs) l'hypothèse d'un potentiel de 70 000 TEUs (conteneurs vingt pieds) par an, qui correspondraient à une part de marché de 5% du trafic zonal annuel. En supposant fondée cette estimation, elle se traduirait, pour le port de Fort-de-France, par des recettes supplémentaires de l'ordre de 1,7 M € annuels²⁷. On est donc dans un ordre de grandeur représentant un peu moins de 10% du CA actuel. Ce n'est certes pas négligeable, mais la mission se doit de souligner que, pour assurer un trafic d'un certain volume en transbordement, le port sera contraint de maintenir un niveau tarifaire très bas s'il veut rester concurrentiel.

Au niveau actuel, les charges d'exploitation liées à cette activité supplémentaire (amortissement des portiques, charges d'entretien, charges de personnel de conduite, majoration « électriciens de quai ») seraient, selon les estimations de la mission, de l'ordre de 1,5 M €²⁸.

Dans ces conditions, il convient de noter que l'activité transbordement est, dans le meilleur des cas, tout juste équilibrée en exploitation, compte tenu notamment des charges de personnel, par comparaison avec les ports concurrents de la zone caraïbe. Ceci n'est d'ailleurs possible qu'en raison de l'existence d'une réserve importante de capacité inexploitée (infrastructures et inemplois), qui rend possible une activité de transbordement sans nécessité de moyens supplémentaires.

Si des investissements étaient décidés dans la seule perspective du transbordement, **la rentabilité marginale de cette activité deviendrait négative et contribuerait en définitive à dégrader la rentabilité globale du port**. Du reste, l'étude de 2006 met clairement en évidence que le marché du transbordement, en particulier sur la Caraïbe, se caractérise par une concurrence très forte entre ports. Les grands ports de transbordement (dans lesquels la part de cette activité est quelquefois prépondérante) facturent le mouvement de transbordement à un tarif très inférieur à celui du mouvement domestique²⁹, ce que permet le faible coût de leur main d'œuvre.

²⁷ Le double mouvement de transbordement est actuellement tarifé de manière relativement agressive entre 20 et 24 € (cf. annexe particulière Martinique).

²⁸ Hors énergie.

²⁹ 73% de rabais dans le cas de Kingston, selon cette étude.

Dès lors, et c'est là le deuxième point négatif ou inconvénient du transbordement, les ports français de la zone, s'ils veulent rester compétitifs, seraient contraints de se lancer dans une concurrence des prix pour lesquels ils ne sont pas, de l'avis de la mission, dans une situation favorable. Les structures portuaires seraient vraisemblablement contraintes, pour préserver un équilibre financier satisfaisant, de maintenir relativement élevé le niveau tarifaire appliqué au trafic domestique captif. La conséquence en serait évidemment supportée in fine par le consommateur local.

A ces considérations strictement financières doit s'ajouter le fait que le trafic de transbordement présente un caractère excessivement volatil. La « performance globale » d'une plate-forme de transbordement, en incluant les différents paramètres et notamment la productivité de la manutention, joue un rôle essentiel dans les choix des opérateurs. Alors que les capacités actuelles ne sont pas saturées, le véritable enjeu du transbordement demeure donc essentiellement lié à l'organisation du travail.

Pour cette raison, la mission estime indispensable que les différents projets d'extension portuaire dont la justification principale repose sur un développement du transbordement, fassent l'objet de scénarios détaillés et documentés, non seulement sur le plan tarifaire, en prenant en compte la rentabilité marginale, mais également la question de l'organisation de la manutention. Il serait, pour la mission, hautement souhaitable que cette dernière constitue même un préalable à tout projet ambitieux.

Au-demeurant, tout scénario conduisant à des investissements lourds n'aurait de sens que s'ils étaient portés, pour ce qui concerne les superstructures, les terre-pleins et le terminal additionnel, par des investisseurs privés qui peuvent ainsi manifester (ou non) leur adhésion à un développement du transbordement et indiquer de cette manière si sa rentabilité leur semble suffisante. C'est dans cette perspective qu'est, à ce stade, envisagé le « grand projet de port » par le port autonome de Guadeloupe.

La zone de l'océan Indien présente des perspectives moins importantes sur les volumes de transbordement à capter mais, en tout état de cause, l'ensemble du raisonnement appliqué aux Antilles est transposable.

Au total, il est très difficile d'envisager un développement, même limité, des activités de transbordement sans des améliorations significatives en matière d'organisation de la manutention, de fiabilité sociale et de compétitivité tarifaire, ce qui passe pour partie par un tassement des coûts de manutention. Sinon, les avantages consentis pour attirer des activités de transbordement seront nécessairement financés par un transfert sur les coûts du trafic domestique et donc sur le consommateur local.

B. LES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT LIEES AUX AUTRES ACTIVITES, NOTAMMENT LA CROISIERE, SONT FAIBLES

1. Le marché de la croisière basée, qui est le plus intéressant, demeure difficile à capter de manière durable

La problématique de la croisière concerne les deux ports des Antilles (Guadeloupe et Martinique) et dans une moindre mesure le port de La Réunion, le marché principal de la croisière (près de 50%), au niveau mondial, se situant dans les Caraïbes.

Deux types d'activité peuvent être distingués. D'une part, la croisière de transit où le bateau, sur son trajet, escale quelques heures et, d'autre part la croisière basée (ou tête de ligne) pour laquelle le port prend en charge l'embarquement initial des passagers et leur débarquement final. Ces activités se caractérisent par des retombées économiques principalement extra-portuaires. Les études mesurant ces impacts économiques – dont les résultats restent à prendre avec précaution car elles émanent pour la majorité d'entre elles des armements de la croisière – annoncent une dépense moyenne par passager en transit de 100 \$. La croisière basée a des retombées beaucoup plus importantes car elle entraîne, entre autres, des recettes aéroportuaires, des dépenses locales plus fortes (temps de séjour plus long) et s'adresse à une clientèle plus spécifiquement européenne. Il convient toutefois de noter que ces activités sont quasiment toujours déficitaires au niveau du gestionnaire des infrastructures portuaires.

Au milieu des années 1990, les activités "croisière" de ces deux ports étaient importantes (en 1995 par exemple, Fort de France : 450 000 passagers dont basés : 9 000 et Pointe à Pitre : 460 000 passagers dont basés 40 000). Ce marché s'est toutefois érodé lentement en fin des années 1990, pour des raisons de dégradation du rapport qualité / prix, de l'apparition d'une concurrence d'autres îles touristiques puis des attentats terroristes de Manhattan en 2001. Bien que la tendance mondiale de développement de ces activités se soit située à plus de 8% de croissance annuelle ces dernières années, les ports des Antilles n'ont pu retrouver les trafics antérieurs. Les trafics actuels (Guadeloupe : 120 000 pax dont basés : 34 000 et Martinique : 70 000 pax dont basés : 9 000) représentent à peine le quart de ce qu'ils étaient 15 ans auparavant.

Ainsi, les infrastructures portuaires actuelles sont largement suffisantes pour permettre le développement de ces activités dans la majorité des cas³⁰. Les efforts prioritaires pour relancer ces activités doivent manifestement se situer ailleurs, au niveau des prix et de la qualité des prestations extra-portuaires offertes (excursions, artisanat local, commerce,...).

2. Les ports d'outre-mer, notamment aux Antilles, pourraient tenter de tirer un meilleur parti du potentiel offert par la grande plaisance

Ce domaine est celui des bateaux de longueur supérieure à 24 m, avec obligation d'un équipage professionnel à bord. Même si le phénomène est quelque peu freiné par la crise financière actuelle, force est de constater un développement extrêmement important de la

³⁰ Seules les nouvelles générations de très grands navires de croisière ne pourraient être traitées sans investissement nouveau pour leur accueil nautique. Mais la question de l'intérêt de réceptionner ces paquebots de grande taille souvent surdimensionnés par rapport aux capacités de traitement des excursionnistes mériterait une analyse spécifique.

construction de ce type de navires ; dans un premier temps, cela concernait les navires de 25 à 50 m, puis ensuite ceux compris entre 25 et 100 m et maintenant ceux supérieurs à 100 m. Compte tenu de cette taille de navires et de leur tirant d'eau, ceux-ci intéressent donc désormais les ports de commerce, tant pour leur stationnement que pour leur réparation ou leur entretien.

Leur lieu de construction (l'Italie est actuellement le leader en la matière au niveau mondial) importe peu puisque cette flotte "privilégiée" navigue pour l'essentiel en Méditerranée l'été et dans les Caraïbes l'hiver. La production de yachts à moteur est prépondérante, ceux à voile représentant de l'ordre de 5% de la construction globale.

La grande plaisance est une source de retombées financières substantielles pour les professionnels de l'avitaillement et du tourisme, mais également pour le gestionnaire du port.

A titre d'exemple, la ressource pour un gestionnaire de port, est, par mètre linéaire de ponton, de 10 à 20 fois supérieure pour un bateau de 70 m que pour un bateau de 9 m.

Le yachting a également un fort impact économique à travers les opérations de réparation / maintenance et, dernier élément d'attractivité de cette activité, la proximité de plusieurs ports équipés accroît la fréquentation, ces navires n'étant pas destinés à effectuer de grands déplacements, mais plutôt à effectuer du "cabotage" touristique.

Pour les ports d'outre-mer, il est certain que Port Réunion situé dans une région très peu fréquentée par ce type d'activité et la Guyane, au littoral difficile sur le plan nautique, avec un tourisme majoritairement tourné vers la forêt amazonienne, sont peu concernés à l'inverse des Antilles (Guadeloupe et Martinique). Situés dans un secteur à haute fréquentation de ce type d'activités comme Saint-Martin et Saint-Barthélemy, les ports des Antilles doivent s'y intéresser mais d'une manière un peu particulière compte tenu de leurs caractéristiques.

En effet, l'existence de ports de plaisance importants, permet de disposer d'ores et déjà, sur ces deux îles, de services d'avitaillement de toutes natures, en complément des équipements touristiques proprement dits.

Par ailleurs, la saturation des autres sites comme Saint-Martin en pleine saison ouvre des possibilités intéressantes. Enfin, le fait de ne disposer d'aucun centre important de maintenance dans l'ensemble caribéen peut être un moyen d'attirer fortement cette clientèle pour celui qui créera ce centre... même si la clientèle anglo-saxonne est largement majoritaire dans ce domaine.

Il ressort des études menées sur le sujet dans les îles où la création d'emplois "techniques" est un élément fondamental de leur développement, que cette approche serait certainement la plus efficace, ce qui n'empêche pas de développer toutes les actions en faveur du tourisme, surtout après les événements sociaux du début de l'année 2009.

De plus, des synergies sont possibles et souhaitables entre les îles françaises des Antilles car elles constituent globalement un centre d'intérêt original. Il y a donc lieu d'analyser, de développer ensemble, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, la Guadeloupe et la Martinique, les deux premières étant déjà largement reconnues dans le milieu de la grande plaisance.

CONCLUSION

Le potentiel des ports ultra-marins peut incontestablement être mieux exploité qu'il ne l'a été jusqu'ici. La mission est convaincue, à l'issue de ses travaux, que certains d'entre eux, en particulier aux Petites Antilles et à La Réunion, disposent d'atouts qui, judicieusement mis en valeur, peuvent faciliter une croissance de leur activité.

Il serait cependant illusoire de laisser croire que ces perspectives pourront se concrétiser sans une assez profonde remise à plat d'un « système portuaire ultra-marin » qui a atteint ses limites, que ce soit en termes de structures ou d'organisation.

La mission est convaincue qu'il est désormais urgent d'engager les ports d'outre-mer dans une démarche de modernisation des structures.

A cet effet, elle estime nécessaire de mettre fin à la formule de concessions qui a engendré de nombreux dysfonctionnements, des retards dans les investissements et une déresponsabilisation des acteurs Etat et CCI. Trois principes essentiels pourraient être affirmés : restauration de l'unicité de gestion au travers d'une formule d'établissement public, rôle renforcé au sein de la gouvernance des collectivités territoriales, notamment par une représentation accrue des conseils régionaux, meilleure association des socioprofessionnels aux réflexions stratégiques au travers d'un conseil de développement. Dans l'immédiat, la transition vers ce nouveau modèle de gouvernance et l'enclenchement de la réforme de la manutention et des terminaux pourraient plus facilement être assurés par un établissement public de l'Etat, susceptible d'évoluer ultérieurement, en fonction du contexte, vers un établissement public local.

La réforme des structures en elles-mêmes serait en effet insuffisante à redonner aux ports d'outre-mer la capacité à tirer parti de leur potentiel de croissance. Le modèle qui régit à l'heure actuelle l'organisation de la manutention doit être revu, en l'amenant vers une unification du commandement au sein des opérateurs. Cette réforme est nécessaire si l'on veut éviter de condamner les ports outre-mer à rester à l'écart de la modernisation du secteur portuaire. Elle constitue l'une des clés essentielles pour pouvoir capter une part autre que symbolique du marché du transbordement où la productivité constitue l'un des principaux atouts compétitifs.

Fait à Paris, le 23 juin 2009



Yves GAUTHIER
Ingénieur général
des Ponts et Chaussées



Anne BOLLIET
Inspecteur général
des Finances



Bernard PERICO
Inspecteur général
de l'administration



Jean-Claude LE CLECH
Ingénieur général
Des Ponts et Chaussées



Pierre-BOURGEOIS
Inspecteur de l'administration

SOMMAIRE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXE 3 : SAINT PIERRE ET MIQUELON (RAPPORT PARTICULIER)

ANNEXE 4 : PORT REUNION

ANNEXE 5 : LE PORT DE DEGRAD-DES-CANNES

ANNEXE 6 : LE PORT AUTONOME DE LA GUADELOUPE

ANNEXE 7 : LE PORT DE FORT DE FRANCE

ANNEXE 1 :
LETTRE DE MISSION



*Le Ministre de l'Économie, de l'Industrie
et de l'Emploi*

*Le Ministre du budget, des comptes publics
et de la fonction publique*

Le Secrétaire d'État chargé des Transports

Le Secrétaire d'État chargé de l'Outre-mer

Paris le,

Note

à

Monsieur le Vice-Président du
Conseil général des ponts et chaussées

Monsieur le chef de l'Inspection Générale
des Finances

Monsieur le Chef de l'Inspection Générale de
l'Administration

L'Outre-mer permet à la France d'être la seconde puissance maritime mondiale, d'être présente sur les trois océans, et de bénéficier ainsi d'une position privilégiée sur la scène internationale.

Par ailleurs, la mondialisation des échanges conduit à un essor spectaculaire du transport maritime, dont le taux de croissance est deux fois plus élevé que celui de la production industrielle. Il représente désormais 90 % du commerce international.

Dans ce contexte, les ports ultramarins se caractérisent par leur rôle stratégique et incontournable pour l'économie des départements ou territoires desservis, mais leur dimension maritime est insuffisamment prise en compte. Si le contexte concurrentiel y est différent de celui rencontré en métropole, notamment du fait de l'insularité, leur insertion à l'échelle régionale, qui devrait bénéficier de leur positionnement géostratégique sur les principales lignes maritimes, est insuffisamment prise en compte.

De plus, le développement touristique et les enjeux environnementaux revêtent une importance toute particulière pour ces économies, dont le développement portuaire doit tenir le plus grand compte.

Le gouvernement a engagé une large concertation sur le plan de relance des ports autonomes métropolitains, notamment sur les bases du rapport du Conseil Général des Ports et Chaussées et de l'Inspection Générale des Finances sur la modernisation des ports autonomes remis le 18 juillet 2007. Il déposera au printemps 2008 un projet de loi devant le parlement.

Après la décentralisation des ports d'intérêt national conduite en application de la loi du 13 août 2004, l'organisation des ports métropolitains aura ainsi été modernisée et adaptée aux évolutions du commerce maritime international.

Cette démarche de modernisation n'a pas été menée à son terme pour les ports d'outre-mer, où demeurent de la compétence de l'Etat : le port autonome de la Guadeloupe, les ports d'intérêt national de Fort-de-France, de Port-Réunion et de Degrad-des-Cannes, ainsi que le port de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La situation unique de ces ports d'outre-mer qui assurent près de 98% des échanges, et la diversité de leurs statuts nous semblent nécessiter une réflexion particulière, qui soit cohérente avec les orientations retenues pour les ports de métropole tout en tenant compte des particularités ultramarines.

C'est pourquoi nous souhaitons qu'une mission soit entreprise pour formuler les propositions nécessaires afin que les ports ultramarins s'affirment comme des plateformes logistiques à l'échelle régionale.

Dans ce cadre, la mission dégagera les évolutions qui pourraient être apportées à l'organisation des ports d'outre-mer. Elle analysera l'opportunité d'une harmonisation des statuts de ces ports, clarifiera leurs missions et précisera les voies d'amélioration de l'organisation de ces ports et de leur gouvernance, de l'exercice de leur tutelle, de leur cadre budgétaire et comptable, et de leur fiscalité.

La direction des transports maritimes, routiers et fluviaux, la direction des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer, la direction du budget et la direction générale du trésor et de la politique économique vous apporteront leur concours dans la réalisation de cette mission.

Nous souhaitons disposer de ses conclusions sous six mois.

Le Ministre de l'économie
de l'industrie et de l'emploi


Christine LAGARDE

Le Ministre du budget
des comptes publics et de la fonction publique


Eric WOERTH

Le secrétaire d'Etat
chargé des transports


Dominique BUSSEREAU

Le Secrétaire d'Etat
chargé de l'Outre-mer


Yves JÉGO

ANNEXE 2 :
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ADMINISTRATION CENTRALE

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

M. Jean-François CARENCO, Directeur du cabinet du ministre d'Etat
M. Hervé MARTEL, Conseiller technique au cabinet
M. Jean-Paul OURLIAC, Directeur des transports maritimes routiers et fluviaux (DTMRF)

Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

M. Laurent PERDIOLAT, chef de bureau (transports) à l'agence des participations de l'Etat (APE),
M. Jérôme REBOUL, adjoint au chef de bureau (ports autonomes et transport urbain) à l'APE,
M. Rodolphe GINTZ, chef du bureau transports à la direction du budget,

Ministère de l'intérieur, secrétariat d'Etat à l'outre-mer

M. Laurent PREVOST, directeur de cabinet
M. Thierry HEGAY, conseiller technique
M. ABIVEN, délégation générale à l'outre-mer

ENTREPRISES ET ORGANISMES NATIONAUX

UPACCIM (Union des Ports Autonomes et des Chambres de Commerce et d'Industries Maritimes)

M. Michel QUIMBERT, président
M. Bruno VERGOBBI, délégué général

CMA-CGM

M. Alain WILS, directeur général
M. Jean-Louis SAULNIER, conseiller Antilles-Guyane auprès de la direction générale

GUYANE

SERVICES DE L'ETAT

Préfecture

M. Jean-Pierre LAFLAQUIERE, préfet de Guyane
M. Lionel LEMOINE, SGAR

Trésorerie Générale

M. Didier RAVON, trésorier payeur général

Direction départementale de l'équipement

M. Samuel MEUNIER, directeur adjoint
M. Stéphane GASTARRIET, chef du service maritime, fluvial et aéroportuaire
M. Jean - Luc GISSELBRECHT, chef du bureau de contrôle des concessions

Direction régionale des douanes et droits indirects

M. Jean-Michel ANDRIES, directeur adjoint

COLLECTIVITES TERRITORIALES

Conseil régional de Guyane

M. Antoine KARAM, président du Conseil régional
Mme Patricia HUBERT, directeur général des services régionaux
M. Marc SAGNE, chef du département développement territorial

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE LA GUYANE

M Philippe NONNON, 2ème vice-président, président de la Commission équipements portuaires,
M Bernard FINANCE, directeur général
M. Rémy-Louis BUDOC, directeur des concessions

ENTREPRISES, ACTEURS SOCIOPROFESSIONNELS ET AUTRES ORGANISMES

Armateurs et représentants des armateurs

M. Hervé ROUCHON, agent maritime de CMA-CGM
M. Cédric GOUJON, directeur d'agence de MARFRET

Entreprises manutentionnaires

Mme Jeanne NOGARA, présidente de GTM (guyanaise de transport et de manutention), manutentionnaire de MARFRET
M. Yvonnice TROUILLARD, directeur de GTM,
M. BORDES, groupement d'employeurs de la manutention guyanaise(GEMAG),
M. Hervé ROUCHON, DG délégué de SOMARIG (manutentionnaire de CMA-CGM).

