

LA MANUTENTION PORTUAIRE EN 2016-17

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS

Présenté par Xavier Galbrun, Délégué Général

Juillet 2017

SOMMAIRE

1^{ère} Partie : La manutention portuaire en 2016 /2017

« Une profession face à quel avenir ? »

I – Une donnée incontournable, l’omniprésence du social.

La finalisation de la loi « Bonny »

De réelles avancées de principe

Une Charte innovante, mais mal comprise

Un décret mortifère

Un lourd travail conventionnel

Le non-respect du « statu quo »

Prévoyance, NAO et autres

Toujours le cauchemar de la pénibilité...

II- Une priorité urgente, sécuriser l’investissement privé.

La réforme de la gouvernance des ports - une première étape

Création de la commission des investissements

Une mise en œuvre qui tarde

Poursuivre la réforme de la domanialité publique

Une concertation exemplaire

Des avancées remises en cause ?

III- Quelle Europe privilégier au service de l’entreprise ?

Gare aux fausses bonnes idées...

Un Règlement a minima sur les services portuaires

Un GBER pour assouplir la problématique des aides d’Etat

Des procédures d’infraction contradictoires

Et pour conclure :

Des progrès significatifs en 30 ans qui n’excluent pas d’en faire plus...

*

* *

- 1- Le « Chrono » de l'année :**
*Les points de repère du 16 Juillet 2015...
... au 23 Juin 2017.* Page II/2
- 2- La « loi Bonny »**
*Périmètre de priorité d'emploi - Précisions ministérielles
d'Alain Vidalies sur la portée du décret* Page II/15
- 3- Transposition de la Directive « Concessions »**
Exclusion de principe des conventions de terminal... Page II/18
- 4- Evolution de la gouvernance des ports**
*Création du Conseil des Investissements
(loi Leroy sur l'Economie Bleue)* Page II/23
- 5- Conséquence des mouvements contre la loi El Khomri**
Suspension sine die de toutes les négociations sociales Page II/25
- 6- La prise en compte de la pénibilité**
*Rappel des dispositions générales (périmètre clarifié),
l'essentiel en onze points.* Page II/26
Prévisions de départs et entrées en portage de 2011 à 2017 Page II/34-35
- 7- Bénéficiaires Potentiels Pénibilité**
Bénéficiaires potentiels toutes catégories 2015-16 Page II/36
Synthèse enquête d'actualisation Janvier 2017.
Bilan Départs / Embauches (période 2011-2016) Page II/37
- 8- Extinction de la Cainagod**
Approche méthodologique Page II/38
- 9- Etat récapitulatif des CQP délivrés**
CQP attribués depuis 2008 (actualisation Juin 2017) Page II/46
- 9- Annexe statistique : les ports Français en 2016**
Statistiques portuaires comparées et graphes Page II/45
Trafic des ports français en 2016
Évolution par catégories de marchandises (1994 / 2016)
Grands Ports Maritimes : structure du trafic 2016
Ports européens compétiteurs (rétrospective 1993 / 2016)
Marchandises diverses (1994 / 2016)
Trafics conteneurisés : comparatif et concurrence sur 20 ans

Première Partie

LA MANUTENTION PORTUAIRE EN 2016 / 2017

« Une profession face à quel avenir ? »

« *Jeunes gens, prenez garde aux choses que vous dites :
Tout peut sortir d'un mot qu'en passant vous perdîtes.
Tout, la haine et le deuil !... »*

(Victor Hugo – Toute la lyre)

Au moment de tirer sa révérence, ce mot de Victor Hugo incite à la prudence...

De fait, il n'est pas toujours de bon ton de critiquer le modèle économique des ports car par principe tout va toujours mieux en louvoyant vaille que vaille entre les idées reçues qui jalonnent le chenal. Et pourtant... A l'examen des évènements qui se sont produits au cours des dernières années, la tentation est forte car se remettre en cause apparaît le plus souvent comme un facteur de progrès, au risque parfois de déplaire...

Le rôle d'une association professionnelle patronale se doit dans l'idéal de rester concentré sur toute initiative propre à soutenir le développement et la défense des intérêts des entreprises adhérentes. Dans le respect, bien sûr, d'un dialogue social bien compris qui préserve la qualité des rapports sociaux...