Secteur des hydrocarbures et minéraliers

Mme Sophie BERNA-CHAMPENOIS, directrice de Rhéa-Shipping (agent maritime)
M. Patrick VANDRESSE, Ciments Guyanais

Services Portuaires

M. Eric SAGNE, président du syndicat des pilotes

Centre national d'études spatiales

M. Joël BARRE, directeur
M. Henri BRUNET-LAVIGNE, directeur
M. Pierre ZAMMIT, directeur délégué

MARTINIQUE

SERVICES DE L'ETAT

Préfecture

M. Ange MANCINI, préfet de la Martinique

Trésorerie Générale

M. Gérard HILAIRE, trésorier payeur général

Direction départementale de l'équipement

M Jean-Yves DODU, directeur

M. Eric LEGRIGEIS, directeur adjoint

M. Michel LEFEUVRE

Direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

M. Jean-Paul BERTHO, directeur

COLLECTIVITES TERRITORIALES

Conseil régional de Martinique

M. Alfred MARIE-JEANNE, président du Conseil régional

M. Léon MASCAILLE

M. Daniel MARIE-SAINTE

Conseil général de Martinique

M. Garcin MALSA, 2^e vice-président,

M. Pascal MARGUERITE, cabinet du président,

M. Christian de VERCLOS, directeur général adjoint des services départementaux

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE MARTINIQUE

M Claude POMPIERE, président,

M Frantz THODIARD, directeur des concessions port et aéroport

M. Bruno POMPIERE, président de la commission portuaire

M. Emile BIDOUX, chef de l'outillage

Délégués du personnel / portiqueurs

ENTREPRISES, ACTEURS SOCIOPROFESSIONNELS ET AUTRES ORGANISMES

Armateurs et représentants des armateurs

M Jean-Charles CREN, directeur région Martinique CMA-CGM

M. Frédéric REGNIER, compagnie maritime MARFRET

M. Vincent BALCOU, directeur régional de MAERSK

M. Claude de JAHAM, agent maritime MARSHIP

M. Dominique CHAUVET, société CHAUTRAM

Entreprises manutentionnaires

M. Bernard ELIE, président de MANUMAR,

M. Jean-Noël RAYAPIN, SCT,

Mme Patricia BOISSARD, directrice générale de MANUMAR,
M. Robert JOSEPH-ALEXANDRE, directeur de GMMSP (générale de manutention Martinique
– services portuaires)
M. Christian FABRY, executive manager de SOGUAMA

Chargeurs

M. Pierre MONTEUX, directeur général de BANAMART
M. Alex ALIVON, secrétaire général de la grande distribution
M. Olivier de REYNAL, président du groupement du tourisme de croisière de Martinique
M. Roger LARCHER, CAMA

Association martiniquaise pour la promotion de l'industrie (AMPI)

M. Richard CRESTOR, secrétaire général

MEDEF Martinique

M. Patrick LECURIEUX-DURIVAL, président
M. Louis ASSELIN, secrétaire général

REUNION

SERVICES DE L'ETAT

Préfecture

M. Pierre-Henri MACCIONI, préfet
M. Jean BALLANDRAS, SGAR
M. Philippe LE-MOING-SURZUR, directeur de cabinet
M. Thomas CAMPEAUX, sous-préfet de Saint-Paul

Trésorerie Générale

M. Marc HOAREAU, trésorier payeur général

Direction départementale de l'équipement

M. Jean-Luc MASSON, directeur
M. Jean-Pierre LALAIN, directeur des services des ports

Direction régionale des douanes et droits indirects

M. Roger BONHOMME, directeur régional

Défense

Capitaine de Vaisseau, D. RIBAN

COLLECTIVITES TERRITORIALES

Conseil régional de la Réunion

M. Wilfrid BERTILE, vice-président
M. Houssen AMODE, directeur général des services

Conseil général

M. Maurice GOVINDIN, vice président
M. Jean-Yves LANGENIER, conseiller
M. Ismael LOCATE, directeur général adjoint des services

Communes

M. Jean-Yves LANGENIER, maire du Port et président de du conseil portuaire

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE LA REUNION

M. MAGAMOOTOO, président

ENTREPRISES, ACTEURS SOCIOPROFESSIONNELS ET AUTRES ORGANISMES

Armateurs et représentants des armateurs

M. Jean-Michel AUDIGER, directeur de MSC Réunion

Entreprises manutentionnaires

M. Jean de la PERRIERE, président du syndicat des entrepreneurs de manutention portuaire de la Réunion

M. François-Xavier BRAULT, directeur de SOMACOM

M. Michel ANTONELLI, directeur général de SAMR-SRSM (Bolloré)

M. Jacques VIRIN, président directeur général de COR (coopérative de manutention)

Fédération des dockers

M. SERAPHINE, secrétaire générale

M. RICQUEBOURG, docker SERMAT

Association pour le développement et l'industrie de la Réunion (ADIR)

M. Maurice CERISOLA, président

Mme Françoise DELPONT DE PALMAS, secrétaire générale

Mme Danielle LENORMAND, groupe ISAUTIER

M. Germain GULTZGOFF, secrétaire général de la « Réunion Economique »

GUADELOUPE

SERVICES DE L'ETAT

Préfecture

M. Nicolas DESFORGES, préfet de la Guadeloupe

M. Marcel RENOUF, sous-préfet de Pointe-à-Pitre

PORT AUTONOME DE GUADELOUPE

M. Gil THEMINE, président du conseil d'administration

M. Laurent MARTENS, directeur général

COLLECTIVITES TERRITORIALES

Conseil régional de Guyane

M. MASURE

Conseil général de Guadeloupe

M. Ary CHALUS, premier vice-président (et maire de Baie-Mahaut)

Communes

Mme Lucette MICHAUX-CHEVRY, sénatrice, maire de Basse-Terre,

M. Jacques BANGOU, maire de Pointe-à-Pitre,

M. Soler COCO, adjoint au maire du Gosier

M. Jean-Marie PASBEAU, directeur général des services de la communauté de communes de Marie-Galante

MM CLEONIS et MAES, vice-présidents de la communauté de communes de Marie-Galante

ENTREPRISES, ACTEURS SOCIOPROFESSIONNELS ET AUTRES ORGANISMES

Entreprises manutentionnaires

M. Jean-Jacques JUSTE, président de l'union des entreprises de manutention,
M. Jean-Luc PODAN, directeur du GIE GSP
M. Philippe BERGER, directeur du GIE MANUGUA

Chargeurs

M. Pierre NOIRTIN, société de distribution NOUY
M. COQUIN, président du directoire de la coopérative de sucrerie de Marie-Galante

SYNDICATS

CFDT, UGTG, UNSA ports et docks

SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

SERVICES DE L'ETAT

Préfecture

M. Jean-Pierre BERCOT, préfet
M. VARCIN, secrétaire général

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT

M. Jacques ROGOWSKI, directeur
Mme Emilie de MIN

COLLECTIVITES TERRITORIALES

M. Stéphane ARTANO, président de la collectivité
M. Patrick LEBAILLY, adjoint au maire de Saint-Pierre
M. Stéphane COSTE, maire de Miquelon-Langlade

CACIM (Chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie et de métiers)

M. BOROTRA, vice-président
M. Pascal BOURGEOIS
M. LINARES

ENTREPRISES ET ACTEURS SOCIOPROFESSIONNELS

M. GIRARDIN, TMS,
M. LANDRY, Alliance SA

ANNEXE 3 :
RAPPORT PARTICULIER SUR LES PORTS DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

▪ **Situation géographique et description générale**

Situé à quelques milles nautiques des côtes de la province canadienne de Terre-Neuve, l'archipel de Saint-Pierre-et- Miquelon est composé de trois îles principales : Saint-Pierre et Miquelon-Langlade³¹ et d'une série d'îlots dont la plupart sont inhabités. La population française, constituée en majeure partie de descendants de familles originaires de plusieurs provinces et installées pour certaines depuis plusieurs générations, s'élève à 6345 habitants. L'archipel dispose d'un statut de collectivité d'outre-mer régi par l'article 74 de la Constitution, qui a fait l'objet d'une loi organique adoptée en 2007

Historiquement liés à la pratique de la pêche, les ports de l'archipel sont situés à Saint-Pierre et à Miquelon. Saint-Pierre, qui regroupe 5618 habitants, est le port principal, où arrive l'essentiel du trafic international à destination de l'archipel. C'était, jusqu'en 1992, le grand port de pêche à la morue. Il s'est développé en étroite osmose avec la ville et la plupart de ses installations se trouvent aujourd'hui directement en contact avec le tissu urbain. C'est également le cas pour le port de Miquelon, dont les installations, de moindre importance, sont aujourd'hui essentiellement dédiées à l'activité d'aquaculture des coquilles Saint-Jacques, de la pêche artisanale et de l'activité passagers inter-îles, qui a connu un développement relativement important³².

Les installations portuaires à Saint-Pierre ont été réalisées en tirant le meilleur parti possible des qualités naturelles du site, qui offre le double avantage d'être libre des glaces en période hivernale et d'être relativement bien protégé de la houle, par la présence de l'île aux Pêcheurs. Nécessitant peu de travaux de dragage, il permet l'accostage de navires jusqu'à un tirant d'eau de 9,5 m sur son quai en eaux profondes, suffisant pour le trafic actuel. Il n'existe pas d'outillage lourd, de type grue ou portiques pour la manutention de conteneurs, ce qui s'explique par la faiblesse du trafic annuel.

La gestion des espaces souffre d'un certain manque de rationalité, qui peut s'expliquer par le profond bouleversement qu'a constitué l'arrêt de la grande pêche à la morue suite au moratoire de 1992. Les espaces libérés ont été petit à petit réaffectés, de manière plus ou moins spontanée, à diverses activités (plaisance, pêche artisanale...) sans que l'organisation n'ait fait l'objet d'une réflexion d'ensemble, ce qui est regrettable. Par ailleurs, sur certaines zones, une partie de l'espace utile, notamment de quais, est neutralisée. C'est ainsi que la présence d'un « navire-ventouse », l'Aldona, dont le certificat de navigabilité a été suspendu depuis plusieurs mois perturbe l'utilisation d'un des quais.

L'état général de l'outillage, qui fait l'objet d'un entretien régulier par les services de l'équipement en charge du port, n'appelle pas de remarques particulières. Il n'en va pas de même pour certains bâtiments, dont l'état de dégradation est important, notamment le hangar sous douane.

³¹ Ces deux îles sont désormais reliées entre elles par un isthme très étroit formé progressivement et qui est aujourd'hui carrossable.

³² Par son étendue, sa très faible densité de population et la préservation de ses espaces naturels, Miquelon-Langlade est traditionnellement une destination très appréciée des habitants de Saint-Pierre.

Le port de Miquelon souffre quant à lui de quelques handicaps liés à sa position géographique et à la configuration de sa côte, qui n'offre aucune protection naturelle contre les fortes houles d'est qui sont fréquentes et qui peuvent poser de sérieux problèmes à certaines embarcations³³. Les installations portuaires sont fonctionnelles et correctement entretenues par la direction de l'équipement, dans des conditions qui, il faut le souligner, sont parfois très délicates notamment en saison hivernale.

Le port souffre toutefois d'une certaine congestion liée à l'exiguïté de l'espace disponible où doivent cohabiter pêcheurs et plaisanciers. Il n'est pas conçu pour pouvoir recevoir des navires importants et l'essentiel du trafic marchandises nécessite un transit par le port de Saint-Pierre.

Le domaine public sur les deux sites a fait l'objet de différentes autorisations d'occupation temporaire. Le recensement fourni par la DE en dénombre 37, au bénéfice des collectivités ou d'entreprises, pour des durées variables. Si la plupart d'entre elles n'appellent pas d'observations, en dehors du fait que les redevances fixées sont en général très symboliques, la mission s'interroge sur les AOT accordées à la collectivité territoriale en matière de plaisance. De manière assez curieuse, l'Etat a accordé à la collectivité une concession d'installations de plaisance et d'une cale de halage, ce qui laisserait entendre que la collectivité entend assumer cette activité, alors que la compétence plaisance est restée du ressort de l'Etat à Saint-Pierre-et-Miquelon. Il est cependant assez peu compréhensible que, du fait de la pratique de mise à disposition de personnel (cf. partie suivante), **l'Etat, à travers la direction de l'équipement soit à la fois autorité concédante, chargée en théorie du contrôle du concessionnaire et chargée en pratique d'assumer les obligations du concessionnaire, puisque ce sont les personnels de l'équipement qui assument l'entretien des installations concédées.** On peut se demander si cette « monstruosité administrative » a vraiment un sens.

Dans les deux cas, l'aménagement des sites se caractérise par une absence frappante de mise en œuvre des normes minimales prévues par le code ISPS. Si la mission n'avait pas pour objet un audit détaillé dans ce domaine, il convient de souligner que les deux ports de l'archipel fonctionnent manifestement en s'affranchissant des mesures les plus élémentaires, notamment en matière de sécurisation des périmètres portuaires. Comme la mission a pu le constater, la circulation jusqu'aux quais ne fait en effet l'objet d'aucune restriction, y compris aux abords des zones sensibles, telles que les installations hydrocarbures ou les hangars sous douane qui sont accessibles à n'importe qui avec une grande facilité.

La mission rappelle que les deux ports sont pourtant théoriquement soumis aux dispositions de l'article R. 321-15, puisqu'ils figurent dans l'arrêté du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer qui détermine la liste des ports français qui rentrent dans le champ d'application du règlement CE n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires³⁴.

Si on peut admettre à la limite que le caractère « relativement récent » de l'arrêté en question rendait difficilement envisageable que soient déployées en un peu plus d'un an toutes les mesures rendues nécessaires, la mission ne peut qu'inviter la direction de l'équipement à ouvrir sans délai le chantier de mise aux normes, tout en rappelant qu'il appartient à

³³ On peut notamment relever le fait que, par exemple, le navire dont dispose la gendarmerie maritime ne permet pas d'accoster à Miquelon dans certaines configurations de vents.

³⁴ Arrêté du 10 avril 2007, paru au JO du 4 mai 2007.

l'administration centrale d'apporter son concours, dans la mesure où la décision de classement de Saint-Pierre-et-Miquelon doit nécessairement s'accompagner des moyens permettant d'y faire face³⁵.

- **Un statut et une organisation portuaires atypiques mais qui ne nécessitent que quelques aménagements à la marge**

En dépit de la complexité induite par les nombreuses modifications statutaires dont a fait l'objet le territoire de l'archipel, l'état du droit applicable en matière portuaire diffère théoriquement assez peu de celui des DOM depuis 1977. En effet, le gouvernement avait, dans le cadre d'une habilitation prévue par l'article 5 de la loi n° 76-664 du 19 juillet 1976 relative à l'organisation de Saint-Pierre-et-Miquelon³⁶, pris une ordonnance étendant au territoire les dispositions du code des ports maritimes, de la loi de 1965 sur les ports autonomes et de la loi n° 67-1175 du 28 décembre 1967 relative à la réforme du régime des droits de ports et de navigation³⁷.

Dans ce cadre, les ports de Saint-Pierre et de Miquelon appartiennent à la catégorie des ports maritimes relevant de l'Etat (articles L.101-1 et R. 121-7 du code des ports maritimes³⁸). Cette situation a été confirmée par le décret n° 2006-330 du 20 mars 2006 qui exclut les ports de Saint-Pierre et de Miquelon du transfert aux collectivités prévus par l'article 30 de la loi « Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004.

Cependant, et contrairement à la situation rencontrée dans la quasi-totalité des DOM, l'organisation portuaire n'est pas duale, en l'absence de concessionnaire. C'est le directeur de l'équipement qui assume non seulement les fonctions « régaliennes » prévues par les textes, en tant qu'autorité investie du pouvoir de police portuaire³⁹ mais également les fonctions de gestionnaire. **Cette particularité, propre à SPM, le rapproche, par l'étendue de ses attributions - toutes proportions gardées -, d'un directeur de port autonome.** A la différence de ce dernier, il n'est toutefois pas le détenteur de l'autorité portuaire qui demeure confiée au préfet⁴⁰.

³⁵ La mission s'interroge cependant sur les critères qui ont présidé à fixer la liste en l'état. Il n'est pas contestable que les ports de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion ont vocation à y figurer, dans la mesure où ces territoires ont un statut de Région ultra-périphérique dans lesquelles le droit communautaire est intégralement applicable. Il n'en va pas de même de Saint-Pierre-et-Miquelon, dont le statut européen est celui de PTOM, pour lequel le droit communautaire n'est pas directement applicable. La mission relève d'ailleurs que les autres ports d'outre-mer, qui sont dans le même cas (Mayotte, Polynésie, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna) sont, eux, absents de la liste en question.

³⁶ La loi du 19 juillet 1976 avait conféré à l'archipel un statut de département d'outre-mer tout en maintenant quelques spécificités.

³⁷ Ordonnance n° 77-1105 du 26 septembre 1977, dont le projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée Nationale le 26 octobre 1977. Cette mesure n'a toutefois pas empêché la subsistance de certains vides juridiques dont les conséquences sont encore sensibles, comme cela sera précisé plus loin (voir notamment la question des ouvriers dockers, de l'organisation du pilotage)

³⁸ Par convention, en l'absence de précision, les textes réglementaires cités sont ceux du code des ports maritimes.

³⁹ Art. L. 302-6 et R. 121-1. Le directeur de l'équipement exerce les attributions de directeur du port et est responsable de la police du plan d'eau et de la police des marchandises dangereuses.

⁴⁰ Art. L. 302-4 et L. 302-5; l'autorité portuaire (qui est distincte de l'autorité **investie du pouvoir de police portuaire**) est responsable de la police de l'exploitation du port et de la conservation du domaine public portuaire.

L'activité portuaire est gérée, au sein de la direction de l'équipement au sein de deux subdivisions :

- une subdivision maritime⁴¹, en charge du port de Saint-Pierre ;
- la subdivision de Miquelon, qui prend en charge le port de Miquelon-Langlade en sus de ses autres activités sur l'île⁴².

Cette organisation n'appelle pas, s'agissant de l'accomplissement des missions ainsi couvertes, d'observations particulières de la mission, qui a pu constater en outre que l'ensemble des interlocuteurs rencontrés n'avait pas de grief fondamental à formuler sur la manière dont les services de l'Etat gèrent le port.

Il convient cependant de nuancer ce propos en rappelant que, comme d'autres services de l'Etat à Saint-Pierre-et-Miquelon, les personnels de la direction de l'Equipement font l'objet d'une mise à disposition permanente, "institutionnalisée" au profit de la collectivité départementale et qui, dans le cas de la gestion du port soulève un certain nombre de questions.

Historiquement, cette mise à disposition résulte de l'article 33 de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985⁴³ qui prévoyait, dans son article 33 que "*par dérogation aux dispositions des articles 7 à 12 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 précitée, les services de l'Etat placés sous l'autorité du représentant de l'Etat sont mis, de façon permanente, en tant que de besoin, à la disposition des organes de la collectivité territoriale selon des modalités fixées par une ou plusieurs conventions entre le représentant de l'Etat et le président du conseil général, approuvées par le ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer*".

La rédaction même de la disposition en question en souligne le caractère exorbitant du droit commun. En effet, elle confère, pour Saint-Pierre-et-Miquelon, **un caractère permanent** à une mesure qui avait été conçue dans le cadre de la décentralisation de 1983, comme étant de nature **provisoire** et **motivée par l'existence d'un transfert de compétences**. Il s'agissait en effet, par le mécanisme de mise à disposition, d'aider les collectivités qui devaient assumer de nouvelles compétences à faire face à leur obligations alors qu'elles ne disposaient pas nécessairement de toutes les compétences voulues.

Dans le cas de l'archipel et dans le domaine portuaire, la compétence dévolue à l'Etat n'a jamais fait l'objet d'un tel transfert. De plus, la disposition précitée comportait une limitation explicite puisqu'il est précisé que cette mise à disposition se fait « **en tant que de besoin** ».

Les dispositions de l'article 33 ont été reprises par la loi organique de 2007 fixant le nouveau statut de la collectivité et codifiées à l'article LO 6454-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit dans son premier alinéa que « *Des conventions entre l'Etat et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon fixent les modalités selon lesquelles les agents et services de l'Etat sont mis à la disposition de la collectivité et du président du conseil territorial, de façon permanente et en tant que de besoin, notamment pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil territorial.* »

⁴¹ Conformément à l'intitulé du service, cette subdivision se consacre exclusivement au port.

⁴² Le responsable de la subdivision assume de surcroît les fonctions de commandant de port.

⁴³ Loi relative au statut de l'archipel, en vigueur jusqu'à l'adoption du nouveau statut fixé par la loi organique de 2007 et qui a conféré à Saint-Pierre-et-Miquelon un statut de collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la constitution.

Il convient de préciser que, dans cette nouvelle rédaction, la limite fixée par le législateur de 1985 est intégralement reprise.

Dans ces conditions, rien ne semble justifier, selon la mission, que la convention de mise à disposition signée le 27 novembre 1989 entre le préfet et le président du conseil général de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon ait prévu la mise à disposition de l'intégralité des personnels en charge des infrastructures, **y compris ceux en charge des équipements portuaires**, comme cela est précisé à l'annexe IV⁴⁴. S'il ne fait aucun doute que l'intention du législateur était bien d'accorder à l'archipel un traitement particulier en autorisant une mise à disposition permanente, en écartant les dispositions de droit commun, il n'est pas moins manifeste que la pratique instaurée par la convention de 1989 a largement débordé le cadre prévu en pratiquant une mise à disposition non motivée, que le nouveau statut organique ne peut davantage justifier.

Il est donc, pour la mission, indispensable que la convention de 1989 soit revue pour être mise en conformité avec le droit applicable, en écartant, pour ce qui concerne les personnels de la direction de l'équipement, tout ce qui relève de l'activité portuaire, en particulier l'intégralité des personnels de la subdivision maritime de Saint-Pierre⁴⁵.

Indépendamment de cette clarification que la mission considère comme nécessaire, il n'apparaît pas souhaitable, en revanche, d'apporter au statut des ports de Saint-Pierre et de Miquelon une modification radicale. Les différents entretiens avec les principaux acteurs intéressés convergent de manière vers le souhait d'un maintien du statut de port d'Etat, excluant tout transfert vers la collectivité territoriale⁴⁶. L'extrême éloignement de la métropole, la petite taille de l'archipel et les tensions locales qui peuvent, de manière compréhensible, naître en de telles circonstances, constituent autant d'éléments qui plaident, selon la mission, pour un maintien du statut actuel par lequel l'Etat demeure le garant de la continuité territoriale. Par ailleurs, les griefs relevés à l'encontre des systèmes de concession en vigueur dans certains DOM et la modicité du volume d'activité portuaire, qui exclut manifestement toute solution de création d'un établissement public – ne font que renforcer la conviction des rapporteurs.

Pour autant, il demeure indispensable de consolider un environnement juridique rendu difficilement lisible depuis l'adoption du nouveau statut organique. La mission estime donc nécessaire que soit lancé un travail d'analyse des conséquences opérationnelles liées à l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2008, du mécanisme d'assimilation législative prévu par le nouveau statut organique du territoire. Ce travail devra se fonder sur un recensement aussi complet que possible de toutes les dispositions dérogatoires pouvant encore subsister en matière portuaire, des dispositions de droit commun désormais applicables, et des éventuels textes locaux dont l'élaboration demeurerait justifiée⁴⁷.

Ce travail devrait être également mis à profit pour apporter à la situation des dockers les réponses qui sont nécessaires, en mettant en œuvre les recommandations faites par un

⁴⁴ La formulation employée dans cette annexe est d'ailleurs ambiguë puisqu'elle parle des « *équipements portuaires de la Collectivité territoriale* » : la terminologie est impropre, dans la mesure où le port de Saint-Pierre n'a jamais cessé d'être port d'Etat, que ce soit au moment de la loi de 1976 ou suite à la loi de 1985.

⁴⁵ Les personnels mis à disposition pour l'ensemble de la DE représentent actuellement 174 ETP.

⁴⁶ Celle-ci n'a par ailleurs pas émis, par l'intermédiaire de son président que la mission a rencontré à Paris, de souhait de voir s'opérer un transfert de compétence.

⁴⁷ Une mission récente diligentée sur l'organisation du pilotage à Saint-Pierre-et-Miquelon avait d'ailleurs, dans son domaine d'attribution, fait ce constat. La mission ne peut que le reprendre à son compte.

précédent rapport du CGPC. La mission rappelle en effet que le dispositif actuel repose sur des bases particulièrement fragiles. La direction de l'équipement gère en effet un BMO dans des conditions similaires à celles prévues par le livre V du code des ports maritimes, alors que celui-ci n'est pas applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon, même après l'entrée en vigueur du nouveau statut organique⁴⁸.

▪ **Une activité portuaire devenue essentiellement liée aux importations de l'archipel**

Il convient de rappeler que Saint-Pierre-et-Miquelon est la moins peuplée des collectivités d'outre-mer et que sa principale activité exportatrice, la pêche hauturière à la morue, a connu un effondrement depuis le moratoire de 1992⁴⁹. Cette conjonction d'éléments macroéconomiques se traduit par une activité portuaire dont les évolutions sont relativement faibles, certains « pics » à l'ampleur toute relative ne traduisant en général qu'une activité plus soutenue liée aux grands travaux publics qui permettent de soutenir le tissu entrepreneurial local. **Le port de Saint-Pierre est donc, pour l'essentiel, un port d'approvisionnement.**

Ainsi, le volume de fret à l'importation en 2007 est à peine supérieur à ce qu'il était en 1994. Les importations d'hydrocarbures, qui constituent un autre indicateur intéressant, sont sur la même période en assez forte régression (-35%), ce qui s'explique par la disparition de la quasi-totalité de la flotte de pêche à la morue.

Les autres activités présentent des profils variables. Si l'on met de côté l'activité croisières, dont le volume demeure assez symbolique (quelques milliers de passagers par an, essentiellement canadiens⁵⁰), le seul domaine où une tendance marquée à la hausse existe est celui du trafic « domestique » inter-îles qui a doublé entre 2000 et 2007⁵¹.

L'activité de plaisance est alimentée pour l'essentiel par une forme traditionnelle associant pêche personnelle et « plaisance » au sens classique du terme, très prisée des habitants de l'archipel mais dont le volume d'activité évolue lui aussi assez peu.

« Petit » port par le volume⁵², Saint-Pierre-et-Miquelon n'est donc pas en mesure, fort logiquement, de générer des ressources financières susceptibles de financer d'éventuelles

⁴⁸ Le CE, dans un avis rendu en 1994 suite à un renvoi préjudiciel de la Cour d'Appel Administrative de Paris avait en effet considéré qu'en l'absence du décret fixant les modalités d'application aux départements d'outre-mer des dispositions de l'article L.541-1 du code des ports maritimes, le livre V (partie réglementaire) n'était pas applicable (Saint-Pierre-et-Miquelon étant, à l'époque des faits soumis à l'appréciation du juge, département d'outre-mer). De ce fait, en l'absence d'un texte plus récent, il semble que la seule base juridique demeure un arrêté préfectoral du 19 décembre 1979, modifié en 2003. Toutefois, ce dernier prévoyait que les indemnités étaient versées par la collectivité territoriale et non, comme cela est le cas aujourd'hui, par la CACIM. Il convient donc de sortir de cette situation.

⁴⁹ S'il ne fallait retenir qu'un seul chiffre, le tonnage de la pêche industrielle en 2007 représente moins de 8% de ce qu'il était en 1991

⁵⁰ Le maintien de cette activité, pourtant handicapée par la piètre qualité des infrastructures d'accueil, pourrait paraître étonnant mais s'explique par l'intérêt que représente pour les croisiéristes canadiens un « toucher » à Saint-Pierre-et-Miquelon. La législation canadienne sur les autorisations d'opérer un casino à bord exige que le navire ait effectué au moins une escale internationale. De ce point de vue, la situation géographique de l'archipel est intéressante mais on ne peut que souligner à quel point cet « avantage » est fragile.

⁵¹ Les déplacements de Saint-Pierrais vers Miquelon-Langlade, notamment en période de week-ends et de vacances expliquent en large partie cette tendance. La mission, qui a pu effectuer le déplacement par voie maritime, a pu constater que la qualité du service rendu (confort, rapidité et fiabilité du navire effectuant la liaison inter-îles) a sans aucun doute également contribué à cette augmentation.

⁵² Le trafic conteneurisé, autre indicateur d'activité représentatif pour un port de commerce, se limite en moyenne à une vingtaine d'EVP par semaine.

infrastructures permettant de concevoir de nouvelles activités. **Cette réalité est aggravée par le fait que, contrairement à la règle appliquée partout ailleurs, y compris dans les DOM, selon laquelle « le port finance le port », l'intégralité des droits perçus le sont au profit des collectivités locales, selon des clés de répartition variables⁵³**. De ce fait, le port est intégralement financé par de la ressource budgétaire, ce qui constitue un cas unique pour un port d'Etat. Par ailleurs, en application des dispositions organiques, qui ne font que confirmer la situation antérieure, la compétence fiscale ressort de la collectivité territoriale, qui fixe par des délibérations l'assiette et le taux des différents droits⁵⁴. Il convient donc de souligner que **l'Etat, en tant que gestionnaire du port, se trouve totalement dépourvu de l'instrument tarifaire, qui constitue l'un des leviers importants d'une politique de développement portuaire⁵⁵**.

Cette singularité de Saint-Pierre-et-Miquelon rend par ailleurs particulièrement malaisé tout exercice qui tendrait à vouloir reconstituer une comptabilité analytique de l'activité portuaire, dans la mesure où, en l'espèce, le rapprochement entre dépenses et recettes est totalement artificiel. La simple analyse des montants se révèle d'ailleurs peu significative, dans la mesure où la répartition classique droits de port navire / droits de ports marchandises est, dans le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon, quelque peu malmenée.

L'essentiel de ce qui, dans les autres ports, correspondrait à des droits de port navire est constitué par des droits de quais (pour un montant de 61 846 € en 2007), perçus, ce qui constitue une originalité, à 90% au profit de la Chambre d'Agriculture, de Commerce et d'Industrie.

L'équivalent des droits de port marchandises, parmi lesquels on peut ranger tout ce qui ne constitue pas un droit de douane ou un octroi de mer, est constitué par deux taxes : les « droits de débarquement », votés et perçus au profit des deux communes du territoire⁵⁶ (pour un montant total de 1 M € annuels) et d'une « taxe spéciale à l'importation » prélevée par la collectivité territoriale (pour 2,7 M € par an, montant 2007).

Le reste des « ressources portuaires » ou assimilables ne représente que des montants marginaux, quand ils ne sont pas purement symboliques, notamment le produit des redevances d'utilisation des équipements portuaires (3 361 € par an pour la cale de halage !) ou le produit des AOT (3 771 € par an...).

Indépendamment des ressources dégagées dans le contrat de développement, les ressources budgétaires (hors titre 2) sont relativement modestes et proviennent de crédits alloués au titre du BOP Central 206 (Transports Terrestres et Maritimes), Action 3 – infrastructures fluviales, portuaires et aménagement du littoral. L'état communiqué par la Trésorerie Générale et qui reflète la situation au 12/11/2008 mentionne une enveloppe attribuée au titre des dépenses de fonctionnement (58 300 €) et une aux dépenses d'entretien (297 000 €).

⁵³ Par application du principe d'universalité budgétaire, les droits de port alimentent donc le budget général des collectivités.

⁵⁴ Art. LO 6414-1 – II du code général des collectivités territoriales

⁵⁵ La mission estime superflu de développer davantage ce point, qui dépasse de très loin la simple question du port et qui a fait l'objet d'une analyse poussée à l'occasion d'une récente mission de l'IGA consacrée au financement de la Collectivité territoriale et dont les conclusions ont été remises au secrétaire d'Etat à l'outre-mer.

⁵⁶ Configuration étrange, s'agissant d'une taxe communale alors que la compétence fiscale relève en principe de la compétence de la collectivité territoriale, mais pour laquelle il semble que l'article LO 6414-6 du code général des collectivités territoriales offre une base juridique.

Ce constat ne peut qu'inciter, comme on le verra dans la partie consacré aux perspectives de développement, à **être extrêmement réservé sur tout programme ambitieux de développement des infrastructures du port, dans la mesure où seuls l'Etat et, pour une part non négligeable, l'Union européenne⁵⁷ en supporteraient le coût.**

- **Une stratégie d'investissement essentiellement dédiée au maintien en l'état de l'outil portuaire, justifiée par l'absence de réelle perspective de développement**

La stratégie d'investissement pour les ports de Saint-Pierre-et-Miquelon se résume actuellement à l'inscription au contrat de développement de cinq « projets » dont la caractéristique est de correspondre, pour 4 d'entre eux, à des chantiers de remise à niveau ou de réparation lourde des infrastructures existantes. 8,4 M € seront ainsi consacrés à la réparation des deux principaux quais (quai de l'Alysse et quai en eau profonde), au renforcement de la digue du port de Miquelon et à la reconstruction du hangar sous douane du port de Saint-Pierre. La mission n'estime pas devoir remettre en cause l'opportunité de ces projets, qui correspondent à des exigences minimales de maintien de la capacité opérationnelle de l'outil portuaire⁵⁸. Le seul véritable « nouveau projet » a trait à l'aménagement d'une gare maritime (2,2 M €), financée essentiellement par la collectivité territoriale.

La mission relève qu'en l'état, il n'est pas prévu d'investissement qui, par sa nature ou sa destination, s'inscrirait dans une logique de développement de « l'offre portuaire », susceptible de générer un flux additionnel de revenus pour le territoire. La mission souligne qu'il n'y a pas, à l'heure actuelle, de réel projet stratégique pour le port mais elle se doit, dans le même temps, de préciser que, de son point de vue, aucun élément objectif n'est de nature, pour le moment, à laisser croire qu'un tel exercice pourrait être autre chose qu'une spéculation hasardeuse. Les différents entretiens conduits avec les représentants du milieu économique de l'archipel conduisent en particulier à dresser un constat peu encourageant des perspectives de développement portuaire, non pas que celles-ci soient totalement inexistantes, mais parce qu'elles reposent sur des hypothèses dont la fragilité est grande.

La mission note que la direction de l'équipement avait, de son côté, tenté en 2004 de se positionner dans une démarche prospective, à travers une étude dont la réalisation avait été confiée au Port autonome du Havre et à la société CATRAM⁵⁹. Ce rapport évaluait, dans une perspective s'étalant sur 15 ans, un besoin en investissement à hauteur d'une centaine de millions €. L'administration centrale du MEEDDAT avait décidé de ne pas donner suite à cette étude, estimant à juste titre les montants en jeu disproportionnés au regard des perspectives. La mission note d'ailleurs que l'actuel directeur de l'équipement se montre également très réservé sur cette étude, en raison du caractère peu achevé de la réflexion économique⁶⁰. Elle partage, sans restriction, son point de vue.

Des quelques perspectives qui ont été évoquées devant elle, la mission a cependant retenu avec intérêt celle consistant à proposer, à Saint-Pierre, une infrastructure d'appui à

⁵⁷ Il s'agit des crédits accordés dans le cadre du FED, qui sont, en termes de présentation budgétaire dans le contrat de développement 2007-2013, comptabilisés comme des financements de la Collectivité.

⁵⁸ Elle a pu notamment constater, à l'occasion de sa visite des installations portuaires, l'état de dégradation du hangar sous douane.

⁵⁹ Etude d'aménagement à long terme du port de Saint-Pierre – novembre 2004

⁶⁰ La part consacrée à la plaisance et à la grande plaisance semble en effet disproportionnée et il apparaît peu réaliste d'imaginer qu'un décollage du port de Saint-Pierre puisse reposer sur cette seule dimension.

terre aux exploitations pétrolières canadiennes off-shore⁶¹. Cette idée, basée sur une exploitation judicieuse du positionnement géographique de l'archipel, pourrait présenter l'intérêt d'apporter un complément d'activité portuaire réellement nouveau, qui ne se limiterait pas à de l'importation de biens mais générerait également de l'emploi localement⁶². Un tel projet nécessiterait toutefois l'aménagement d'un espace portuaire dédié, à proximité immédiate du quai en eau profonde ce qui, compte-tenu de la topologie des lieux, nécessiterait vraisemblablement des travaux assez lourds.

Il convient cependant d'insister sur le fait qu'un tel investissement n'aurait de sens que s'il était d'une part étayé par un solide dossier, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle⁶³, et que si les risques liés à la mise de fonds initiale étaient, au moins partiellement, assumés par le secteur privé. De ce point de vue, une formule telle que le PPP, ou, en cas de projet moins ambitieux, la délivrance d'une AOP/OSP, pourraient présenter un intérêt, en ne laissant pas à la seule puissance publique le soin de se lancer dans un pari qui peut se révéler hasardeux.

La mission recommande, en tout état de cause, que ces réflexions soient valorisées dans un premier temps au sein du conseil portuaire afin de leur donner une réelle substance qui, seule, pourrait permettre de déboucher un jour sur un réel projet.

⁶¹ Pouvant permettre, par exemple, d'effectuer à terre un certain nombre de travaux sur des équipements utilisés sur les plateformes.

⁶² Cette perspective était d'ailleurs évoquée, mais de manière très laconique, dans l'étude de 2004 précitée.

⁶³ La mission se montre d'autant plus circonspecte que le fort ralentissement économique mondial enclenché depuis la fin de l'année va probablement se répercuter de manière amplifiée sur le secteur pétrolier et qu'il n'est pas évident que les sociétés d'exploitation off-shore opérant sur les gisements canadiens ne vont pas fortement « réduire la voilure » sur leurs investissements dans la zone, relativisant, au moins à court terme, le « boom » du pétrole à Terre-Neuve.

ANNEXE 4 : PORT REUNION

Le port de l'île de la Réunion est un port d'intérêt national relevant de l'Etat dont l'outillage public est concédé à la CCI de la Réunion (CCIR) jusqu'au 30 juin 2018. C'est le principal port maritime des DOM et celui dont l'activité se développe le plus.

I- CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES

1- Situation générale

L'île de la Réunion est située dans le sud-ouest de l'océan indien à environ 700 km à l'est de Madagascar et à 200 km au sud-ouest de l'île Maurice. Elle a une superficie de 2512 km² et une population de 810 000 habitants.

Le fait d'être un département français d'outre-mer depuis 1946, associé à son statut récent de région ultra-périphérique de l'Union Européenne lui a permis un développement rapide avec une population essentiellement concentrée sur les 200 kilomètres de côtes.

L'activité portuaire, en matière de commerce et de croisières, est regroupée sur un seul site "PORT RÉUNION" (commune de LE PORT) avec 2 parties : le Port-ouest inauguré en 1886 et le Port-est, distant de 3 kilomètres, inauguré un siècle plus tard, du fait de la saturation du premier port enserré dans la ville.

2- Un port en développement constant

L'important développement démographique de l'île a conduit le port à faire des adaptations constantes avec création de terre-pleins, construction de quais, élargissement de la darse et transfert d'activités du port ouest sur le port-est.

Le trafic total du port-est en effet passé de 730 000 t en 1967 à 4 304 000 t en 2008.

Le trafic de conteneurs qui a été de 225 000 EVP en 2008 situe Port Réunion au 3ème rang des ports français.

Comme indiqué précédemment, le port-ouest est proche de la saturation du fait de son enclavement et le port-est dispose certes d'une réserve pour une extension ultérieure mais, du fait qu'il a également été gagné sur la terre en raison des difficultés à établir des digues de protection par grande profondeur, cette réserve n'est pas gigantesque.

Le chenal d'accès du port-ouest est à -10 m et celui du port-est à -16 m.

3- Une problématique de dragages délicates

Celle-ci concerne essentiellement le port-ouest puisque celle du port-est est assez classique avec un dragage tous les dix ans avec emploi de matériels spécifiques mais classiques.

Pour le port-ouest, les problèmes sont apparus dès la création du port en 1886 du fait que les houles australes qui sévissent d'avril à septembre génèrent un transit littoral qui déplace les alluvions de la rivière des galets vers le nord en direction de la pointe du phare. Le volume des matériaux déposés chaque année se situe entre 20 000 et 60 000 m³. La digue qui avait été allongée pour diminuer le volume des dépôts a été détruite en très grande partie en 1980 et sa reconstruction délicate n'a pu être envisagée pour l'instant.

Une campagne de dragage annuelle est donc nécessaire avec une dragline, puis un transport par camion et par bateau, de manière à engraisser la plage.

Ces travaux à la charge de l'Etat, bénéficiant depuis longtemps d'une participation supérieure à 50 % de la CCIR, l'Etat n'étant pas à même de financer totalement ceux-ci.

4- Les principales zones d'activités sont :

Au port-ouest	1 terminal sucrier avec 1 portique de chargement de 400 t/h 1 darse de pêche avec équipement nouveaux 1 darse pour la marine nationale 1 bassin sud pour le gaz, le ciment, le bitume et le pétrole 1 poste céréalier avec 2 déchargeurs de 400 t/h et 200 t/h
Au port-est	1 terminal à conteneurs avec 4 portiques "over panamax" et 14 chariots cavaliers 2 quais pour vracs et divers avec 1 grue mobile 1 poste à hydrocarbures

L'équipement de superstructures est complété d'équipements d'assèchement (un slipway et un élévateur à sangles) et d'équipements de stockages :

- 5 chambres froides de 10 590 m³ et 208 prises par conteneurs
- de silos de stockage de sucre (80 000 m³)
- des silos de stockage de céréales (47 000 m³)
- des caves de stockage de bitume 4000 t
- de nombreux magasins de stockage

5- Les projets de développement

Au delà des réalisations actuelles, et compte tenu que le trafic augmente en moyenne de 4 % par an, un premier schéma portuaire porte sur la période 1996-2013 qui sera suivi d'un second courant la période 2015-2040.

Le premier schéma a porté dernièrement sur les travaux au port-est avec approfondissement et élargissement du chenal à -16 m et construction de 650 m de quai pour accueillir des navires de 14 m de tirant d'eau.

Sur le port-ouest, les travaux ont porté sur la réalisation d'importants équipements pour recevoir la pêche industrielle, énorme pari sur l'avenir car Port Réunion ne reçoit actuellement que 2% des produits de la pêche de la zone située au sud de l'île

Les deux prochaines réalisations ont trait à la réalisation d'un silo à céréales de 60 000 t au port- est et la construction d'une nouvelle darse de plaisance au port-ouest.