Mais face à cette approche bien convenue, force est de constater que c'est avant tout en remettant systématiquement en cause ses propres certitudes que la profession a pu faire des progrès majeurs au cours des 30 dernières années.

Ainsi c'est en acceptant de remettre en cause le *pacte de l'intermittence* qui prévalait bien avant que la loi de 1947 n'en consacre les principes, que les entreprises de l'UNIM ont cherché à restaurer tant bien que mal dans la profession les valeurs de l'entreprise. C'est en critiquant ouvertement à l'heure de la *mondialisation* les limites d'un modèle économique fondé sur l'omniprésence autarcique du secteur public dans les ports, que la profession a pu apporter la démonstration du caractère incontournable des investissements portuaires privés dont on ne saurait se passer.

C'est en acceptant de mettre en perspective dans la durée les différents sujets auxquels elle a été confrontée, que la profession a su construire son avenir. En cherchant à se positionner résolument comme acteur de son devenir et non en se contentant comme trop souvent de subir des évolutions voulues par d'autres.

A chaque fois qu'elle a su faire sienne cette approche, en préservant sa liberté de parole et de pensée, la profession a progressé en cherchant à s'affranchir de ses démons : la cogestion avec la main d'œuvre en privilégiant le dialogue social ou le compromis de court terme avec les pouvoirs publics.

Aujourd'hui, la profession n'a pas de honte à le dire : en assurant en toute responsabilité l'interface *terre-navire*, la manutention portuaire est précisément ce pour quoi un port (de commerce) est un port !

Comme au temps des Phéniciens, comme s'amusaient à le rappeler le Président Péri, penseur et acteur de la réforme de 1992 ayant entraîné la mensualisation en entreprise des ouvriers dockers.

Du reste, c'était bien là aussi le sens d'une autre réforme, celle menée entre 2008 et 2011 sous l'égide de Dominique Bussereau : bien plus que la simple mise en œuvre du *commandement unique* en « repeignant les grutiers en dockers » et en les transférant aux entreprises, il s'est agi avant tout de clarifier sans tabou le *qui fait quoi* dans les ports. En distinguant parmi les missions, le régalién du commercial, les missions d'autorité publique relevant du bras séculier de l'Etat dans les ports de celles relevant du marché et des acteurs privés que sont les opérateurs de terminaux. Sans confusion possible, à charge pour chacun de rester à sa place et dans le rôle qui lui a été imparti.

La clarification était de taille au point de n'avoir pas toujours été bien comprise et encore moins respectée...

*
* *

A la différence des organisations syndicales, une structure patronale comme notre Union, sait qu'il n'y a jamais d'acquis et que tout peut toujours être remis en cause. Ce qui n'empêche pas de chercher malgré tout à réagir pour *faire bouger les lignes*.

Lors de notre précédent rapport, nous avons souhaité mener sur la base de l'actualité 2015 une réflexion sur la *précarité structurelle* dans laquelle la profession se trouve confrontée au quotidien pour pouvoir fonctionner. Et encore une fois, il ne s'agit pas simplement des aléas du trafic ou des fluctuations de l'activité, voire d'une main d'œuvre jadis intégralement intermittente.

Plus encore que ce que la profession a pu connaître dans le passé comme fragilité en matière sociale, c'est bien en matière économique que cette précarité s'exprime le plus fort aujourd'hui, qu'il s'agisse du régime de la domanialité publique d'un autre âge ou d'une gouvernance des ports qui n'a de cesse de méconnaître la voix et les intérêts des acteurs privés, sans dédaigner pour autant les investissements qu'ils réalisent...

Entre précarité et incertitudes, la profession est face à son avenir. Mais quel avenir ?

En 2016 et sur les six premiers mois de 2017, la réflexion a franchi une étape supplémentaire avec des avancées concrètes et très significatives dans la lutte contre toutes ces précarités. Mais dans le même temps la profession a dû subir diverses déconvenues de la part du Conseil d'Etat revenant quelque peu sur ces avancées : décret Bonny, Commission des investissements ou encore la requalification des conventions de terminal en concessions au grand dam des travaux menés au plan européen en 2014...

Face à ces nouvelles menaces, la profession n'entend pas baisser les bras.