Pour le long terme, il est envisagé la création d'un avant-port et l'extension au sud du site actuel de port-est.

II- STATUT ET ORGANISATION GÉNÉRALE

Port Réunion, doté du statut noté en préambule, a été comme les ports de la Martinique et de la Guyane exclu du transfert réalisé en métropole au bénéfice des régions (application du décret 2006-330 du 26 mars 2006). Le Conseil Régional de la Réunion interrogé sur la manière dont il percevait la future gouvernance de Port Réunion ne s'est toujours pas prononcé et le Conseil Général nous a simplement indiqué qu'il soutiendrait la position de la Région.

1- Les services de l'Etat

La Direction du port est assurée par le Directeur départemental de l'Equipement assisté du chef du service des ports et bases aériennes qui anime et coordonne les activités des acteurs portuaires.

- Les principales missions sont
- l'exploitation du port et sa réglementation
 - l'aménagement général du port (étude et travaux d'infrastructures)
 - les études prospectives sur l'évolution du transport maritime
 - l'entretien des ouvrages maritimes et le contrôle des profondeurs
 - la gestion des quais et la police portuaire
 - la sûreté et la sécurité
 - le contrôle de la concession et le suivi des coûts de passage portuaire
 - la gestion du patrimoine de l'Etat

Ces missions sont remplies par une soixantaine d'agents dont 10 inscrits maritimes, l'effectif et les moyens financiers étant en diminution constante.

2- Les services de la concession portuaire

La concession d'outillage a été attribuée à la CCIR en décembre 1955 pour 30 ans. Elle a été renouvelée pour 30 ans le 29 avril 1998 et 6 avenants sont venus modifier l'arrêté initial. La date d'échéance actuelle est donc le 30 juin 2018.

La CCIR est en charge du domanial (gestion des terre-pleins et magasins amodiés des terminaux du port de commerce, de l'exploitation du port de pêche et de l'exploitation du port de plaisance.

L'effectif de la concession portuaire est d'environ 220 agents dont 109 relèvent de la convention UPACCIM, dite convention verte, le reste des personnels relevant du statut général des CCI.

3- Activités hors concession

L'activité de remorquage est assurée par une société privée BOLUDA avec 3 remorqueurs et l'activité de lamanage par cette même société, qui dispose de 3 vedettes.

III- LA MANUTENTION

La manutention est régie par les textes applicables aux ports métropolitains, notamment la loi de juin 1966 et la convention collective nationale de la manutention portuaire étendue à la Réunion en 1995.

L'originalité de l'organisation de la manutention à Port Réunion tient au fait que la CCIR, propriétaire des outillages publics, n'exerce pas la conduite des portiques et de la grue mobile qui sont loués sans personnel aux aconiers privés, le concessionnaire assurant la maintenance et la mise à disposition de ces outils par un contrat de sous-traitance à une entreprise privée.

Il y a lieu de noter également que l'ensemble des dockers ont été mensualisés en 1994.

Le concessionnaire intervient directement pour le déchargement des céréales au poste 9 du port-ouest, le chargement de sucre au poste 7 du port-ouest, le déchargement de bitume au poste H du port-ouest et le raccordement bord à quai des cuves du tanker au pipe-line du dépôt pétrolier.

Le reste des activités de manutention bord et terre est effectué par les entreprises de manutention privées.

Pour ce faire, les entreprises de manutention sont au nombre de quatre :

- La Société d'Acconage et de Manutention de la Réunion (SAMR)
activités : conteneurs et conventionnel
effectifs : 95 personnes dont 44 dockers mensualisés
capital détenu par le groupe Bolloré
- La Société de Manutention et de Consignation Maritime (SOMACOM)
activités : conteneurs et conventionnel
effectifs : 79 personnes dont 39 dockers mensualisés
capital détenu par la famille RIGAT
- La Société Georges Michel (Manutention (SGM/Manutention)
activités : conteneurs, conventionnel et véhicules
effectifs : 85 personnes dont 49 dockers mensualisés
capital détenu par la famille Georges Michel

Un GIE de moyens SERMAT a été créé par ces 3 sociétés en vue d'acheter, entretenir et louer les engins et cavaliers à ses membres. Les portiques sont loués par chacune des sociétés à la CCIR.

- La 4ème entreprise est la Coopérative Ouvrière Réunionnaise (COR) créée en 1994 par un collectif de dockers :

activités : vracs et conventionnel

effectifs : 43 personnes dont 34 dockers mensualisés

capital détenu par les coopérateurs

Le fonctionnement de la manutention ne donne pas lieu à de difficultés particulières, la mensualisation des ouvriers dockers et le fait que les entreprises de manutention exploitent directement le terminal conteneurs, le tout dans un contexte de développement continu y contribuant pour beaucoup. Toutefois pour améliorer ce fonctionnement et gagner en productivité (amélioration de la disponibilité et de la maintenance) les manutentionnaires sont demandeurs de la cession des portiques à leurs sociétés.

L'effectif dockers paraît bien adapté et les opérations portuaires sont prévues en 3 shifts (en pratique cependant seuls 2 shifts 7/14 et 14/21 sont effectivement réalisés). Le rendement des portiques est de 21 à 22 EVP/heure ce qui est très convenable.

IV- LE TRAFIC

Les éléments de trafic depuis 1995 sont les suivants :

En kt	1995	1997	1999	2002	2004	2006	2008
vracs solides	941	937	1 033	962	1 214	1 396	1327
vracs solides	545	593	639	704	814	740	781
marchandises diverses	1 230	1 225	1 387	1 528	1 862	1 811	2 196
TOTAL	2 716	2 755	3 053	3 194	3 890	3 947	4 304

Le trafic annuel moyen est en progression constante sur les 13 dernières années. L'évolution globale est d'environ 60 % sur la période avec une répartition de 15 % pour les exports et 85 % pour les imports.

L'export est principalement constitué du trafic de sucre et du trafic de divers en conteneurs. Il y a lieu par ailleurs de noter qu'on assiste depuis 2007 à une reprise du trafic de transbordement. L'import est principalement contribué d'hydrocarbures, de bitume, de charbon, de céréales et de clinker.

Le trafic passagers est très modeste, la Réunion n'étant pas une destination de croisière. Le trafic 2007 est de 37 648 passagers.

Le trafic de marchandises conteneurisées est en évolution constante passant de 145 172 EVP (1 196 848 t) en 1998 à 224 873 EVP (1 767 729 t) en 2007 soit une progression moyenne d'environ 7 % par an.

V- SITUATION FINANCIÈRE

1- Contexte général

La CCIR est titulaire, en plus du port, de 3 concessions (port St-Gilles, port Ste-Marie et aéroport Roland Garros). Le poids de PORT RÉUNION est déterminant aussi bien en termes de chiffre d'affaires que de rentabilité et, malgré de lourds investissements, cette concession a des résultats tout à fait satisfaisants.

A l'inverse, la concession aéroportuaire a été prolongée jusqu'en 2013 (au lieu de 2009) dans le cadre d'un plan de redressement afin de préparer sa transformation en société aéroportuaire.

La concession de port St-Gilles est structurellement déficitaire avec des difficultés de mise en recouvrement des loyers. Il en va de même pour port Ste-Marie, avec toutefois des montants plus faibles.

A cela s'ajoute le problème du service de la formation professionnelle, en fort déficit depuis quelques exercices.

La Trésorerie Générale de la Réunion a donc constaté que Port Réunion assure les besoins de trésorerie de toutes ces concessions et de la formation professionnelle ce qui nécessite d'y porter une attention particulière afin de ne pas se trouver dans une situation similaire à celle que connaît la Guyane.

2- Analyse sommaire des comptes

Le chiffre d'affaires 2007 est de 33 170 k€ avec une progression de 9,35 % par rapport à 2006 dû à une augmentation de 6,7 % du tonnage avec une augmentation croissante des conteneurs, lui permettant maintenant de dépasser largement les vracs solides. Les charges de personnel représentent 11 476 k€ soit environ 35 % du CA. L'excédent brut d'exploitation est à 14 450 k€ et la capacité d'auto-financement à 12 696 k€ démontrant la capacité de Port Réunion à dégager de la rentabilité malgré les forts investissements réalisés. L'année 2007 a vu le fonds de roulement augmenter de 7139 k€ et son montant (35 713 k€) est supérieur au CA de l'exercice, de même que la trésorerie (34 289 k€).

3- Les investissements

Les investissements projetés, et en grande partie réalisés, portent sur l'extension du port-est et la restructuration du port-est, avec la répartition habituelle pour la maîtrise d'ouvrage des infrastructures (Etat) et des superstructures (CCIR).

Le montant global de l'opération est de 169,5 M€ avec des financements :

- de l'Etat
- de la concession portuaire CCI
- du FEDER
- de la Région
- du Département

La bonne situation financière de la concession et les importantes aides fournies par le FEDER permettent de supporter sans difficultés les coûts élevés de ces projets.

VI- STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ET AXES POTENTIELS DE RÉFORME

Un schéma directeur portuaire très complet portant sur la période 2007-2015 a été élaboré qui permet de répondre aux préoccupations de développement dans les prochaines années, compte tenu de l'expansion démographique. Cela permettra de répondre à l'important développement du terminal à conteneurs, de rationaliser l'organisation et les moyens du terminal polyvalent et du terminal multivrac en ce qui concerne le port-est.

Pour le port-ouest, l'objectif, compte tenu de la proximité de l'agglomération de la Ville du Port, sera de mettre en oeuvre le programme ville-port avec le développement et la structuration du pôle pêche, le transfert du silo cimentier et la création d'un bassin de plaisance pour grandes unités ainsi que d'une gare maritime.

En conclusion, le schéma proposé est rationnel et n'appelle pas de commentaires particuliers compte-tenu du travail efficace mené sur le sujet par la DDE et la CCIR.

VII- PRINCIPALES OBSERVATIONS

1- L'organisation portuaire est placée sous l'autorité du directeur de l'équipement qui, en dehors des missions exercées directement par ses services, est chargé du contrôle de la concession octroyée à la CCIR. Si globalement, le port fonctionne bien, de nombreuses critiques ont toutefois été émises à l'encontre de ce système dual : absence de concertation et de dialogue pour le concessionnaire, absence d'autorité à l'égard de la DDE sans pour autant que la qualité intrinsèque des acteurs ne soit mise en cause. Cela peut s'expliquer par le fait que l'insuffisance de crédits mis en place par l'Etat, conduit les services de l'équipement à solliciter de plus en plus le concessionnaire pour compenser ce manque tant pour l'entretien du port que pour les frais de fonctionnement. Le travail en commun, source d'efficacité, s'en trouve renforcé, certes, mais souvent, au détriment de l'autorité et de l'esprit critique dont il faudrait faire preuve. Ce système de gouvernance paraît donc inadapté, une structure monocéphale étant certainement plus appropriée

2- Le rôle des collectivités locales doit être renforcé, sans pour autant qu'il ait été exprimé ni par celles-ci, ni par les socio-professionnels d'une demande de substitution à l'Etat, qui d'après nos interlocuteurs représente la meilleure garantie de neutralité dans les différents domaines de la vie portuaire.

3- La manutention

Il a été mentionné dans le paragraphe III que l'originalité du port tenait au fait que les dockers avaient été mensualisés en 1994 et, surtout, que les portiques et grue mobile du terminal à conteneurs n'étaient pas conduits par le personnel de la CCIR mais par le personnel des manutentionnaires ce qui peut être considéré comme une avancée vers l'opérateur intégré avec unicité de commandement sur ce terminal.

Sur le plan social, on peut considérer que le port n'a pas de problèmes majeurs et fonctionne bien. Le développement régulier du trafic au cours des 15 dernières années et les prévisions futures montrant une continuité en la matière expliquent en partie cette situation. Les travaux réalisés et le schéma de développement futur sont une garantie, dans les 20 prochaines années, d'une exploitation du port (linéaire de quais, hangars, portiques, terre-pleins) dans de bonnes conditions.

4- La croisière

Quasiment embryonnaire à ce jour, les escales de croisière se font dans des conditions très "sobres", probablement parce que, contrairement aux Antilles, ce secteur est moins facilement porteur de développement économique.

ANNEXE 5 :
LE PORT DE DEGRAD DES CANNES (GUYANE)⁶⁴

Le port de DEGRAD DES CANNES est un port d'intérêt national appartenant à l'Etat. Son trafic total a à peine dépassé 570.000 tonnes en 2007 (source : DDE), soit 380.000 tonnes, déduction faite des hydrocarbures. C'est le plus petit des ports maritimes de commerce de métropole et des départements d'outre-mer (DOM). Son tonnage représente moins du sixième de celui de Fort-de-France ou de Pointe-à-Pitre.

Comme pour les autres DOM, l'économie guyanaise est très dépendante du port de DDC puisque 95 % du fret y transite.

I- LE PORT DE DDC OCCUPE UN SITE PEU FAVORABLE AU DEVELOPPEMENT DU TRAFIC COMMERCIAL

Ce port, qui comportait 3 sites jusqu'au 31 décembre 2007, est aujourd'hui établi sur 2 sites : le site principal situé à Dégrad des Cannes et le site de Kourou :

- initialement établi au LARIVOT, au sud-ouest de la ville de Cayenne, le site principal a été transféré en 1974 au sud-est de celle-ci, sur le site de DEGRAD DES CANNES (DDC) sur la commune de Remiremont-Montjoly ;
- un site secondaire (intégré dans les limites administratives du port de DDC depuis avril 2001) est établi à Pariacabo sur la commune de Kourou, à l'embouchure de la rivière de Kourou. Il approvisionne pour partie le centre spatial et comporte des stocks d'hydrocarbures ;
- depuis le départ du port de commerce à DDC, le site du LARIVOT est consacré quasi-exclusivement au port de pêche. Ce port a été transféré par l'Etat à la commune de Matoury au 1^{er} janvier 2008. Il reste néanmoins géré par la CCI de Guyane.

1- Situation et description du site de DDC

Le port de DDC se situe sur la rive gauche de l'estuaire du fleuve Mahoury, à plusieurs kms de l'océan Atlantique. Son accès est très difficile : le chenal de 15 kms de long est très étroit (90 mètres de largeur). Surtout, il doit être constamment dragué pour que puisse être maintenue une profondeur de 3,7 mètres, ce qui autorise, dès lors qu'on attend la marée haute, un tirant d'eau de 6 mètres. Seul, le cercle d'évitage (zone de 400 mètres de diamètre située en face du port, qui sert à la manœuvre des navires) est dragué à 6 mètres. Le port est en effet exposé à un apport massif et constant de vases venant de l'estuaire de l'Amazone, situé à 500 kms au sud-est. En outre, le chenal est mal orienté par rapport aux alizés et au courant équatorial, ce qui oblige les navires à prendre le chenal par le travers et réduit la sécurité de la navigation. Il faut une heure pour faire les 15 kms du chenal à marée haute.

⁶⁴ Les éléments de constats présentés dans cette annexe sont issus des documents remis à la mission par les services de l'Etat (DDE...) et par la chambre de commerce et d'industrie de Guyane (CCIG). On citera notamment l'observatoire des transports (version à jour à juillet 2008). Ce document a été créé dans le cadre du Programme Opérationnel FEDER 2007-2013, l'un des enjeux de l'axe n°4 étant de « rénover et d'augmenter les capacités d'accueil et de traitement de la principale infrastructure portuaire de Guyane » et de mesurer l'effet des actions conduites dans ce cadre.

Il a été clairement indiqué à la mission au cours de ses entretiens que le choix du site de DDC, pour y transférer le port de commerce en 1974, avait été vivement contesté, ce site étant considéré par de nombreux professionnels comme défavorable à la navigation et à l'installation d'un port. Le chenal a d'ailleurs dû être dragué dès la première année d'exploitation du port à DDC. Des échouements, assez fréquents, ont été évoqués auprès de la mission : le Kerfons – qui livre les hydrocarbures à DDC – s'est ainsi échoué 2 fois en 2006.

Les contraintes de navigation sont donc extrêmement fortes : obligation de desservir le port de DDC avec des navires de faible tirant d'eau (6 mètres dans les conditions les plus favorables, à comparer à des tirants d'eau plus habituels de 10/12 mètres), obligation d'attendre la marée haute pour prendre le chenal, quasi-obligation de prendre un pilote pour réduire l'insécurité. Compte tenu de ces contraintes, les portes - conteneurs ne pouvaient, jusqu'à une période récente, pénétrer à pleine charge dans le port de DDC : ils devaient décharger une partie de leur cargaison à Port of Spain (Trinidad et Tobago), les conteneurs débarqués étant alors transbordés sur des petits caboteurs. Ces contraintes se traduisent par des temps d'attente, des coûts de transbordement, une utilisation insuffisante des installations, ce qui, au total, accroît le coût du passage portuaire.

En outre, cette situation est très pénalisante financièrement puisque le coût annuel du dragage s'élevait, ces dernières années, à environ 2,4 Millions €, partagé à part égale entre l'Etat et la CCIG, ce montant devant s'accroître à compter de 2009 après les travaux d'aménagement du chenal.

2- Le site de Pariacabo à Kourou

Même s'il est intégré dans les limites administratives du port de DDC, ce port n'est pas concédé à la CCIG. Il fait l'objet d'une AOP OSP (autorisation d'outillage public avec obligation de service public) d'une durée de 20 ans (échéance : 2021) au profit du CNES, qui perçoit d'ailleurs les droits de ports.

Les conditions d'accès sont difficiles mais moins contraignantes que celles de DDC (courants traversiers insignifiants sur le fleuve Kourou) : longueur du chenal (13,5 kms), nécessité de draguer en permanence pour maintenir la profondeur du chenal à 2,5 mètres et permettre l'accès de navires d'un tirant d'eau de l'ordre de 5 mètres. Les coûts de dragage sont assurés par le CNES.

Ce port dispose d'un appontement Roro /lolo utilisé par les navires qui transportent les éléments de la fusée Ariane ainsi que par le pétrolier KERFONS. Il dispose également de cales inclinées et d'appontements utilisés par la marine. Tous les outillages appartiennent au CNES et sont opérés par son personnel. Ce port, dont l'enceinte comprend un port militaire, est exclusivement réservé à l'activité spatiale, à l'exception de livraisons de carburants stockés par la SARA (Société Anonyme de la Raffinerie des Antilles, dont le siège est en Martinique).

II- LE PORT DE DDC EST CARACTERISE PAR LA FAIBLESSE DES TRAFICS ET UN QUASIMONOPOLE DES DESSERTES MARITIMES

Le trafic est le plus faible de tous les ports d'outre-mer et, comme pour tous ces ports, le trafic est très déséquilibré, les importations dépassant de très loin les exportations⁶⁵. Le taux de couverture du commerce extérieur est de 12,4% en 2007

Type de trafic (en tonnes – 2007)	Entrées	Sorties	Total
Marchandises en conteneurs	247 291	26 876	274 167
Vracs solides	76 413	0	76 413
CNES	11 029	3 088	14 117
Véhicules	10 422	86	10 508
Divers	4 911	120	5 031
Sous-total	350 066	30 170	380 236
Hydrocarbures	189 862	/	189 862
TOTAL	539 928	30 170	570 098

Source : DDE

Les importations représentent 7,9% (un peu plus de 30.000 tonnes) seulement du trafic total hors hydrocarbures (380.000 tonnes en 2007). Cette proportion n'est pas sensiblement modifiée si on tient compte de la valeur des marchandises. Sur un total de 852 millions € en 2007, les importations en représentent près de 90 % (760 Millions €) et les exportations 11% environ :

- les exportations sont essentiellement constituées de produits de la pêche (les crevettes constituant le premier poste d'exportation), d'or, de riz et de bois ;
- la Guyane important la quasi-totalité de ce qu'elle consomme, la place des importations est très importante.

En 2007, les volumes transportés (ensemble des trafics dont hydrocarbures) ont augmenté de 8,7% par rapport à 2006 mais seulement de 33% depuis 1995. En effet, la mise en service en 1996 du barrage hydroélectrique de Petit Saut s'est traduite par une importante diminution des importations de fuel destiné à la centrale électrique. Ce n'est qu'en 2000 environ que le volume total transporté a retrouvé le niveau de 1995.

Le trafic de conteneurs est très faible

Le trafic de conteneurs en 2007

	Nombre d'EVP (20 et 40 pieds)	Nombre de mouvements
A L'IMPORT	24 337	17 859
<i>dont conteneurs pleins</i>	<i>24 265</i>	<i>17 808</i>
<i>dont conteneurs vides</i>	<i>72</i>	<i>51</i>
A L'EXPORT	23 241	17 027
<i>dont conteneurs pleins</i>	<i>2 912</i>	<i>2 188</i>
<i>dont conteneurs vides</i>	<i>20 329</i>	<i>14 839</i>
TOTAL	47 578	34 886

Source : DDE

⁶⁵ Il s'agit des importations et exportations telles que les enregistrent les services douaniers : ne sont pas évoquées ici les exportations de services, notamment au titre de l'activité spatiale, du tourisme...

L'offre de transport conteneurisé vers la Guyane est assurée par 2 lignes commerciales :

- une ligne transatlantique, essentiellement desservie par CMA-CGM. Celle-ci assure une escale par semaine environ à DDC (54 escales pour l'année 2007) au cours d'une rotation de 42 jours desservant notamment une douzaine de ports au départ d'Algésiras (Espagne) : Rotterdam, Rouen et Le Havre, Philipsburg, Port of Spain (Trinidad et Tobago), Degrad des Cannes, puis Belem, Fortaleza et Natal au Brésil, avant le retour sur Algésiras. Depuis 2008, 6 navires (4 pour CMA-CGM et 2 pour MARFRET), spécialement conçus pour l'accès au chenal de DDC, assurent cette desserte : ils ont une plus grande capacité et peuvent transporter 1700 EVP, au lieu de 1 200 à 1 300 EVP auparavant. Selon les informations transmises par les armateurs, ces bateaux ne sont pas pleins et disposeraient d'une réserve de capacité supplémentaire de 20 à 30%, ce qui met en évidence la nécessité, pour l'armateur, de charger davantage dans d'autres ports que DDC pour ne pas dégrader la rentabilité de la ligne et rentabiliser l'investissement. L'augmentation des droits de ports/navire (effet mécanique de l'augmentation de la taille des navires) renforce cette nécessité. Le changement de taille des navires rend donc indispensable l'amélioration de la productivité du port de DDC (Cf. point VIII) ;
- une ligne régionale « Guyanas » assurée exclusivement par l'armement CMA-CGM, à raison d'un peu moins d'une escale par semaine (45 pour l'année 2007) à DDC. Cette ligne assure une rotation de 14 jours entre la Caraïbe et le plateau des Guyanes : elle part de Pointe-à-Pitre et dessert notamment Fort-de-France, Port of Spain (Trinidad et Tobago), Paramaribo (Surinam) avant de faire escale à DDC puis de revenir à Pointe-à-Pitre en desservant Georgetown (Guyana). Avec la mise en service de bateaux de plus grande capacité sur la ligne transatlantique, le nombre d'escales sur la ligne régionale devrait diminuer à compter de 2008, cette tendance devant s'amplifier après les travaux d'élargissement et d'approfondissement du chenal. Dans cette perspective, un contrat de transport de la banane du Surinam a été négocié par CMA-CGM : la banane, embarquée à Paramaribo, est transbordée à Pointe-à-Pitre à destination des ports de la mer du Nord.

On retiendra :

- un quasi-monopole de CMA-CGM : même si un accord commercial (25% des volumes pour Marfret) permet à CMA-CGM de transporter des conteneurs pour MARFRET (et inversement), 73 % des escales ont été assurées par des navires de CMA-CGM sur la ligne transatlantique en 2007, cette proportion passant à 91% sur la ligne régionale ;
- le nombre de conteneurs (20 et 40 pieds) qui transitent par DDC représente 47 578 EVP mais 43% d'entre eux (près de 20 400) correspondent au retour de conteneurs vides ;
- la connexion entre les 2 lignes se fait à Port of Spain (Trinidad et Tobago). C'est là que, à certains moments, sont débarqués des conteneurs en provenance d'Europe pour alléger le navire et permettre à celui-ci de rentrer au port de DDC.

Les autres trafics

- le transport de vrac solide se limite à la livraison de gypse et de clinker (matières premières destinées à la cimenterie de DDC), en provenance respectivement de la Jamaïque et du Venezuela. On compte une livraison toutes les 6 semaines environ (9 escales en 2007) ;
- le transport de véhicules est effectué par une ligne spécialisée « Roro ». On retiendra une escale toutes les 3 semaines environ (16 escales en 2007) ;
- une livraison d'hydrocarbures et de gaz est assurée une fois par semaine environ par un bateau spécialisé, le Kerfons, adapté aux faibles profondeurs de DDC et de Kourou. Le méthanol, destiné à la fabrication du carburant du moteur d'Ariane, est importé de Trinidad et déchargé à DDC où il est stocké (2 bateaux en 2007). Il est ensuite transporté par camion vers Kourou ;
- à cela s'ajoute, pour mémoire, une ligne dont le seul client est le CNES : des navires Roro spécifiques transportent les éléments de la fusée Ariane jusqu'au port de Pariacabo (15 bateaux en 2007) ;
- enfin, il n'y a pas d'activité de croisières.

III- LES INFRASTRUCTURES DU PORT DE DDC SONT VETUSTES. PARTIELLEMENT INUTILISEES DU FAIT DE CETTE VETUSTE, ET PEU FREQUENTEES DU FAIT DE LA FAIBLESSE DES TRAFICS

Elles sont principalement constituées de l'aval vers l'amont :

- du port de commerce ;
- du terminal pétrolier
- du terminal minéralier
- du port de plaisance.

Ces infrastructures ont le plus souvent un taux d'occupation faible, ce qui se comprend bien dans la mesure où les importations sont calibrées pour satisfaire le marché des consommateurs guyanais (210.000 habitants au 1^{er} janvier 2007), qu'il n'y a pratiquement pas d'exportations et qu'il n'y a pas de transbordement. Au total, en 2007, on a compté 215 escales, tous trafics confondus, soit un bateau en moyenne 3 jours sur 5, ce qui donne la mesure de la faible fréquentation des infrastructures portuaires. Dans ces conditions, la rentabilité d'investissements de capacité ou même d'amélioration peut être problématique.

Le port de commerce comprend 3 quais et un quai « roro », qui ne peuvent accueillir des bateaux de plus de 6 m de tirant d'eau :

- **le quai n°1 est hors service depuis juillet 2002.** Long de 145 mètres, il date de la construction du port de DDC (1971/1972). Ce quai n'a jamais été ni reconstruit ni entretenu. La perforation du revêtement interdit d'y circuler ou d'y entreposer des conteneurs (taux d'occupation : 0) ;

- **le quai n°2 commence à présenter des signes de fatigue, du fait d'une absence d'entretien⁶⁶**. Sa construction remonte également à la construction du port. Long de 160 mètres depuis son allongement en 1981/1983, ce quai est actuellement le seul à pouvoir accueillir des porte-conteneurs. Son taux d'occupation – le plus élevé des infrastructures de DDC – a été de l'ordre de 70 % en 2007. Il sera sans doute plus faible en 2008 suite au conflit social de février 2008 ;
- le quai n°3, plus court (128 m), est aussi plus récent (1981/1983). Son état est considéré comme convenable. Il est utilisé pour le déchargement de produits lourds ou en vrac, notamment débarqués par les navires de la ligne Guyanas. Son taux d'occupation est très moyen (30%) ;
- le quai « roro ». Construit en même temps que le quai n°3, il a été reconstruit en 2005/2006. Il accueille les navires rouliers avec débarquement arrière pour réceptionner notamment les véhicules. Il est en bon état mais est très faiblement occupé (taux d'occupation < 5%).

Le port pétrolier. L'appontement est utilisé par les navires livrant des hydrocarbures aux trois importateurs de Guyane (Total, Texaco et Shell). Ces produits pétroliers sont ensuite stockés dans des cuves appartenant à la SARA. Le fuel alimente aussi la centrale EDF Cet appontement est également utilisé par la société Air Liquide pour l'importation du méthanol utilisé à Kourou ainsi que par des producteurs de bitume. Le taux d'occupation est faible (25%).

Le port minéralier, au taux d'occupation encore plus faible (7%). L'appontement de déchargement est exploité dans le cadre d'une AOP OSP (jusqu'en 2015) et, en pratique, dédié à la cimenterie « les ciments guyanais ».

Le port de plaisance. Mal situé au fond du port de commerce, il dispose de 50 places. Il est peu équipé et mal entretenu⁶⁷. Une consultation publique a été lancée par la CCIG pour sélectionner un exploitant.

En dehors des installations portuaires proprement dites, l'enceinte portuaire comprend des activités industrielles : unités de stockage des hydrocarbures (SARA), cimenterie et centrale thermique EDF au fuel. A l'extérieur des limites administratives du port, un parc d'activités économiques comporte un certain nombre d'entreprises. Une mention particulière doit être faite à la Zone Franche Industrielle d'Exportation (ZFIE). La mise en place d'une ZFIE de 14 ha à DDC a été décidée en juillet 2003. L'objectif était d'attirer des investissements et activités susceptibles de profiter des régimes économiques douaniers spécifiques (logistique régionale, transformation de produits de la zone, notamment du Brésil, en vue d'importations dans l'Union Européenne...). Lors de la venue de la mission, ce dossier avait peu avancé et la ZFIE n'existait pas sur le terrain (problèmes fonciers, portage par des professionnels ...).

⁶⁶ La DDE a dû imposer au concessionnaire des mesures conservatoires telles que l'interdiction d'engins de manutentions stackers en bord de quai, ce qui dégrade encore la productivité.

⁶⁷ Une partie des emplacements de plaisance est occupée de manière quasi-permanente par des embarcations servant de logement, dans des conditions assez précaires.

IV- L' ORGANISATION ET LA GESTION DES ACTIVITES PORTUAIRES SONT LARGEMENT PERFECTIBLES. LA DUALITE DE GESTION SE TRADUISANT PAR UNE DERESPONSABILISATION DES ACTEURS

Le port de DDC est un port d'intérêt national (PIN) qui, comme les autres PIN des DOM, n'a pas été transféré à une collectivité territoriale. Son organisation est encore celle qui a été abandonnée en métropole avec la loi de décentralisation du 13 août 2004. Elle est partagée entre l'Etat (DDE) et la CCIG.

Le port de DDC est donc dirigé par le représentant de l'Etat, le DDE. A ce titre, l'Etat (par le Service maritime, fluvial et aéroportuaire – SMFA – de la DDE ou le commandant du port) assure :

- la police portuaire et la gestion des accès au port (capitainerie) ;
- le contrôle et la maîtrise d'ouvrage du dragage ;
- la signalisation maritime et les relevés bathymétriques ;
- la maîtrise d'ouvrage des infrastructures portuaires (quais..).

L'exploitation du port de DDC est confiée à la CCIG. Par arrêté du préfet de Guyane en date du 26 janvier 1988, cette exploitation a été confiée à la CCIG pour une durée de 50 ans (échéance : 2038) sous forme d'une concession d'outillage public. La CCIG a la charge d'organiser le déchargement et le chargement des navires, en exploitant les infrastructures construites par l'Etat et les équipements existants. Elle peut aussi établir de nouveaux équipements en les acquérant elle-même ou en en confiant la responsabilité à un tiers. Elle est aussi chargée de l'entretien des infrastructures et des terres pleins.

Outre les redevances d'outillage qui rémunèrent l'usage des terre-pleins, le recours à l'outillage public (quand il en existe) et les services portuaires assurés par la CCIG, celle-ci encaisse l'intégralité des droits de port.

La direction de la concession portuaire à la CCIG comprend 32 personnes (dont le directeur). Ces salariés de la CCIG contribuent à l'entretien des plateformes (6 salariés) et au contrôle des accès (7 salariés) et assurent l'encaissement des droits et redevances dus pour l'utilisation des outillages du port. Leur masse salariale (hors charges) en 2007 est de l'ordre, selon la CCIG, de 1,327 Million €, soit une rémunération moyenne globale de 41 478 € (ou 3 456 € mensuelle).

La DDE (SMFA) assure le contrôle de la concession (respect du cahier des charges, inventaire des biens, budgets...), un bureau ayant été créé à cet effet au sein du SMFA, mais en 2007 seulement.

Le partage des tâches entre la CCIG et la DDE se traduit par une assez grande confusion des responsabilités : ainsi, lors des travaux d'entretien des infrastructures et des terres pleins, un contrat de conduite d'opération est conclu avec la DDE pour permettre à celle-ci d'en assurer le suivi. Cette confusion s'est particulièrement manifestée avec la « fermeture » du port par le président de la CCI pendant les événements « carburants » alors que, dans l'état actuel de la réglementation, cette responsabilité relevait de l'Etat (DDE).

A noter : l'article 41 bis du cahier des charges prévoit que la CCIG versera à l'Etat chaque 1^{er} janvier une redevance annuelle de 4.000 francs. Ce montant, vraisemblablement jamais revalorisé, n'est plus acquitté par la CCIG depuis une date indéterminée.

V- LA PRODUCTIVITE ET LA QUALITE DES SERVICES PORTUAIRES SONT FAIBLES. LA REFORME DE LA MANUTENTION INTERVENUE EN 1999 S'ETANT AVEREE PEU OPERATOIRE

La faible productivité du port de DDC se mesure à :

- la durée moyenne des escales, qui est très longue, 4 à 5 jours en moyenne pour les conteneurs de la ligne transatlantique (malgré une légère amélioration en 2007 par rapport à 2006) ;
- le nombre de conteneurs manutentionnés (tous containers, soit 20 ou 40 pieds, vides ou pleins) par heure passée à quai : < 4 conteneurs, malgré une légère amélioration en 2007 ;
- si on ne tient compte, dans le temps passé à quai, que des heures réellement travaillées, cette productivité nette est estimée à 9 conteneurs environ

On notera la faiblesse des statistiques et des indicateurs et la difficulté, pour les services de la DDE qui sont censés alimenter un observatoire des transports, à les établir. La confidentialité des feuilles de travail des manutentionnaires notamment leur est opposée.

Pour l'acheminement des véhicules, cette productivité n'est pas du tout mesurée.

La manutention des marchandises (conteneurs et véhicules)⁶⁸.

Le port de DDC ne dispose pas de grues ou portiques (fixes ou mobiles) pour faire passer les conteneurs du bateau au terre-plein. Le nombre de mouvements ne justifie pas en effet de tels équipements : un portique n'est rentable qu'à partir de 80.000 mouvements environ. A DDC, le nombre de mouvements représente moins de la moitié de ce seuil. Il n'y a donc pas de portiqueurs ou de grutiers relevant d'un statut CCI ou portuaire.

La manutention entre le bateau et le quai est assurée par des grues équipant les bateaux. Une fois les conteneurs sur le quai, ceux-ci sont déplacés et chargés sur les camions par du matériel de levage qui appartient aux entreprises de manutentions. Ainsi, la CCIG, titulaire d'une concession dite « d'outillage public », ne dispose pas d'outillage public. Pour l'avenir, la CCIG envisage l'acquisition d'une grue mobile.

Trois entreprises de manutention existent sur le port de DDC, d'importance très inégale :

- la SOMARIG, à la fois agent maritime de CMA-CGM et manutentionnaire des conteneurs de cet armateur. Elle a 70% des parts de marché. Un contrat de location (en fait, un simple courrier de 1985) lui assure, par tacite reconduction, 6000 m² de terres pleins pour le stockage de conteneurs. Par ailleurs, SOMARIG est aussi

⁶⁸ La manutention des vrac solides et liquides est opérée directement par les personnels des entreprises, sans recours aux dockers.

transporteur routier (portes conteneurs). De ce fait, CMA-CGM maîtrise la majeure partie de la chaîne d'approvisionnement et de logistique de la Guyane ;

- la SGTM, qui a 25% des parts de marché, aujourd'hui filiale de MARFRET, qui manutentionne les conteneurs MARFRET ;
- la SOGUDEM, société constituée d'intérêts guyanais, qui manutentionne les véhicules et représente 5% de parts de marché (location d'un terre plein par tacite reconduction).

L'organisation du travail des dockers (personnels chargés de la manutention sur les quais) constitue l'une des causes de la faible productivité. Une réforme de la manutention a eu lieu en 1999, qui a mis fin au régime de l'intermittence et instauré la mensualisation des dockers. Pour autant, ces dockers ne sont pas devenus salariés des entreprises de manutention mais d'un groupement d'employeurs, le Groupement d'Employeurs de la Manutention Guyanaise (GEMAG), créé sous forme associative (la part de chaque manutentionnaire correspond à sa part de marché). Ces dockers relèvent de la convention UNIM, mais avec un avenant spécifique Guyane et un accord d'entreprise. Le dispositif est le suivant : le GEMAG regroupe 96 dockers (75 dockers en CDI et 21 occasionnels) dont 64 se consacrent à la manutention proprement dite sur les terres pleins, soit 4 équipes potentielles.

Théoriquement, les dockers travaillent 32 heures du lundi au vendredi en équipes de 16 personnes, de 7h30 à 20h30. En pratique :

- ce n'est que depuis 2007 et la mise en place d'un éclairage sur les quais que le travail peut se prolonger jusqu'à 20h30 (moyennant une « prime pour le travail de soirée » de 228€) ;
- en règle générale, il n'y a pas de bateau à décharger le lundi et le mardi ;
- le samedi, les heures de travail sont majorées de 25% le matin et de 60% l'après-midi ;
- les dockers ne travaillent pas quand il pleut (Or, il pleut très fréquemment en Guyane) ;
- en règle générale, il peut y avoir 2 équipes le matin et 2 équipes l'après-midi mais il a été indiqué à la mission qu'il ne semblait pas possible de mettre en place 3 équipes simultanément quand il n'y a qu'un seul bateau à quai.

Les horaires d'ouverture de la CCIG aux camions porte-conteneurs sont calés sur cette organisation : la caisse n'est ouverte que le matin et elle ferme à 10h30 /11 h le vendredi, ce qui ne permet pas la sortie des containers après cette heure et durant tout le week-end.

Selon les informations communiquées par les manutentionnaires, le salaire moyen d'un docker (chargé) serait de 4900 €. Le coût de manutention d'un conteneur serait de l'ordre de 450 à 650 € alors qu'il s'élèverait à 200 € à Belem. Au total, le coût de passage portuaire d'un conteneur, tous frais comptés, représenterait un millier €, s'ajoutant au fret proprement dit :

(en €)	Importation d'un 20 pieds	Importation d'un 40 pieds
<i>Fret maritime et accessoires</i>	<i>2 534</i>	<i>4 118</i>
Manutention	455	650
MAD/relevage	45	70
Redevance marchandise	42	106
Redevance terre plein	108	199
Taxe informatique	15	15
Frais de dossier	/	/
Rémunération transitaire	130	170
Total passage portuaire	795	1 210

Source : observatoire des transports

Lors du déplacement de la mission (octobre 2008), la conflictualité avait semblé en cours de stabilisation, voire d'amélioration : 42 jours de grève en 2005 /2006 et absence de grève en 2007.

Au total, les usagers du port ont fait connaître à la mission leur insatisfaction sur le mode de fonctionnement du port et soulignent la déresponsabilisation entraînée par sa double gestion : la « commission des usagers du port », qui se réunissait auparavant une fois par an, n'est plus réunie depuis 7 à 8 ans. Ils dénoncent la « gabegie » et « l'incompétence » de la CCIG et considèrent que la DDE ne manifeste pas grand intérêt pour le port.

VI- LA SITUATION FINANCIERE DE LA CONCESSION EST ENCORE BONNE MAIS LES RELATIONS FINANCIERES AVEC D'AUTRES ACTIVITES DE LA CCIG METTENT EN EVIDENCE UN FINANCEMENT A CARACTERE PERENNE DE L'AEROPORT ET DES AUTRES ACTIVITES DE LA CCIG PAR LES EXCEDENTS DU PORTS

D'un point de vue strictement financier, la situation financière de la concession portuaire est bonne :

- le chiffre d'affaires – qui correspond aux recettes encaissées par la concession au titre des droits de port et des redevances d'outillage – est en progression (8,6 millions € en 2007) ;
- le résultat net (3,2 millions € en 2007) représente 37% du chiffre d'affaires ;
- le fonds de roulement (9,5 millions € au 31/12/2007) représente plus d'une année de chiffre d'affaires et le besoin de fonds de roulement est inexistant ;
- l'endettement est quasi nul au 31/12/2007 ;
- la CAF (4,3 millions €) devrait permettre d'envisager un financement équilibré des investissements nécessaires.

Cette situation appelle 3 observations.

1) La mission n'a pas disposé des comptes certifiés de la CCIG ni des rapports du commissaire aux comptes. Elle a eu une version abrégée et retravaillée. Le suivi comptable d'une année sur l'autre est rendu difficile par les modifications des budgets et des écritures comptables, les changements d'imputation. Une certaine dégradation a même été constatée par le TPG. La lisibilité des comptes en est affectée. Le préfet avait d'ailleurs suspendu l'examen du projet de budget 2008 pour insuffisance d'informations (note du 23 janvier 2008).

2) On peut s'interroger sur le niveau des ressources du port. Au-delà de l'absence de prudence dans les prévisions de recettes (soulignée par le TPG), celles-ci sont essentiellement constituées par les droits de port (4,5 M€) et les redevances d'outillage (3,2 M€). La grille tarifaire (taux) de ces droits n'a pas été modifiée depuis le 1^{er} juillet 1994.

Le produit des droits de port marchandises (payés par l'importateur et directement répercutés sur le consommateur final) a augmenté à un rythme trois fois plus rapide depuis 1995 (+28%) que celui des droits de ports navire, payés par l'armateur (+ 9,6%). La faiblesse des redevances domaniales témoigne de l'absence de politique de gestion des espaces portuaires et des terre-pleins.