C'est au travers de trois filtres distincts que nous nous proposons donc d'examiner l'actualité de la profession au cours de ces derniers mois en y recherchant les éléments propres à construire son avenir :

- Une donnée incontournable : l'omniprésence du social
- Une priorité inéluctable : sécuriser l'investissement privé
- Quelle Europe privilégier au service de l'entreprise ?

*

* *

Mais avant d'entamer cette revue, le moment semble venu de saluer la mémoire de plusieurs figures de la profession, anciens administrateurs de l'UNIM qui nous ont quitté au cours des derniers mois :

- **Charles-Emile Loo**, ancien président du Semfos, fondateur de la Socoma à Marseille et ancien parlementaire, vice - président de l'Assemblée Nationale ;
- **Jean Bekaert**, président du groupe Terminaux de Normandie au Havre ;
- **Alain Porri**, Directeur Général de Somarsid ;
- **Marcel Marais**, ancien directeur de la société URA à Rouen (groupe Sogena)
- **Guy Deboulle**, ancien représentant de Bordeaux au titre du groupe Saga.

Tous à des titres divers avaient pris une large part à la réforme essentielle de 1992 aux côtés d'**Hubert Péri**, Président d'Honneur de l'UNIM, qui nous avait quitté un an plus tôt, en Juin 2015.

*

* *

I – UNE DONNEE INCONTOURNABLE, L'OMNIPRESENCE DU SOCIAL...

Le poids des dossiers sociaux a toujours été très lourd dans la profession. Trop pour certains. Mais il est clair que de la qualité du dialogue social dépend largement la santé des entreprises, pour autant que chacun accepte de faire un pas vers l'autre sur des positions réalistes.

Cette *omniprésence du social* dans la profession exige de savoir gérer des priorités et non de se laisser asphyxier en voulant tout traiter dans l'urgence ou de toujours céder à la pression syndicale. Les sujets sur la table sont encore nombreux en 2016, même si la dégradation de la situation sociale dans les ports du fait des grèves à répétition contre la loi El Khomri (la loi Travail), va marquer pour un temps à la mi-Juin un coup d'arrêt au travail conventionnel.

Mais le social, c'est aussi le cadre dans lequel se situe l'organisation du travail dans les ports. A cet égard 2016, c'est aussi la finalisation délicate de la loi « Bonny » sur la *clarification de l'organisation de la manutention portuaire* afin de consolider la réforme de 1992.

1- La finalisation de la loi « Bonny »

Après avoir fait l'objet de bien des péripéties et d'un travail intensif tout au long de l'année 2015 (voir notre précédent rapport), la loi « Bonny » est enfin adoptée par le Parlement en procédure accélérée le 24 Novembre. Elle est publiée au JO du 9 Décembre 2015, un an après la remise du rapport qui en avait recommandé le principe. Le texte est rigoureusement conforme au résultat des travaux menés par la commission de travail *ad hoc* tout au long du 1^{er} semestre de l'année précédente.

On pourrait donc penser qu'en 2016, la page serait enfin tournée face à cette queue de contrat de la réforme de 1992 et aux risques de concurrence déloyale issus de l'insécurité juridique des textes adoptés à l'époque.

En fait c'était sans compter sur le retard que va prendre la sortie laborieuse du décret d'application fixant le *périmètre de la priorité d'emploi* accordée aux ouvriers dockers. Un sujet qui va porter atteinte à la réputation de toute la démarche entreprise, mais qui pour autant sur le fond, ne remet pas en cause la qualité du travail de clarification mené avec succès pour la partie législative.

- De réelles avancées de principe

Sans revenir sur le détail, le mérite de la loi « Bonny » est de mettre fin à une porte ouverte sur un processus de dérégulation inattendu pouvant toucher l'ensemble des ports et de ce fait mettre à mal les avancées de la réforme de 1992. Un risque qui n'était pas que théorique, puisqu'en Juillet 2013 le problème s'était posé concrètement à Port La Nouvelle.

La réforme de 1992 s'était fixée pour objectif de moderniser la profession en mettant fin au système contreproductif et obsolète de *l'intermittence généralisée* au travers d'une notion désuète de service public de l'emploi portuaire, qui reposait sur le principe du tripartisme, Etat, employeurs, salariés.

En Décembre 1991 la jurisprudence de la Cour de Justice européenne revient sur cette notion de service public (Affaire Merci), précisant que la manutention portuaire n'en est pas un et relève donc simplement du marché. Une opportunité que la profession saura utiliser à plusieurs reprises pour faire bouger les lignes.

Cette réforme entend donc faire des entreprises de manutention, des employeurs à part entière et plus tard des opérateurs portuaires amenés à investir lourdement en bord à quai. Tout naturellement s'impose la mensualisation sous CDI des ouvriers dockers en fonction des besoins moyens des entreprises, les fluctuations d'activité se faisant comme par le passé avec une main d'œuvre d'appoint employée dorénavant sous CDD conformément à la convention collective.

Désormais, l'ouvrier docker est donc clairement défini par son contrat de travail et la carte professionnelle condamnée à disparaître à terme. La réforme marque donc à l'époque l'entrée progressive des ouvriers dockers dans le droit commun du travail.

Mais les textes qui seront adoptés alors dans un contexte social très tendu, se révèlent à l'expérience comme insuffisamment normatifs et comportent en fait bien des insécurités juridiques à l'origine des concurrences déloyales constatées en 2013. Ainsi certains vont pouvoir soutenir que les dispositions nouvelles réformant le statut des dockers ne valent que pour autant que l'on constate dans un port donné, la présence de dockers intermittents ou susceptibles de le redevenir...

La loi Bonny, bien consciente des enjeux, revient à l'esprit même de la réforme.

La loi reprend pour l'essentiel les insuffisances de rédaction et les ambiguïtés de la loi de 1992. Elle fixe des définitions beaucoup plus précises et normatives sur la base des travaux de la commission de travail de 2014 que le Secrétaire d'Etat chargé des Transports, Alain Vidalies, qualifiera lors du vote final à l'Assemblée, de « *texte issu d'un dialogue social exemplaire entre les employeurs, les organisations syndicales et les principaux acteurs portuaires* ».

- Une Charte innovante, mais bien mal comprise

Lors des débats au sein du groupe de travail de 2014, les échanges avaient été riches, notamment avec les représentants des chargeurs de l'AUTF (Association des Utilisateurs de Transport de Fret) pour finir par s'entendre sur le fond.

L'idée était d'apporter un *plus* aux industriels opérant en bord à quai leur manutention pour compte propre. Titulaires d'un titre d'occupation domanial, en droit ils sont autorisés à effectuer eux-mêmes leur manutention en tant que propriétaires de la marchandise. Par contre s'ils choisissent de sous-traiter leur manutention à une entreprise de manutention portuaire, alors ils bénéficient en contrepartie d'un *engagement de fiabilité* formalisé dans une charte nationale déclinée au plan local.

La démarche se voulait réaliste en s'appuyant sur l'expérience de terrain et les pratiques en vigueur. Pour beaucoup d'industriels, y compris chez les céréaliers, elles consistent à sous-traiter leur manutention à un professionnel. En pratique, cette disposition posera problème justement parce qu'elle se voit formalisée et de surcroît parce que les conditions techniques de sa mise en œuvre passent par une déclinaison locale de la charte nationale. Certains y verront une ingérence inopportune des organisations syndicales dans les rapports contractuels entre un manutentionnaire et ses clients et contribuera à discréditer l'importance du travail accompli.

Quoiqu'il en soit, cette Charte de fiabilité est signée fin Décembre 2015 en présence du ministre Alain Vidalies et de l'ensemble des parties prenantes à la négociation.

- Un décret mortifère... qui se sera fait attendre

Reste le décret d'application. La commission Bonny s'était fixé comme objectif de revenir sur les ambiguïtés rédactionnelles contenues dans la loi du 9 Juin 1992. Pour autant elle en laissera passer une, lourde de conséquences, dans la proposition qui sera faite sur le projet de décret fixant l'étendue du périmètre d'emploi des ouvriers dockers.

L'article 6 de la loi renvoie précisément sur ce point à un décret en Conseil d'Etat qui va se faire attendre vu la technicité du sujet.