En € courants	1995	2000	2005	2006	2007	Prévision 2008
Droits de ports	3 721 000	3 549 000	4 790 000	4 067 000	4 319 000	4 525 000
- dont navires	495 000			505 000	527 000	543 000
- dont marchandises	3 104 000			3 562 000	3 792 000	3 982 000
Redevances outillage (1)	2 176 000	2 605 000	3 023 000	3 120 000	3 810 000	3 317 000
Recettes domaniales (2)	105 000	113 000	81 000	73 000	74 000	72 000
Autres	270 000	91 000	79 000	89 000	107 000	166 000
Total (= CA)	6 274 000	6 358 000	7 934 000	7 349 000	8 598 000	8 080 000

(1)= également appelé redevance d'entreposage

(2) = produit des concessions et AOT

Est- il nécessaire de disposer d'un FDR aussi important ? Ne serait-il pas opportun, dans ces conditions, de s'interroger sur une baisse éventuelle des droits de ports marchandise, pour favoriser la compétitivité du port de DDC mais aussi le consommateur guyanais ?

3) Cependant, le FDR, même s'il reste très confortable, a tendance à se dégrader depuis 2004 (il était alors de 26 millions €), ce qui met en évidence l'absence de tension sur l'évolution des charges et produits, induite par des ressources abondantes :

- entre 2006 (comptes approuvés) et 2008 (budget primitif), les charges ont augmenté de 22%, mais les produits de seulement 8,3% ;
- la masse salariale a augmenté de près de 25% entre 2005 (budget réalisé) et 2008 (budget primitif), avec un rythme qui s'accélère pour 2008. Le recrutement d'un cadre supplémentaire ne saurait expliquer une telle dérive.

Indépendamment de la « contribution de la concession portuaire aux services généraux » (542.000 € voté au budget 2007 mais 398000 € en exécuté, 562.000 € au budget 2008 soit 5% du chiffre d'affaires), les « excédents » du port ont servi à financer différents services de la CCIG, contrairement à la réglementation en vigueur :

- l'aéroport, structurellement déficitaire,
- le port de pêche du Larivot,
- les services de formation et les services généraux.

La « dette » ainsi contractée par ces services a été estimée en 2007 entre 21 et 27 millions € (selon les documents examinés et selon que l'on intègre ou non le financement du fonds de roulement de ces activités), soit (comptes annuels 2007) 20 795 563 € à l'actif du

bilan (prêts et avances interservices) et 5 829 273 € au titre d'un compte de liaison. Cette « dette » représente 3 années environ de chiffre d'affaires du port.

Deux protocoles, en date du 14 août 2007, ont été conclus entre l'Etat (représenté par le préfet) et la CCI, en présence de M. Estrosi, alors secrétaire d'Etat en charge de l'outre-mer, pour tenter de régulariser cette situation. Ils prévoient des durées de remboursement extrêmement longues, quand ce n'est pas, une annulation de fait de la dette :

- le protocole relatif au remboursement des avances financières versées par le port de Degrad-des-Cannes au service général et au service formations :
 - o s'agissant du service général, ces avances ont été évaluées à 5,06 Millions € au 31 décembre 2006. Le protocole fixe à 250.000 € le montant que le service général devra rembourser chaque année à la concession portuaire, jusqu'à extinction (soit 2027 ou 2028 environ),
 - o s'agissant du service formation, la dette a été évaluée à 1,876 Million € au 31 décembre 2006. Le protocole prévoit que ce service rembourse annuellement à la concession portuaire la somme de 72.000 € mais seulement en cas d'exercice budgétaire excédentaire. Dans le cas contraire, ce remboursement sera pris en charge directement par la CCI à compter de 2013 mais à hauteur de 352.000 €,
 - o par ailleurs, des bâtiments (un ancien hôtel en partie désaffecté) ont été acquis par la CCI au Montabo pour y installer son siège et le service formations, à partir de ressources issues de la concession portuaire. La dette s'élève à 6,1 millions € (+ 1,4 million € au titre du FDR). Le produit de la vente (d'ores et déjà décidée) de ces bâtiments devrait bien évidemment être consacrée au remboursement de cette dette à la concession portuaire,
 - o la dette du port de pêche du Larivot envers la concession portuaire a été évaluée à 2,725 millions € ;
- le protocole relatif à l'équilibre financier de l'aéroport de Cayenne-Rochambeau et au remboursement de sa dette à la concession du port de DDC. Le montant de cette dette est « arrêté » à 7,514 millions € au 31 décembre 2006 (article 7 dudit protocole). Il est prévu (article 8) que le solde budgétaire positif de chaque exercice de la concession aéroportuaire (après financement du fonds de roulement) soit affecté à hauteur de 70% au remboursement de cette dette. Cependant, il est aussi prévu (article 9) que si l'intégralité de cette dette n'est pas remboursée à la clôture des comptes de la concession aéroportuaire (2015), le reliquat de dette est annulé.

Où en était la mise en œuvre de ces protocoles lors de la visite de la mission en Guyane (octobre 2008), étant entendu que le montant des remboursements à la concession portuaire a été « arrêté » à 23,3 Millions € environ :

- la dette du port du Larivot a été effacée en totalité (après accord de la direction en charge des ports du MEEDDAT), à l'occasion du transfert de ce port par l'Etat à la commune de Matoury au 1^{er} janvier 2008 ;
- s'agissant du service général, un remboursement a bien été versé au titre de 2007. Un autre était prévu au budget 2008 ;
- s'agissant du service formation, il n'y a pas eu de remboursement en 2007 et aucun remboursement n'était prévu pour 2008. Compte tenu du déficit chronique de ce

- service, il est vraisemblable que la dette ne pourra commencer à être honorée que si elle est prise en charge par le service général, à compter de 2013 ;
- le produit de la vente du Montabo devrait être plus ou moins intégralement utilisé au relogement du service formation, si bien qu'il semblait peu probable, lors du déplacement de la mission, qu'un remboursement soit opéré envers le port ;
 - à ce stade, compte tenu des éléments du dossier et des prévisions de trafic de l'aéroport, le retour à meilleure fortune en 2015 permettant de procéder au remboursement a très peu de chance de se produire, ce qui laisse penser que la dette de l'aéroport envers le port pourrait à terme être annulée.

VII- L'AVENIR DU PORT DE DDC EST INCERTAIN DANS UN ENVIRONNEMENT REGIONAL DYNAMIQUE ET EN PLEINE EVOLUTION

1- A court terme (2008 – 2012) – et quelles que soient les perspectives d'évolution du trafic –il est nécessaire de garantir la sécurité des approvisionnements de la population, c'est-à-dire la sécurité des accès au port et des opérations de manutention, dans la mesure où l'économie guyanaise est très dépendante du port.

Après de nombreuses études menées depuis le début de la décennie, un programme d'investissements court-terme a été décidé (en dehors des investissements de maintenance courante et des dragages) qui constitue une des priorités du CPER et bénéficie de financements européens (Programmes opérationnels 2007-2013). Le programme d'investissements au port de DDC représente des coûts de l'ordre de 86 M€, pris en charge à hauteur d'un peu moins de 50% par la CCIG. Il porte sur 3 équipements :

- le chenal d'accès : des travaux d'élargissement de 90 à 120m et d'approfondissement de 3,7 à 4,2 m ont été décidés pour un coût global de l'ordre de 21,5 millions € :
 - o FEDER : 5,5 M€
 - o Etat : 8,8 M€
 - o CCIG : 7,2 M€

Les travaux d'élargissement ont commencé fin 2008, ceux d'approfondissement devraient être terminés pour mi 2009.

A l'issue de ces travaux, le coût annuel des travaux de dragage (maîtrise d'ouvrage Etat) devrait augmenter de 50% et passer de 2,4 M€ à 3,6 M€, suite au marché de dragage signé en août 2008. Sur la période août 2008/ Juillet 2012, ce coût sera réparti entre :

- o Etat : 1,2 M € (coût inchangé par rapport à la période précédente)
 - o FEDER : 0,6 M€
 - o CCIG : 1,8 M€ (participation accrue)
- la reconstruction du quai n°1 (hors d'usage depuis 2002) est programmée pour 2010 pour un coût prévisionnel de 30 M€ :
 - o Etat : 2 M€
 - o Région : 5 M€
 - o CCIG : 23 M€

- la reconstruction du quai n°2 est ensuite prévue pour 2011/2012 pour un coût prévisionnel de 35 M€ :
 - o Etat : 6 M€
 - o FEDER : 17,4 M€
 - o CCIG : 11,6 M€

A l'issue de la reconstruction des quais, les terres pleins pourraient être remis en état de manière à accueillir une hauteur de 4 containers (3 actuellement). A cet horizon, la CCIG envisage l'acquisition d'une grue mobile (Coût : 3 millions €)

Même si la situation financière de la concession est actuellement bonne et dégage de la CAF, la CCIG devra disposer de ressources supplémentaires pour financer sa participation aux investissements précités (près de 42 M€ environ sur 5 ans). A cet effet, il est envisagé (Conseil portuaire du 2 octobre 2008) :

- une augmentation des droits de port : celle-ci pourrait être de 6% en 2009 / 2010 en plus de l'inflation (3,5%) ;
- le recours à l'emprunt. Selon la CCIG, une enveloppe de 20 M€ environ devrait être mobilisée. D'ores et déjà un emprunt de 4,9 M€ a été autorisé en 2008.

La mise en œuvre effective des protocoles de remboursement (même partiel) des dettes des autres services de la CCIG seraient de nature à limiter ou supprimer l'augmentation des droits de port et à réduire le recours à l'emprunt.

Même si les droits de ports sont restés stables depuis 1994, l'augmentation envisagée aura comme effet d'accroître le coût d'approvisionnement des biens de consommation et de peser en définitive sur les consommateurs guyanais. La mission n'ignore pas les difficultés de financement de l'aéroport de Rochambeau mais tout se passe en définitive comme si les droits de ports – répercutés sur les consommateurs guyanais – contribuaient au financement du coût de passage aéroportuaire pour la minorité de guyanais qui empruntent ce mode de transport ainsi que pour les usagers de la base de Kourou. Ce « transfert » de financement, au travers de la structure de la CCIG, va à l'encontre d'une amélioration de la compétitivité du port de DDC et pèse sur le consommateur guyanais.

2- Pour l'avenir, la stratégie de développement n'est pas fixée et comporte beaucoup d'incertitudes.

La croissance attendue de la population guyanaise (410 à 420.000 habitants en 2030) pourrait légitimement conduire à envisager un trafic plus important : après remise en état (selon investissements prévus entre 2008 et 2012), les infrastructures existantes devraient permettre d'accueillir un doublement du trafic sans accroissement de capacité dès lors que la productivité est améliorée (Cf. point 3 ci-dessous).

La nécessité de draguer le port en permanence et sa faible capacité d'agrandissement conduisent certains interlocuteurs de la mission à évoquer la question – déjà soulevée à plusieurs reprises depuis l'installation du port à DDC – de la création d'un port en eau profonde. Plusieurs sites sont évoqués (embouchure du Maroni, côte Atlantique...) : en réalité, cette question semble ne jamais avoir été réellement étudiée. Aucun dossier n'a pu être présenté à la mission.

Au demeurant, la Guyane – à la différence des autres DOM – n'est pas une île. Les deux fleuves frontières (le Maroni et l'Oyapok) sont déjà traversés par des courants d'échange, qui pourraient, à terme, se développer. Des perspectives de desserte maritime pourraient s'offrir :

- vers le Brésil, après l'ouverture du pont sur l'Oyapok (déclaré d'utilité publique en 2008) qui pourrait être mis en service en 2010/2011. La liaison routière vers Macapa (Etat de l'AMAPA) et le port de Santana (550 kms) est encore partiellement en travaux mais ceux-ci avancent rapidement. A ce jour, le port de Santana (port en eaux profondes – 12 m de tirant d'eau) ne fait que du trafic export (copeaux de bois, minerai de fer...);

- au Surinam avec le port de Paramaribo. L'agglomération de Cayenne est à 560 kms environ du port de Paramaribo. D'importants investissements y sont en cours (approfondissement, réfection des quais). La route entre Paramaribo et Albina (au bord du Maroni, sur la rive opposée à Saint-Laurent du Maroni) est en réfection, avec un projet de port sec à Albina. Certains évoquent même le remplacement du bac de Saint-Laurent par un pont en 2011/2012.

Dans le cadre des accords APE, l'amélioration des infrastructures de transport vers le Surinam et le Brésil pourrait conduire à un accroissement des exportations à destination de la Guyane en provenance de ces deux Etats, renforçant les courants d'échange et la concurrence avec les produits venant d'Europe. A moyen terme, il pourrait en résulter une baisse des importations par le port de DDC de produits venant d'Europe et une concurrence accrue entre DDC et Paramaribo voire Santana ou un port brésilien, ce qui ne serait sans doute pas en défaveur du consommateur guyanais.

Dans ces conditions, en l'absence de trafics nouveaux (port d'éclatement ou trafics engendrés par la ZFIE) et dans les conditions de productivité actuelles (le coût moyen mensuel d'un docker à Paramaribo est de l'ordre de 200 €), rien ne permet d'affirmer que le développement du port de DDC soit assuré. En conséquence, la nécessité d'infrastructures et de moyens de levage supplémentaires pour l'avenir reste à confirmer.

3- L'amélioration de la compétitivité du port

La mise en place de nouveaux bateaux, plus capacitaires, par la CMA-CGM (Cf. point II) constitue une incitation forte à des gains de productivité. Pour compenser des coûts d'exploitation plus élevés, l'armateur devrait rechercher des trafics supplémentaires dans d'autres ports, donc réduire le temps de stationnement à DDC, ce qui devrait se traduire par la recherche de gains de productivité par ce port.

Dans cette perspective, le projet « Cap 2010 » de la CCIG a comme objectif le maintien de la compétitivité du port de DDC par rapport au développement de Paramaribo et de ports du Nord-Brazil.

Concrètement, cet objectif devrait se traduire par la réduction d'une journée (au moins) du temps d'escale des navires, ce qui nécessite des gains de productivité de l'ordre de 20 à 25%. A cet effet, Cap 2010 prévoit que la CCIG engage des négociations sur :

- le travail de nuit (possibilité de mobiliser une à deux équipes de nuit) et le dimanche ;

- l'annualisation du temps de travail ;
- la possibilité d'ajouter une 5^e équipe si 2 navires sont à quai simultanément ;
- le renouvellement des engins de manutention de quai (les stackers) par des équipements plus performants.

Cependant, cette négociation – qu'il est indispensable de réussir pour que le port de DDC conserve ses chances dans la concurrence régionale – ne semblait pas être encore programmée, lors du passage de la mission.

Au total, le port de Degrad des Cannes cumule les inconvénients :

- site défavorable, comportant des contraintes de navigation très fortes ;
- étroitesse du marché de consommation et faiblesse des trafics ;
- exploitation par la CCI très largement perfectible et dualité de gestion CCI / DDE, qui ne pousse pas à la responsabilisation ;
- infrastructures vétustes et mal entretenues, pas d'entretien et d'investissements malgré les droits de port perçus ;
- droits de port élevés, qui pèsent sur le consommateur guyanais, et qui contribuent, contrairement à la réglementation, au financement du coût de passage aérien et d'autres services de la CCIG ;
- faible productivité et faible qualité des services portuaires en partie due à une réforme de la manutention peu opératoire et inachevée ;
- un environnement régional en pleine évolution qui pourrait concurrencer DDC dès lors que celui-ci resterait un port d'importation, sans développement de trafics nouveaux (export, transbordement).

ANNEXE 6 : LE PORT AUTONOME DE LA GUADELOUPE

L'archipel de la Guadeloupe regroupe la « Guadeloupe continentale » composée des îles de Basse-Terre et Grande-Terre reliées par un isthme, l'archipel des Saintes et les îles de Marie-Galante et la Désirade⁶⁹.

Le département de la Guadeloupe dispose d'une structure portuaire portée par un établissement public de l'État créé en 1975, rentrant dans la catégorie des ports autonomes.

I- DESCRIPTION GENERALE

L'ensemble portuaire regroupé au sein du « Port Autonome de la Guadeloupe » (PAG) se répartit sur plusieurs sites de l'archipel :

- Le port de Jarry/Baie-Mahault, principale implantation qui constitue la part la plus active du PAG en termes de trafic de marchandises.
- Le port de Pointe-à-Pitre, situé de l'autre côté de la baie, qui regroupe aujourd'hui l'essentiel des activités liées au transport de passagers (gare maritime internationale, terminal croisière) ainsi qu'au trafic de cabotage et au trafic roulier.

Ce premier ensemble portuaire est enchâssé dans la ville. La densification du tissu urbain, observée au cours des années récentes, se traduit aujourd'hui par une interface « ville-port » délicate à gérer, les accès routiers facilement engorgés rendant désormais problématique tout projet d'extension de la zone portuaire proprement dite.

Ce site ne présente pas, d'un point de vue maritime, de gros défauts naturels et permet de garantir une activité portuaire continue, hors épisodes cycloniques. Sa seule faiblesse réside dans sa limitation en termes de tirant d'eau, le chenal intérieur étant limité à 12 m.

L'espace disponible a fait l'objet d'une rationalisation débouchant sur une séparation aussi fonctionnelle que possible entre les différentes activités. Les espaces dédiés au vrac, au trafic roulier et aux conteneurs sont bien répartis. Le PAG a su notamment se doter d'un véritable terminal à conteneurs, bien délimité et d'une bonne conception globale, qui constitue l'un de ses points forts.

Ce terminal, situé sur la commune de Baie-Mahault, dispose de 3 postes à quai répartis sur 600 ml, permettant d'accueillir les porte-conteneurs de 11 mètres de tirant d'eau. L'outillage public consacré à la manutention verticale est constitué de quatre portiques de 40 t, dont deux très récents de type KALMAR conçus pour pouvoir opérer sur des porte-conteneurs de génération « over-panamax ». Un 3^{ème} portique de même génération est en cours d'acquisition. Le PAG sera alors, du point de vue de l'outillage lourd, parmi les mieux équipés des ports d'outre-mer visités par la mission. En arrière-plan, les terre-pleins et hangars, répartis actuellement sur 10 ha offrant une bonne capacité opérationnelle, verront leur surface utile portée à 13 ha, permettant ainsi une croissance intéressante du trafic.

⁶⁹ Les Îles du Nord (Saint-Barthélemy et la partie française de Saint-Martin) n'en font plus partie sur le plan administratif depuis leur érection en collectivités d'outre-mer à compter du 15 juillet 2007.

La partie du port géographiquement située sur le territoire de la ville de Pointe-à-Pitre a également fait l'objet de réaménagements destinés à tirer le meilleur parti possible d'un espace en revanche particulièrement confiné, puisqu'en interface directe avec celle-ci.

Les zones dédiées aux passagers (trafic inter-îles, important en Guadeloupe, et croisière) ont fait l'objet d'aménagements récents pour certaines d'entre elles ; on peut néanmoins déplorer le sous-dimensionnement de la gare inter-îles⁷⁰. Le terminal croisière a également été, en partie, rénové, de manière à offrir un outil professionnalisé. De ce point de vue, la Guadeloupe est en mesure d'accueillir de la croisière basée, la seule qui soit réellement intéressante en termes de retombées économiques⁷¹.

Un troisième site portuaire, non loin de Pointe-à-Pitre, vient compléter l'ensemble :

- Le port de plaisance de la Marina de Bas-du-Fort, sur le territoire de la commune du Gosier. Depuis le 1er janvier 2006, le PAG en a confié la gestion pour 15 ans à un concessionnaire privé. Ce site dispose d'un atout commercial non négligeable puisqu'il constitue historiquement le point d'arrivée de la célèbre « Course du Rhum » et héberge une activité de petite réparation navale. Il souffre cependant d'une congestion relativement importante, et la qualité de l'interface commune/port n'est plus à la hauteur par comparaison avec d'autres sites caribéens. De toutes les activités dont le PAG a la responsabilité, c'est le domaine portuaire où les interlocuteurs rencontrés par la mission sont les plus critiques.

L'ensemble regroupé sous la structure PAG comporte par ailleurs deux autres ports :

- Le port de Basse-Terre, qui dispose d'une capacité fret limitée mais peut offrir une solution de repli en cas de blocage majeur du site de Jarry/Pointe-à-Pitre pour un trafic marchandises « d'urgence ». Son principal handicap provient de son absence de protection naturelle contre la houle. Basse-Terre peut par ailleurs présenter un intérêt incontestable sur le plan de la croisière, dans la mesure où le site est proche des grandes zones d'intérêt touristique de l'île.
- Le port de Marie-Galante, qui dispose d'un outillage limité mais bien adapté à son usage actuel, puisqu'il comporte un poste sucrier avec portique de chargement pour l'exportation de ce produit et deux postes Ro/Ro permettant l'accostage de barges ou de petits rouliers.

II- STATUT ET ORGANISATION

Depuis la création récente des Grands Ports Maritimes, le PAG reste aujourd'hui le seul de la catégorie des ports autonomes maritimes régis par la loi de 1965 sur les ports autonomes (article L. 111.1 du livre 1^{er} du code des ports maritimes).