Le problème de fond est très sensible, c'est l'*euro-compatibilité* du dispositif. La manutention portuaire ne relevant plus des professions dites-*administrées* mais *organisées*, ne saurait par conséquent, faire l'objet d'un *monopole d'emploi* conféré aux ouvriers dockers. Pour autant le maintien du principe d'une simple *priorité d'emploi* reste parfaitement possible à la condition que l'étendue de cette priorité soit proportionnée aux raisons qui la justifient, sauf à ne plus être *euro-compatible*.

Dans ce contexte la commission Bonny avait invoqué plusieurs raisons pertinentes tenant aux exigences du métier et justifiant de l'organisation particulière de la profession : forte technicité, exigence de sécurité, flexibilité, caractère aléatoire de l'activité... Il s'en était suivi une proposition de rédaction *proportionnée* à ces motifs pour délimiter le périmètre d'emploi.

La formule retenue sera donc de s'en tenir à « *la première amenée ou reprise au-delà du chargement / déchargement* ». Mais, pour avoir été longuement débattues en commission ces notions ne font pas pour autant l'objet d'une définition normative, faute d'avoir pu s'entendre. De là cette idée de *statu quo* qui sera introduite en Février 2017 au préambule de la convention collective pour calmer les esprits (voir ci-après). Les parties conviennent sur le fond de ne pas remettre en cause les usages en cours ni les pratiques existantes, de même que les emplois occupés avant le début des travaux de la commission Bonny, soit Février 2014.

Un périmètre théoriquement plus restreint, mais qui respecte la liberté d'entreprendre et qui de ce fait est *euro-compatible*.

Le projet tel quel passe pour avis au CSMM et sera validé sans encombre. Mais du fait d'une transmission tardive par le ministère au Conseil d'Etat, sa sortie officielle est repoussée au mieux à la fin du mois d'Avril 2016. Entretemps, l'UNIM se fait un devoir d'obtenir des précisions auprès du Cabinet Transports. Manifestement le Conseil d'Etat s'interroge sur ces nouveaux concepts insuffisamment définis de *première amenée /première reprise* et leur confrontation aux pratiques de terrain.

De son côté le Cabinet cherche à calmer le jeu et précise à l'UNIM en dernier ressort que le Ministre garde toujours la possibilité de passer outre l'avis du Conseil d'Etat...

C'est dans ce climat d'expectative que le décret finalement est publié au JO le 13 Juillet 2016 en pleine période estivale. Même si la profession tendait le dos, la surprise reste forte.

Le décret définit le périmètre de la priorité d'emploi des dockers, mais en assimilant ce périmètre à celui de la responsabilité de l'entrepreneur de manutention dans ses rapports avec la marchandise avec laquelle il n'est pas en contrat (art 50 et suivants de la loi du 18 Juin 1966).

Ce périmètre de fait est loin de correspondre aux travaux de la Commission Bonny.

Plusieurs rencontres de *débriefing* se produiront avec le Cabinet Transport qui ne se montre pas particulièrement inquiet. Le 27 Octobre 2016, l'UNIM reçoit du ministre, Alain Vidalies, un courrier qui met le point final sur les travaux de la commission Bonny et qui se veut rassurant sur la portée du décret. Celui-ci « *reprend strictement, en les reformulant, les conclusions du rapport de la Commission Bonny et permet de préciser les travaux (...) qui sont prioritairement effectués par des ouvriers dockers pour des raisons liées à la sécurité des personnes et des biens...* »

Le document précise en outre que la FNPD (Fédération Nationale des Ports et Docks CGT) « *n'envisage pas d'utiliser ce texte pour étendre le champ de la priorité d'emploi* ». Dont acte...

Pour autant, la profession n'est pas rassurée. Elle confie d'emblée une étude d'impact de ce décret à l'un de ses conseils, Maître Marcouyeux, qui remet en Novembre ses premières analyses. Le 9 Mars 2017, il présente au Conseil d'administration de l'UNIM son rapport sur les fragilités du décret Bonny.

Le verdict est sans appel. Pour lui, le décret n'est pas conforme à la loi dont il est censé constituer un texte d'application.

La loi de 1966 évoque « *...le chargement et le déchargement des navires ainsi que les opérations qui en sont le préalable ou la suite nécessaire* ». Cette formulation assez imprécise a fait l'objet d'une jurisprudence plutôt restrictive. Mais l'interprétation qui en a été faite en matière commerciale sera-t-elle suivie de la même façon en matière sociale ?