⁷⁰ Une partie de ce trafic inter-îles étant de nature internationale, les services de l'État (PAF, Douanes) doivent pouvoir effectuer leurs tâches dans des conditions satisfaisantes au regard des normes de ce type de trafic. Or, pour le terminal récemment bâti, il n'a manifestement pas été tenu compte, au moment de sa conception, des contraintes spécifiques dans ce domaine.

⁷¹ Actuellement, le seul croisiériste ayant une offre au départ de Pointe-à-Pitre est le groupe COSTA Croisières. La croisière basée est intéressante dans la mesure où elle génère un important trafic de passagers aériens qui profite à la fois à l'aéroport, aux transporteurs locaux et aux activités d'avitaillement. Elle est toutefois très volatile, les croisiéristes se montrant particulièrement sensibles à l'image négative que peuvent donner les conflits sociaux malheureusement encore trop fréquents dans les DOM, et dont une des manifestations habituelles consiste à perturber l'activité portuaire.

2.1. Structure de gestion et organes de gouvernance

L'administration du port est assurée par un conseil d'administration (CA), assisté d'un directeur. Le CA est composé de vingt-six membres, détenteurs d'un mandat de cinq ans :

- pour moitié : de membres désignés par les chambres de commerce et d'industrie et les collectivités locales de la circonscription et de représentants du personnel de l'établissement public et des ouvriers dockers ;
- pour moitié : de membres représentant l'État et de personnalités qualifiées.

Le CA délègue certaines de ses attributions à un comité de direction, composé de six membres (le président, le vice président et le secrétaire et de trois membres désignés du CA).

Agent d'exécution du CA, le directeur du port procède aux achats et passe les marchés, émet les ordres de recettes et de dépenses, assure la gestion financière, nomme à tous les emplois, gère, révoque et licencie le personnel, et fixe la rémunération de celui-ci dans les limites arrêtées par le CA. Il rend compte au CA des décisions qu'il a prises par délégation et représente le port en justice dans tous les actes de la vie civile.

2.2. Domaines d'activité

Devenu récemment propriétaire de son domaine foncier après transfert, en « pleine propriété », du domaine public maritime, le PAG est par ailleurs, propriétaire des outillages publics de manutention de quai (portiques notamment), et exploite lui-même ces outillages, lesquels sont donc opérés exclusivement par les agents du port autonome.

Les activités du PAG concernent :

- le trafic marchandise import (Guadeloupe et archipel) ;
- les exportations vers l'Europe et la Caraïbe ;
- le transport de passagers vers les îles de l'archipel et de la Caraïbe ;
- l'activité de croisière basée ou de transit ;
- la gestion du domaine portuaire public et privé.

Pour mener à bien ses missions, le PAG dispose d'un effectif de 150 agents environ.

Les droits de port sont recouverts par la douane pour le compte du PAG. S'acquittent de ces droits de port :

- les armateurs (droits de port sur les navires et sur les passagers) ;
- les chargeurs et réceptionnaires de fret (droits de port sur les marchandises).

Cette catégorie de tarifs est réglementée par les ministères de tutelle des ports français ; dès leur validation par le conseil d'administration du PAG, ils doivent être confirmés par le commissaire du gouvernement (qui représente la tutelle ministérielle), avant d'entrer en vigueur.

Outre les droits de port, le PAG perçoit des redevances d'usage définies et fixées par le conseil d'administration.

Cette catégorie de tarifs rémunère les prestations proposées par l'établissement à sa clientèle :

- Location d'espaces domaniaux (terre-pleins, bâtiments, zones de stockage,...) ;
- Location d'outillage public (portiques, grues, slip-way, balayeuse,...) ;
- Services divers (prises d'électricité pour conteneurs réfrigérés, fourniture d'eau,...).

Ces redevances d'usage sont recouvrées directement par le port autonome de la Guadeloupe.

2.3. Structure « manutention »

La manutention s'appuie sur un GIE de main d'œuvre regroupant deux entreprises, l'une de 65 personnes, GSP (filiale de CMA-CGM), l'autre de 45 personnes, MANUGUA.

Sur le terminal de Jarry, seul concerné par le trafic de conteneurs, deux types d'intervenants privés se partagent l'activité :

- les armateurs : CMA-CGM, MARFRET et FERRYMAR, HORN, Holland Maas, et enfin HUAL ;
- les manutentionnaires : GMA⁷² (filiale CMA-CGM), Transcaraïbes, SOGUAMA (filiale de MARFRET et FERRYMAR) et SGCM (HUAL).

Du point de vue du partage du marché que représente le trafic de conteneurs entre les différents intervenants privés, la Guadeloupe, à l'image du reste de la Caraïbe Française, n'échappe pas à présence majoritaire de la CMA-CGM⁷³ qui représente 70 % de parts de marché.

Concernant le volume induit par la manutention des conteneurs, la Guadeloupe génère un trafic essentiellement orienté vers la métropole, de l'ordre de 170 000 EVP (y compris le transbordement), dont environ 87 000 pleins « import », 26 000 pleins « export » et 57 000 vides « export ».

La manutention « bord » est organisée, quant à elle, pour les portiqueurs et pour les dockers, selon les horaires de travail suivants :

Portiqueurs :

- 06h30 à 13h30 et 13h30 à 20h30 avec prolongation éventuelle jusqu'à 23h30 ;
- durée des shifts : 07h00 à 13h00 et 14h00 à 20h00 avec prolongation éventuelle jusqu'à 23h00.

Dockers :

- 06h30 à 13h00 et 14h00 à 20h30 avec prolongation éventuelle jusqu'à 23h30 ;
- shift de nuit de 22h00 à 04h00 ;
- horaires de parc de 07h30 à 12h00 et 14h00 à 16h30.

⁷² Général Manutention Guadeloupe

⁷³ Troisième armateur mondial

La quasi parfaite synchronisation des horaires entre les portiqueurs et les dockers assure aux clients un service quasi continu de 7h00 à 23h00.

Rendements :

- Vitesse technique : 30,25 conteneurs/heure ;
- Cadence commerciale : 21,44 conteneurs/heure ;
- Coût au mouvement : 50,89 €.

Le rendement actuel, même s'il est correct, est encore éloigné de la valeur communément admise comme étant suffisamment compétitive (25 conteneurs/heure) et sera à l'évidence très nettement amélioré par la mise en place de la solution souhaitée d'un opérateur unique.

III- UNE STRUCTURE PORTUAIRE PROFESSIONNELLE QUI A SU METTRE A PROFIT LES AVANTAGES DU STATUT DE PORT AUTONOME

La structure – unique dans le cas des DOM – du PAG a eu les effets positifs attendus qui avaient, dans les années 60, justifié la création des ports autonomes. La dualité observée dans les autres DOM (État assumant la direction du port à travers le DDE, attributaire des pouvoirs de police mais démuné des moyens financiers liés à l'activité du port ; concessionnaire gestionnaire d'outillage public et percevant les droits, sous le contrôle théorique des services de l'État) est ici remplacée par une autorité unique, incarnée par le directeur du port autonome, fonctionnaire d'État dont l'activité est strictement encadrée par la structure de gouvernance décrite ci-dessus.

Les interlocuteurs rencontrés par la mission, notamment ceux liés aux différents secteurs économiques dépendant du port, soulignent l'intérêt de cette formule et leur souhait d'en voir pérenniser le principe, même s'ils n'excluent pas toute évolution. A quelques nuances près, les principaux acteurs politiques de l'archipel se disent attachés à la préservation des avantages qu'offre ce statut de port autonome, notamment au fait que les activités portuaires sont confiés à un acteur dont le professionnalisme est reconnu, et dont la « neutralité », qui lui vient de son statut d'établissement public de l'État, constitue un avantage indéniable, au regard des tensions qui existent, de manière habituelle et assez compréhensible, dans un environnement ultramarin.

Pour autant, deux évolutions majeures sont, au demeurant, souhaitables :

- La première, d'**ordre opérationnel** mais dont les répercussions possibles et la « sensibilité politique » locale sont indéniables, concerne la nécessité de mise en place d'une unité de commandement (« opérateur intégré ») réunissant la manutention verticale et la manutention horizontale. L'ouverture à la concurrence des équipements de manutention qui en découlera, ne pourra se faire que par un transfert du personnel ("privatisation" de la manutention), à l'image de ce qui est en cours en métropole. Les rapporteurs ont pris note des inquiétudes formulées par les différents interlocuteurs sur ce sujet. Un tel transfert ne pourra avoir de chance de réussir que si l'opérateur privé en charge de la manutention unifiée démontre sa capacité à ne pas dériver vers un abus de position dominante, comportement d'autant plus tentant qu'il sera facilité par la faiblesse de la concurrence naturelle en milieu ultramarin ; il constitue cependant une nécessité si le PAG veut, comme

il l'indique à travers ses documents de développement stratégique, parvenir à se positionner de manière durable sur le marché du transbordement. En contrepartie, le PAG devra alors, de son côté, se mettre en situation de devenir le garant de l'intérêt économique public.

- La seconde évolution nécessaire a trait à **l'organisation de la gouvernance**. La structure actuelle du Conseil d'administration gagnerait à être resserrée autour des seuls acteurs ayant, du fait de leurs responsabilités juridique, politique, budgétaire ou sociale une réelle légitimité à décider des grandes orientations. Les rapporteurs estiment notamment que le souhait d'une meilleure représentation du Conseil Régional, principal bailleur de fonds aux côtés de l'État et de l'Union Européenne, est justifiée. A contrario, la réforme qui a conduit, en métropole, à écarter de la structure de gouvernance les socioprofessionnels (CMA-CGM notamment) au motif avéré qu'ils peuvent, par leur seule présence, fausser le processus de prise de décision en conseil d'administration, est à mettre en place en Guadeloupe. En compensation, ces opérateurs pourront exprimer leur avis au sein d'un conseil de développement à créer (à l'image de la réforme mise en place dans les GPM).

IV- UNE ACTIVITE PORTUAIRE QUI CONNAIT UN REGAIN DE CROISSANCE

Le PAG connaît un redémarrage net de son activité. Pour l'année 2007, le trafic total de marchandises s'est élevé à 3,5 millions de tonnes (dont près d'un million de tonnes d'hydrocarbure), soit une croissance de 10 % par rapport à l'année 2006.

Trafic par sites portuaires - comparatifs 2007/2006

	Basse-Terre	Jarry	Marie Galante	PAP	Cumul
IMPORT					
Tonnage Net débarqué 2007	56 029	2 370 174	42 800	4 196	2 473 199
Variation 2007/2006	12 %	8 %	- 10 %	- 75 %	7 %
EXPORT					
Tonnage Net débarqué 2007	269	669 750	13 460	30 791	714 270
Variation 2007/2006	- 68 %	21 %	6 %	0 %	20 %
TOTAL					
Tonnage Net débarqué 2007	56 298	3 039 924	56 260	34 987	3 187 469
Variation 2007/2006	11 %	10 %	- 6 %	- 26 %	10 %

Sur l'activité-phare que constitue le trafic conteneurisé, l'indicateur principal (nombre de d'EVP) s'élève sur l'année 2007 à près de 170 000 (112 000 pleins et 57 000 vides, lesquels représentent donc 1/3 du total) en augmentation de 8% par rapport à l'année 2006, ce qui en fait le 4^{ème} port français dans ce domaine.

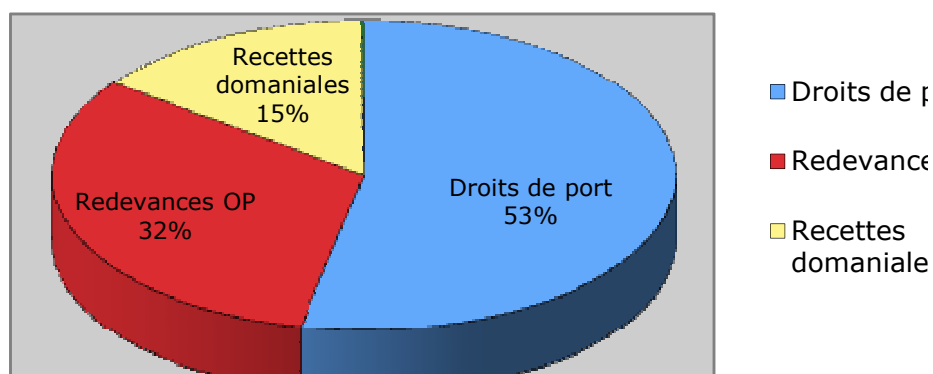
L'activité conteneur est bien évidemment fortement soutenue par l'import, ce qui n'est pas étonnant pour un port outre-mer, mais il convient de souligner que le PAG a su ajouter à ce trafic « captif » une part de trafic de transbordement de conteneurs pleins de 34 200 EVP qui est en constante augmentation depuis 2005. Comme on le verra par la suite, le PAG voit dans ces bons résultats des éléments qui justifient d'envisager pour les évolutions du port à moyen terme un renforcement des capacités opérationnelles.

Le tonnage général marchandises (y compris les hydrocarbures) suit donc la même évolution ainsi que, dans une moindre mesure (+7%), le trafic « passagers », ce dernier étant fortement soutenu par le trafic intra-archipélagique. Lors de la venue de la mission, la croisière présentait des signes de redressement après des années difficiles mais la fragilité intrinsèque de cette activité incite à interpréter prudemment une tendance forte annoncée (+30%) qui devra se confirmer.

Traduisant cette situation globalement positive, les données financières présentées par le PAG indiquent un état général le situant parmi les meilleurs des ports étudiés par la mission. Le CA connaît une progression régulière depuis 2004 et a dépassé, en 2007, les 30 M €.

La ventilation du CA fait apparaître une répartition assez équilibrée entre les deux grandes contributions que représentent les droits de ports et les redevances liées à l'utilisation des outillages publics, laquelle s'est trouvée pour la première fois à l'équilibre financier en 2008, et que le PAG parvient à dégager une ressource de plus de 4 M € de redevances domaniales.

Ventilation du CA



La bonne gestion du port apparaît à travers les autres soldes intermédiaires, qui font état d'une situation globalement saine. Le PAG parvient à dégager une capacité d'autofinancement de l'ordre de 10 à 12 M € chaque année depuis 2005, résultat d'une bonne maîtrise de ses coûts, notamment de personnel⁷⁴. Le niveau d'endettement étant actuellement pratiquement nul, le PAG se trouve donc dans une situation assez favorable pour envisager un plan de développement ambitieux.

Il faut toutefois rappeler que si le PAG a réussi à préserver sa bonne santé financière, notamment en matière d'endettement, c'est qu'il a également pu bénéficier d'interventions publiques, notamment européennes, assez massives. La ressource FEDER a en particulier été mobilisée de manière opportune, mais il convient de rappeler qu'elle n'a pas vocation à

⁷⁴ Les effectifs du PAG s'élevaient à 144 ETP en 2007, dont 130 relevant de la convention collective. Les chiffres sont en légère diminution par rapport au niveau 2005 (152 / 137 respectivement), ce qui tend à indiquer une amélioration de la productivité générale de la structure.

devenir « structurelle ». C'est le cas, par exemple, en matière de frais de dragage, que l'UE a accepté de prendre en charge sur la précédente programmation, mais dont rien ne garantit qu'ils puissent être financés dans les mêmes proportions⁷⁵.

Globalement, il apparaît donc que, pour la Guadeloupe, la structure retenue (établissement public de l'État) a pleinement joué son double rôle de gestionnaire avisé et de dépositaire de la puissance publique unique en matière portuaire.

Les rapporteurs sont, pour leur part, convaincus que la formule retenue en Guadeloupe, qui faisait figure d'originalité dans les années 70 lorsqu'a été créé le PAG, a fortement contribué, du fait de l'obligation de transparence et d'un exercice de la tutelle incontestablement plus effectif que dans les formules concédées, à éviter dans le cas de la Guadeloupe une évaporation préjudiciable des ressources portuaires, au détriment de l'outil public.

V- UNE STRATEGIE D'INVESTISSEMENT AMBITIEUSE, A METTRE EN PERSPECTIVE AVEC UN POTENTIEL DE DEVELOPPEMENT REEL MAIS FRAGILE

Fort d'une bonne santé financière et tirant parti d'une organisation qui a fait d'incontestables progrès, le PAG s'est également doté d'une vision stratégique qui n'est pas dénuée d'intérêt.

La mission tient à souligner que, parmi les ports étudiés, le PAG est incontestablement celui qui non seulement est capable de présenter une stratégie de développement, notamment dans le domaine du transbordement, mais qui l'a documenté de manière professionnelle.

Le PAG a formalisé cette réflexion dans un « grand projet de port », ambitieux, dont la vocation serait de constituer, du fait de son positionnement géographique avantageux, une des grandes plateformes de transbordement de la zone Caraïbes. Les études faites pour le PAG indiquent en effet que la Guadeloupe présente, par sa position, des déviations minimales pour les lignes passant par Panama ce qui, dans la perspective de l'ouverture des nouvelles infrastructures du canal, avec les écluses élargies, est en effet un atout. Par ailleurs, cet axe Pacifique-Atlantique croise l'axe Atlantique Nord-sud, générant une position intéressante. Il faut cependant insister sur le fait que d'autres pays caribéens disposent du même atout et que, s'agissant des DOM, la Martinique revendique également cet « avantage ».

Partant du principe qu'un tel projet n'est crédible qu'en faisant disparaître la principale contrainte technique qui est l'actuel tirant d'eau, non compatible avec les porte-conteneurs de dernière génération de type « New panamax » de 400 m de long et de 15 m de tirant d'eau, capables d'emporter plus de 12 000 EVP, les études du PAG aboutissent à conclure que seule une infrastructure nouvelle, gagnée sur la mer, peut convenir.

Un premier chiffrage du projet fait apparaître un coût, considérable, de 150 à 200 M €, pour la réalisation des seules infrastructures : approfondissement du chenal de navigation, quais, remblais d'assise de terre-plein. Le coût prévisionnel des superstructures et de l'outillage (nouveaux portiques, matériel de parc, bâtiments, chaussées...) est estimé, quant à

⁷⁵ Ainsi, une opération de dragage du port de plaisance de Bas-du-Fort en 2002 a été cofinancée par du FEDER à hauteur de 823 K €, ce qui représente un doublement de l'enveloppe dégagée par le PAG sur ses fonds propres.

lui, à 100, voire 120 M €, à faire impérativement réaliser par un opérateur privé, sélectionné après mise en concurrence, et qui, par son engagement, donnera suffisamment de crédit en une stratégie de transbordement axée sur la Guadeloupe pour que les travaux d'infrastructure soient pris en charge par le port lui-même.

La mission n'avait évidemment pas pour objet de se prononcer sur les hypothèses techniques retenues. A ce stade, elle se doit cependant d'attirer l'attention sur le fait que l'infrastructure n'est qu'une des conditions nécessaires au développement d'un trafic de transbordement. Entrent en ligne de compte, du point de vue de la compétitivité, bien d'autres paramètres, dont certains ont été, bien entendu, identifiés dans l'étude remise par le PAG. Le transbordement est une activité très concurrentielle où le facteur coût joue un rôle important. De ce point de vue, le PAG, continuera à subir la concurrence des ports de la zone à bas coûts, notamment salariaux.

Par ailleurs, **la compétitivité de la plate-forme guadeloupéenne passera nécessairement par une amélioration de la productivité, qui suppose que soit résolue au préalable, la question de l'unification de commandement entre manutentions.**

Enfin, et il ne s'agit peut-être pas de la question la moins délicate, la **dimension sociale**, toujours essentielle dans un port, devra pouvoir être maîtrisée, afin que le trafic maritime additionnel généré, par nature facilement volatile, ne soit pas qu'un feu de paille sans lendemain.

ANNEXE 7 :
LE PORT DE FORT DE FRANCE

I- CARACTERISTIQUES GENERALES

L'ensemble des installations portuaires "commerciales" de la Martinique est regroupé sur un seul site, celui de Fort de France. Cette situation se traduit par une vulnérabilité très forte au niveau de la sécurité des approvisionnements de l'île (confirmée lors de chaque mouvement social sur les quais). L'accès nautique aux différents terminaux portuaires ne présente pas de contraintes spécifiques et le tirant d'eau dans le chenal est supérieur à 15 m (atout naturel important pour l'accueil éventuel de navires de nouvelle génération). Les manoeuvres des navires ne sont pas – hors cargaisons de matières dangereuses – soumises à obligation de remorquage. L'envasement naturel est très faible et ne nécessite pas d'entretien régulier des profondeurs, ce qui n'exclut pas un besoin épisodique de dragages ponctuels en faible quantité mais relativement coûteux.

Les principales zones d'activités terminales sont (géographiquement de l'est vers l'ouest) :

- **l'appontement pétrolier SARA (site de COHE)** (TE : 6,5m) *gaz et produits raffinés*
- **le terminal conteneurs de la Pointe des Grives** (460m de quai à -13,00m) *conteneurs.*

Le terminal à conteneurs est récent (construit entre 1999 et 2003) et de conception moderne. Son dimensionnement actuel se caractérise par des capacités non homogènes de traitement entre les quais et les zones de stockage au détriment de ces dernières.