C'est là un véritable enjeu qui ne manque pas d'obscurcir l'avenir.

2- Un lourd travail conventionnel à mener

La question des suites de la loi Bonny ne s'arrête pas là. Elle vient impacter à son tour le travail conventionnel au long de l'année 2016 jusqu'en Février 2017. C'est la problématique de l'accord dit de « *statu quo* », portant révision de la CCNU, la convention collective « Ports & Manutention ».

- Le non-respect de l'accord de statu quo

On l'a vu, l'incapacité à s'entendre entre les différents protagonistes au sein de la Commission Bonny sur ce que recouvrait la notion de « *1^{ère} amenée / 1^{ère} reprise* » a conduit à imaginer cette curieuse notion de *statu quo*.

De toutes les façons, la redéfinition du périmètre d'intervention des ouvriers dockers posait concrètement la question des usages et pratiques en cours. S'il est fréquent que des postes soient confiés à des dockers au-delà de ce périmètre, il n'est pas rare non plus que l'inverse puisse se produire.

De manière pragmatique, il est donc convenu de ne pas remettre en cause les pratiques existantes et les emplois occupés en deçà ou au-delà du périmètre avant le démarrage de la Commission Bonny en Février 2014. Une manière de *statu quo*.

La formule va prendre la forme d'un accord de révision de la convention collective (CCNU). Un premier projet est rédigé début 2016 mais va mettre plus d'un an à aboutir. Cette tâche nécessitera de fait beaucoup de pédagogie en interne, notamment sur la question délicate du recours à l'interim que la loi en l'espèce n'interdit pas sous réserve du respect des formations requises et dès lors que toutes les catégories prioritaires de salariés sont utilisées.

Un groupe de travail informel présidé par Gilles Bélier (ancien président de la Commission mixte Ports & Manutention) va chercher à définir précisément ce concept. L'accord de révision devra intégrer dans le texte conventionnel les modifications introduites par la loi Bonny, notamment en termes de définition de l'ouvrier docker, et par ailleurs introduire la référence au *statu quo* dans le préambule de la convention.

Les formulations font débat. La FNPD s'oppose à la version proposée, ce qui laisse déjà supposer que dans les faits l'application de l'accord sera très problématique. En pratique, des demandes d'extension du périmètre commencent déjà à remonter du terrain dans plusieurs ports. L'UNIM pour sa part à l'automne 2016 confirme vouloir s'en tenir à la formule d'origine.

C'est en Décembre 2016 qu'à la suite d'une dernière série de rencontres bilatérales, l'accord fait l'objet d'une validation de principe avant d'être finalement adopté en Commission Mixte le 16 Février 2017.

Entre temps est venu se greffer le débat sur la notion d'*ordre public conventionnel* porté par la fameuse loi Travail. L'idée est de chercher à maintenir autant que faire se peut la CCNU comme socle public conventionnel afin d'éviter de créer des situations de concurrence déloyale. Une disposition en ce sens est introduite au préambule de la CCNU et portée par l'accord *statu quo*, rendant alors possibles les conditions en vue de la conclusion d'un accord...

Mais force est de constater au total, que si la loi Bonny a bien permis de clarifier la définition de l'ouvrier docker, en revanche le décret pris en application apporte, quant à lui, de la confusion sur le périmètre d'emploi que l'accord *statu quo* à lui seul ne semble pas en mesure de résoudre.

- La NAO de branche 2016 et 2017

Chaque année l'exercice montre ses difficultés. D'autant qu'en période d'inflation « zéro », il demeure particulièrement difficile de faire accepter aux partenaires sociaux le principe d'une pause, même si celle-ci ne porte en fait que sur les salaires minima conventionnels et non sur les salaires réels. Sans compter les divergences en intra-patronal qui peuvent marquer les points de vue respectifs de l'UNIM et de l'UPF...

C'est encore ce qui se passe en 2016. Les organisations syndicales s'opposent toutes au principe d'une pause dans les revalorisations. Dès lors après une série de rencontres en bilatéral, l'accord finit par se faire sur une revalorisation uniforme de 0,6% dans un contexte d'inflation nulle, ce qui suscitera quelques tensions internes. Comme chaque année, il est rappelé au niveau de l'UNIM de déconnecter la négociation locale sur les salaires réels dans chaque place, de celle des garanties de revenu appréciées en national par niveau-échelon. Sauf à payer deux fois...

L'accord est conclu officiellement en commission mixte le 17 Décembre 2015 et présenté dans la foulée à l'extension.

Pour 2017, les négociations vont débiter beaucoup plus tardivement du fait de la pause qui va marquer le travail conventionnel à la suite des perturbations et grèves à répétition contre la loi Travail. Ce n'est qu'en Janvier 2017 que vont débiter les négociations. A priori, cette année encore, aucune revalorisation ne s'impose vu l'évolution de l'inflation. En outre, l'UNIM entend mettre sur la table une autre question de fond : essayer d'obtenir deux revalorisations distinctes, l'une pour la manutention, l'autre pour les autorités portuaires. Ce qui serait de nature à éviter les surenchères inopportunes, tout comme des tensions patronales inutiles.

Les premières rencontres en bilatérales se déroulent les 11 et 12 Janvier, avec la FNPD puis avec les autres organisations syndicales. L'UNIM va tenter de faire une proposition innovante.

La CCNU comporte trois grilles de minima conventionnels, deux pour la manutention portuaire, une seule pour les personnels des établissements portuaires. L'idée est d'appliquer la revalorisation du SMIC de 0,93% aux premiers niveaux-échelons des grilles et de se limiter à 0,5% pour les autres niveaux. En contrepartie la part salariale de contribution au dispositif de pénibilité (alors de 0,2% sur un taux global de 4%) passerait à 0,4% sur les 6,65% applicables depuis le 1^{er} Janvier 2017.

Bien entendu en première approche les organisations syndicales sont loin du compte. La réunion suivante se déroule le 26 Janvier et les positions vont finir par converger. Le principe d'une revalorisation de 0,9% des trois grilles de minima conventionnels est accepté ainsi que la hausse de la contribution salariale pénibilité portée à 0,4%.

Le tout fera l'objet de deux accords distincts et sera officialisé lors de la commission mixte paritaire du 16 Février 2017 qui voit enfin la finalisation de plusieurs dossiers, dont celui de la prévoyance.

**- La finalisation du dossier Prévoyance...
... au péril des aléas de la loi Travail**

Le gel des négociations de branche du fait des perturbations occasionnées par les débats sur la loi Travail, va retarder la finalisation du dossier Prévoyance. Le nouveau régime commun de branche relatif à la Prévoyance avait été conclu en Décembre 2015 après un an et demi de négociations fort complexes depuis Juin 2014, mais il faut le souligner dans un climat de coopération inter-patronal très constructif pour harmoniser les deux régimes qui préexistaient dans les deux branches d'origine.

Ce nouveau régime assure donc aux deux compartiments UNIM et UPF (Union des Ports de France) une couverture largement harmonisée en *maladie - accident du travail* ainsi qu'un *capital décès* avec rente éducation ou rente conjoint. Il fait l'objet de quatre accords distincts, régime général, dockers intermittents et dockers occasionnels ainsi que sur l'aspect *garantie de ressources* par l'employeur.

A peine signés, ces accords vont faire l'objet d'avenants rédactionnels (destinés à faciliter l'appel d'offres) qui seront conclus le 19 Février, mais qui en pratique vont reporter au-delà du 1^{er} Juillet 2016 l'entrée en application du régime.

Tout au long de l'année 2016 ce dossier chronophage se poursuivra par la problématique du choix de l'*assureur recommandé* du régime au travers d'une procédure ouverte d'appel à candidature lancée dès la fin 2015. Une commission spéciale issue de la Commission mixte est chargée de mener à bien ce travail minutieux de façon paritaire. Plusieurs séances sont programmées.

Toutefois, les nombreuses perturbations et les mouvements de grève à répétition lancés par la CGT à partir du 24 Mars contre la loi El Khomri (loi Travail) vont nettement ralentir le processus conventionnel. Le 23 Mai l'UNIM décide de suspendre toutes les négociations sociales en cours, dénonçant « *une situation mortifère pour les ports français* » et annule également dans ce contexte social très tendu son Assemblée Générale annuelle de Nantes Saint Nazaire qui devait se tenir à la Baule.