- **les 2 appontements vracs de la Pointe des Carrières**
 appontement *pétro-minéralier* (300m de linéaire à -15,00m)
 appontement(privé) SCIC (TE : 9m) *céréales et divers vracs*
- **le secteur de l'Hydrobase avec plusieurs quais** (TE max de 11m) et un poste *roulier*
- **les secteurs Centre et Ouest de l'ancien port** (*trafics croisière, passagers et installations Marine Nationale*)
- **l'appontement de la Pointe Simon** (2 postes – TE de 10m) *croisière*

Le foncier portuaire est extrêmement réduit. Il représente à peine 60 ha (25 ha à la Pointe des Grives dont 20 gagnés sur le plan d'eau – le reste étant principalement situé à l'Hydrobase pour 17 ha, et sur les secteurs Centre et Ouest de l'ancien port pour 13 ha). Ces terrains réduits et sans capacité de développement à terre, sont soumis à une très forte pression urbaine de la part de la ville de Fort de France. Le réseau routier urbain, qui a tendance à s'implanter au niveau des limites du port handicape lourdement les mouvements d'entrée et sortie des passagers et des marchandises (les opérations de livraison réception du terminal conteneurs en sont déjà pénalisées). Cette pression se fait aussi sentir sur le plan d'eau (les extensions du terminal de la Pointe des Grives vers l'Est sont dès à présent bloquées par un projet de port de plaisance).

Au niveau des installations de manutention, hormis les 3 portiques à conteneurs (mis en service en 2003) (surbaissés pour tenir compte des servitudes aéronautiques de l'aéroport

voisin) et qui sont publics (acquis et opérés par la CCI), l'ensemble des autres outillages nécessaires aux manutentions portuaires est privé. C'est en particulier :

- les 14 chariots cavaliers du terminal conteneurs,
- la grue sur rails (type 6/9t x 31m) de la société MNA (Martinique Nutrition Animal) de l'Hydrobase installée en 2007.

Les caractéristiques des portiques actuels (arrière-becs longs et bas) et les servitudes de hauteur liées à l'aéroport devraient rendre très délicate l'implantation d'une grue mobile pour une exploitation future du quai en retour.

II- STATUT ET ORGANISATION

Le port de Fort de France est un port d'intérêt national (PIN) relevant de l'Etat dont l'outillage public est concédé à la CCI de La Martinique. Comme les autres ports d'outre-mer doté du même statut (La Réunion et la Guyane) ces ports ont été exclus du transfert réalisé en métropole au bénéfice des Régions(cf. décret 2006-330 du 26 mars 2006). La Région Martinique reste toutefois très attachée à ce transfert (et en particulier au transfert du patrimoine), position exprimée à trois reprises (2003, 2004 et 2005) et soutenue par le Conseil Général.

Sur le plan de la gestion opérationnelle, celle-ci est duale et assurée par les services de l'Etat (concedant) à travers la DDE et les services de la concession portuaire de la CCI.

Les services de l'Etat : les effectifs mis en place à la DDE pour assurer les missions du "concedant" sont de 29 agents. Les missions principales, qui comprennent la direction du port, sont assurées à travers une organisation articulée principalement autour de la Capitainerie (11 agents) et des services d'études et de travaux (11 agents).

Les services de la concession portuaire : la concession d'outillage public a été attribuée à la CCI de la Martinique en 1953 pour une durée de 50 ans. L'échéance de cette concession a été reportée par deux avenants de prolongation (de 3 ans puis de 4 ans). La date d'échéance actuelle est ainsi le 26 août 2010 (une prolongation complémentaire au 31/12/2010 est envisagée pour faire coïncider cette date avec la fin de l'exercice comptable annuel)

La CCI gère ainsi principalement :

- + les outillages publics de manutention (soit les 3 portiques du Terminal de la Pointe des Grives) ;
- + les aires de stockage des marchandises diverses (parcs) ;
- + les installations terminales liées aux trafics passagers et croisière ;
- + les services annexes liés à l'exploitation portuaire (éclairage, sécurité,...).

L'effectif de la concession portuaire est de 83 agents (64 gérés dans le cadre de la convention Upaccim dite "verte" et 19 relevant du statut général des CCI convention dite "blanche". La masse salariale correspondante représentait 6,4 M€ en 2007.

A noter : la redevance annuelle due à l'Etat par le concessionnaire (article 39 du cahier des charges) n'a jamais été revalorisée. Son montant est de 15 € (100 Francs initialement) !

Sur le plan de la manutention portuaire, l'ensemble de ces opérations (à l'exception de l'opération des 3 portiques à conteneurs) est assurée par deux entreprises. GMM (filiale du groupe CMA-CGM) qui n'intervient que sur le terminal de la Pointe des Grives et MANUMAR (groupement de 5 manutentionnaires dont 2 actionnaires à 42,5%, Plissonneau Manutention (Marfret) et Transcaraïbes, et 3 actionnaires à 5%, Chautram, SNM et Somaport)

La GMM se compose de 2 entités :

- la GMM proprement dite (environ 60 agents) qui assure entre autres la gestion et la maintenance des outillages et matériels pour les deux sociétés (GMM et Manumar)(en particulier les 14 chariots cavaliers dont 8 lui appartient, les 6 autres étant loués par MANUMAR auprès de deux de leurs actionnaires) ;
- la GMM-SP entité regroupant la main d'oeuvre docker (82 dockers sont mensualisés chez GMM – convention collective de la manutention signée en juillet 2003). GMM-SP complète son effectif, en tant que de besoin, en ayant recours au "vivier" (une cinquantaine de personnes dont un noyau dur de 20 dockers) sur une base moyenne annuelle de 20 ETP. Le taux d'inemploi est de 25%. Les salaires bruts moyens des dockers mensualisés dépassent en 2008 les 70 000 € annuels. Associés à des compositions d'équipe encore assez lourdes, ces niveaux élevés de rémunération sont un handicap majeur pour le développement d'un pôle de transbordement régional visant à dépasser largement les besoins propres des armements touchant dès à présent la Martinique.

Le CA global de GMM est de 25 M€ (2007) avec une masse salariale de 15,6 M€ (dont 8,9M€ pour le personnel docker).

MANUMAR est aussi composée de deux entités, sur le modèle décrit pour la GMM :

- MANUGESTION qui regroupe les personnels principalement administratifs issus des opérateurs maritimes actionnaires (environ 20 agents) ;
- MANUMAR qui gère l'ensemble des personnels dockers mensualisés (49 dockers). Le taux d'inemploi est de 30%.

Le CA global est de 8,4 M€ (2007) et la masse salariale représente 2/3 des charges. Cette société assure la totalité des manutentions du port (à l'exception du terminal conteneurs où sa part représente 21% des manutentions de conteneurs) à savoir les manutentions sur les quais de l'Hydrobase (y/c le Ro-Ro) et au niveau de la croisière basée.

Des prêts de personnel existent entre les deux sociétés de manutention, mais il apparaît que les poids spécifiques de dockers mensualisés pour chaque société, tels que déterminés en 2003 lors de la mensualisation ne correspondent plus à la réalité actuelle et font peser des charges trop lourdes à la structure Manumar.

Deux autres points méritent d'être signalés, d'une part le côté "local" de la convention collective de la manutention Martinique qui, contrairement à celle de la Guadeloupe, n'est nullement structurée autour de la convention nationale UNIM, et, d'autre part, le fait que la quasi totalité des manutentions vracs ne fait pas appel à l'intervention de personnel dockers.

Le cas spécifique de la manutention des conteneurs

Comme indiqué précédemment le terminal à conteneurs de la Pointe des Grives est récent et moderne. La gestion des opérations s'appuie sur le logiciel COSMOS. La capacité des quais se situe au dessus de 250 000 EVP. Par rapport à cette capacité , celle des terre pleins est inférieure ce qui crée déjà des phénomènes de saturation d'autant plus que le stockage se fait en 2 ou 3 hauteurs sur files isolées y compris pour les vides.

L'organisation de la manutention sur le terminal est basée sur deux shifts de 7 heures (6h 40 effectives) par jour. L'organisation du travail au niveau des portiques n'est pas harmonisée avec celle des dockers (cela pose fréquemment des problèmes en fin de journée ou de bateau). C'est une des explications données à l'échec de l'expérience récente pour développer l'activité de transbordement. Cette expérience menée par l'armement CAGEMA pendant une dizaine de mois (base mensuelle de 1000 EVP) avec une tarification extrêmement compétitive (qui ne couvrait pas les charges directes) a échoué du fait des questions de coordination du travail entre manutention verticale et horizontale.

Les effectifs dockers sont supérieurs de 50% à ceux de la Guadeloupe voisine pour un trafic manutentionné plus faible. Des indications de coût de la manutention des conteneurs ont été communiqués par des importateurs (pour un conteneur le fret (hors IFP) était coté à 1800 € et la manutention correspondante s'élevait à 360 € dont 270 pour le débarquement, 30 pour le stationnement et 60 pour la mise à disposition). Les frets sont par contre cotés THC inclus pour les conteneurs bananes.

Les rendements horaires indiqués pour les portiques en moyenne commerciale sont les suivants :

- + en mouvements : 17,44
- + en conteneurs : 20,56
- + en EVP : 31,25 (le ratio 40'/20' est de 1,5)

III- L'ACTIVITE, LES TRAFICS

Le tableau ci après synthétise la composition et l'évolution des trafics commerciaux du port de Fort de France.

(en kT)	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Vracs solides	231	245	248	290	276	266
Vracs liquides	1 371	1 197	1 432	1 494	1 380	1 323
March. diverses	1 163	1 402	1 481	1 467	1 487	1 388
TOTAL	2 765	2 844	3 161	3 251	3 145	2 975

Le trafic annuel moyen sur les quinze dernières années se situe autour de 3 millions de tonnes avec un léger accroissement annuel en moyenne inférieur à 1 % (les organisations professionnelles rencontrées s'attendent a une baisse régulière et importante de la consommation sur les prochaines années due entre autres à un accroissement démographique qui se ralentit, au vieillissement de la population, à la réduction des majorations de retraite, etc...).

La répartition import / export est de 70% / 30%.

Le poids relatif des exportations est plus élevé que dans les autres ports des DOM, ce qui s'explique par les exportations vers la Guadeloupe et la Guyane de carburants raffinés par la SARA en Martinique.

L'export est principalement constitué par :

- la banane conteneurisée (environ 550 kT par an) ;
- les produits pétroliers raffinés (300 à 400 kT par an). La Martinique étant le seul DOM dotée d'une raffinerie.

L'import est constitué de :

- produits pétroliers bruts (900 à 1100 kT par an) ;
- vracs solides (principalement clinker à près de 80%) (250 à 300 kT par an) ;
- marchandises diverses (conteneurisées à plus de 97%) (900 à 1000 kT par an).

Les trafics "passagers" sont présentés par le tableau ci après :

<i>Milliers de passagers.</i>	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Total Croisière	447	164	101	94	69	82
dont basée	(9)	(28)	(15)	(9)	(5)	(8)
Liaisons régionales	213	258	211	179	155	143

En ce qui concerne le trafic de croisière celui ci s'est très fortement dégradé sur la période concernée. Il représente à peine 20% du volume du début des années 90. La croisière basée, la plus intéressante pour ses retombées économiques s'est aussi érodée après les bons chiffres des années 1999 à 2003.

Les trafics de marchandises conteneurisées

	2004	2005	2006	2007	2008
Tonnage conteneurisé	1 444 000	1 445 000	1 430 614	1 451 611	1 352 000
TOTAL EVP (milliers)	168	154	158	150	149
dont pleins	109	103	104	99	94

Le tonnage conteneurisé est stable, sinon en légère décroissance sur les 5 dernières années, à contre courant de la forte évolution régulière du trafic conteneurs au plan international.

IV- LA TARIFICATION, LES ETATS FINANCIERS

Les redevances perçues par la CCI concessionnaire représentent une part des frais de passage portuaire (frais qui comprennent par ailleurs les coûts des services aux navires, principalement pilotage, remorquage et lamanage, les coûts de manutention "bord" et "terre" qui ne sont pas répercutés en direct, et les frais de transit).

Ces redevances sont supportées par les armements (droit de port navires), par les manutentionnaires (redevances d'outillage public) et les transitaires (droit de port marchandises).

La structure de ces recettes de la concession est la suivante. Pour un total de 18,2 M€ (base 2007) :

- droits de port : 11,5 M€ ;
- redevances d'outillage : 6,5 M€ ;
- redevances domaniales et autres : 0,2 M€.

En dehors de la période 2000/2004, pendant laquelle les tarifs ont été gelés, tant les droits de port que les taxes d'usage évoluent annuellement dans une fourchette de 1,5% à 3%.

Ramenés à la tonne les droits de port représentent en moyenne 3,67 €. La part des DP navires sur la totalité des DP est de 32%. La comparaison avec la valeur des marchandises passant par le port et avec les valeur et ratios d'autres ports peuvent apporter des éclairages intéressants.

En ce qui concerne les portiques, le coût moyen par EVP est de 24,45 € (ou encore de 39,2 € au conteneur) ce qui recoupe bien les éléments découlant du barème. Les prix des portiques combinent en effet un tarif horaire (430 €) avec un coût au conteneur (22 €) . Pour les transbordements il y a une réduction de 60 € sur le double mouvement ce qui conduit à estimer le coût facturé par mouvement de transbordement entre 20 et 24 € ce qui ne couvre pas les charges directes d'exploitation.

En ce qui concerne la situation financière de la concession portuaire celle ci est très bonne. L'endettement est nul, le fonds de roulement (24,4 M€) et la trésorerie (27,6 M€) représentent largement plus d'une année de chiffre d'affaires (18,2 M€). Il convient toutefois de noter l'évolution des charges de personnel qui ne représentaient que 23% du chiffre d'affaires en 1995 et qui représentent actuellement 37%.

Par ailleurs les produits financiers (0,46 M€) sont incohérents avec le niveau de la trésorerie (plus de 27 M€) engendrée par la concession portuaire: cette trésorerie sert en effet de fonds de roulement à la concession aéroportuaire. Le fonds de roulement de la concession aéroportuaire est en effet négatif (-5,5 millions € en 2007) et s'est dégradé depuis 2005 (- 3,5 millions €), engendrant un besoin de fonds de roulement d'un niveau analogue.

Cette importante trésorerie met en évidence le niveau trop élevé des droits de ports, au regard des besoins de la concession portuaire. Ces droits pourraient donc être réduits, au bénéfice des consommateurs martiniquais.

Les versements de la concession portuaire au Service Général de la CCI représentaient en 2007 un montant de 0,863 M€ (soit 4,75% du chiffre d'affaires).

Au niveau des investissements (hors opérations menées par le secteur privé) ceux ci représentent un montant total sur la période 1995/2008 de 120 M€. La principale opération de la période étant la construction du terminal de la Pointe des Grives (111,3 M€ sur la période 1999/2003).

Les différents intervenants au financement de ces investissements ont été :

- Etat ;
- Concession portuaire CCI ;
- FEDER ;
- Région ;
- Département.

V- STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT ET AXES POTENTIELS DE REFORME

Sur les thèmes qui ont structuré les réformes engagées en métropole ces dernières années, quelques premiers éléments de réflexion peuvent être présentés :

Thématique "Transfert vers CL"

La Région demande ce transfert. Le Département est favorable à cette demande qui permettrait d'inclure le port dans les projets stratégiques de développement économique de l'île. Par contre les acteurs socioprofessionnels rencontrés par la mission souhaitent que l'Etat conserve son rôle actuel (seul moyen, selon eux, d'éviter l'intrusion des enjeux politiques dans la sphère économique et seule garantie de neutralité). La CCI quant à elle souhaiterait le maintien du régime concessif avec une extension du périmètre de ses missions à celles de l'Etat (Capitainerie, maîtrise d'ouvrage,...).

Thématique "Structure de gestion"

Actuellement structure duale entre DDE et CCI

La CCI est quasi unanimement critiquée pour son inefficacité, la multiplicité des activités et responsabilités extérieures de ses dirigeants (la compatibilité de ces responsabilités pouvant même être discutée dans le cas du directeur de la concession qui est aussi adjoint au maire de Fort de France ayant en charge, entre autres, les questions d'urbanisme), etc...(jusqu'aux portiqueurs qui mettent en cause leur direction).

La totalité des socioprofessionnels – qui interviennent aussi en Guadeloupe – loue, par comparaison, l'efficacité de la structure PA (responsabilités identifiées, réactivité forte, dynamisme et compétitivité).

La CCI a demandé une prolongation de 5 ans de sa concession qui arrive à son terme courant 2010.

Thématique "Outillages publics"

Les seuls outillages publics de manutention sont les 3 portiques du terminal à conteneurs.

Le manque d'unicité de commandement se traduit par des tensions sociales et l'incapacité de développer l'activité (échec de la tentative de promouvoir l'activité de transbordement – ligne CAGEMA).

Les portiqueurs sont prêts à intégrer une structure commune avec les manutentionnaires privés. Ceci pourrait assez rapidement être envisagé (cela est unanimement souhaité par les élus et les socioprofessionnels) à travers un "opérateur intégré" qui reste toutefois à définir avec précaution.

Les axes de développement

Dans l'immédiat trois axes de travail paraissent incontournables pour préserver et améliorer l'outil :

- l'interfaçage avec la ville et la gestion du foncier ;
- l'intégration des manutentions verticale et horizontale au terminal conteneur ;
- la fiabilisation sociale.

Pour l'avenir les deux pistes toujours évoquées ont été le développement d'un pôle logistique (à travers le développement du transbordement) et le développement du tourisme de croisière.

Le transbordement

Il convient, dans le cadre des réflexions menées sur ce sujet, de rappeler un certain nombre de points incontournables.

- La rentabilité économique pour la collectivité d'un trafic de transbordement reste toujours minime. Elle peut devenir négative si les coûts de main d'oeuvre sont lourds et si ces trafics ne sont pas traités en marginal par l'opérateur. Elle peut devenir fortement négative (et pénalisante pour les trafics captifs) en cas d'investissements publics importants en infrastructures dédiées.
- La capacité des infrastructures à Fort de France (quais) est largement supérieure aux trafics de conteneurs actuellement traités (les normes de comparaison étant entendues pour des ports travaillant en continu). Le développement d'une activité de transbordement est donc envisageable sans infrastructures nouvelles.
- la capacité des terre-pleins est par contre relativement limitée (le projet d'extension Est de 3 ha, associé à une densification du stockage, en particulier des vides, devraient pallier facilement ce point).
- L'organisation du travail avec, entre autres, la dualité d'intervention dans la chaîne de manutention (portiques opérés par la CCI, opérations "cale" et "terre" assurées par les sociétés de manutention) a montré son inefficacité dans l'expérience du développement du transbordement menée par l'armement CAGEMA, alors que la facturation (en dessous des coûts réels) était d'un niveau compétitif.
- Les coûts d'opération, du fait des coûts salariaux et d'une organisation des équipes encore lourde, resteront toujours élevés et difficilement compétitifs avec les autres ports.

- La croissance des trafics conteneurisés (qui représentent déjà 97% du trafic total des marchandises diverses) est très faible sur les quinze dernières années. Les prévisions de développement interne de la consommation locale restent aussi peu porteuses de développement du trafic à moyen terme.

Ces remarques préliminaires conduisent à partager l'analyse des armements desservant la zone, à savoir qu'il faut résoudre les difficultés actuelles liées à l'organisation du travail avant de s'engager dans des investissements lourds pour capter un trafic potentiellement volatil (investissements dont par ailleurs l'utilité actuelle est loin d'être évidente et qui, en tout état de cause, devraient s'appuyer sur de sérieuses études économiques et financières et si possible des participations financières privées).

La croisière

Le secteur de la croisière (en particulier la croisière basée) est incontestablement porteur de développement économique.

De nombreux acteurs de ce secteur d'activités (en plus des démarches entreprises pour "baser" quelques bateaux à Fort de France) militent pour la réalisation d'un investissement complémentaire qui permettrait l'accueil des plus grands paquebots de dernière génération (les appointements actuels sont considérés comme inopérants pour ces navires dont l'identification, et la potentialité d'escale, mériterait d'être affinée).

Tout comme dans les réflexions sur le transbordement il est bon de rappeler que les installations actuelles de la Pointe Simon (relativement récentes) traitaient en 1995 près de 450 000 pax. Ces quatre dernières années le trafic atteint difficilement les 100 000 pax. Il n'y a donc pas, pour la grande majorité des navires, de problèmes de capacité.

Par ailleurs les retombées financières de cette activité (structurellement déficitaire pour le port) bénéficient à de nombreux acteurs économiques (aéroport, transports, commerces, restauration,...). Il serait donc souhaitable (si un nouvel investissement lourd était décidé) d'associer à la réflexion (choix du site, études économiques et financières,...) et au financement les collectivités et acteurs économiques concernés.