Toutes les rencontres prévues avec les partenaires sociaux et les négociations sur les accords conventionnels en cours de discussion sont reportées *sine die*. L'UPF se range à cette position et un courrier commun UNIM / UPF confirmant officiellement cette décision est adressé à l'ensemble des organisations syndicales le 7 Juin.

Les partenaires sociaux sont alertés solennellement des conséquences de ces actions : « *Tant que perdureront ces mouvements répétitifs qui mettent en cause la survie des entreprises et la fiabilité des places portuaires, il ne nous paraît pas opportun de maintenir un dialogue social intrinsèquement faussé par le contexte social qui prévaut* ».

Pour autant cette position de principe ne fera pas obstacle à la signature d'un nouvel avenant de report (n°2) de l'entrée en application des accords de prévoyance « *au plus tard au 1^{er} Janvier 2017* » du fait de la remise en cause du calendrier dans la procédure de désignation de l'assureur recommandé.

Un nouveau calendrier est établi en Septembre pour mener à bien au sein de la commission paritaire spéciale, la procédure dans les délais impartis. Et c'est finalement le 3 Novembre 2016 que la Commission Mixte Paritaire prend la décision de retenir *Solimut* comme organisme assureur recommandé pour le nouveau régime de prévoyance conventionnel.

Même si plusieurs rencontres devront être programmées en interne pour la mise en place de ce nouveau régime dans les entreprises, cette désignation marque la fin d'un chantier qui aura duré pendant plus de deux ans et demi...

- Autres accords conclus ou en suspens

En dépit des difficultés évoquées plus haut, l'année 2016 en dehors de la NAO, de l'accord sur le *statu quo* et de la Prévoyance, voit aussi la clôture du dossier sur la continuité des contrats de travail lancé plus de trois ans plus tôt.

Après plus de vingt versions du projet, une solution semble enfin se profiler en limitant la problématique à la perte d'un titre domanial et en renvoyant au plan local la question très sensible des pertes de trafic. C'est sur cette base qu'un accord est enfin trouvé lors de la bilatérale de méthode qui se tiendra le 13 Avril. Il sera validé en commission mixte le 3 Novembre.

Reste alors deux sujets au feu à la mi-2017, la Mutuelle santé et la révision des accords sur la formation professionnelle. L'un et l'autre sujet restent sur l'avant, mais concernant la formation (accord sur les priorités et révision de l'accord CQP) l'affaire est lancée et a déjà fait l'objet de longues discussions en CPNE et au niveau de la commission formation de l'UNIM. Les deux sujets devraient être nécessairement en bonne place au menu du prochain rapport.

A signaler enfin les travaux sur « l'extinction » de la Cainagod qui en Juin 2017 n'étaient pas encore finalisés, mais dont les progrès étaient très significatifs (voir en annexe du rapport page II/38).

- Et toujours le cauchemar de la Pénibilité...

Au moment de finaliser ce rapport, le sujet *Pénibilité* se trouve véritablement à un tournant, tant sur le dispositif conventionnel que sur le devenir du régime légal. Et à ce stade une grande prudence s'impose.

S'agissant du dispositif conventionnel les inquiétudes qui avaient été exposées l'an passé se sont largement confirmées en 2016 /2017. Nous allons y revenir.

Concernant le devenir du régime légal le C3P, le *Compte Personnel de Prévention de la Pénibilité*, dans la foulée des échéances électorales l'heure n'est pas encore à la suppression pure et simple tant espérée par le Medef, mais à la grande simplification de façon à le rendre applicable. L'idée est de *faire une pause*, plutôt que d'afficher une posture d'emblée par trop défavorable au système et de nature à attiser de nouvelles tensions sociales au moment où le Gouvernement se prépare à légiférer sur le social par ordonnance...

A plusieurs reprises en 2016, l'UNIM va alerter la FNPDP sur la dégradation du régime conventionnel, le dérapage de la trajectoire financière, bref, sur la fragilité du régime et les mesures à envisager pour pérenniser le dispositif, quitte à devoir le restructurer en profondeur. Le 6 Avril, lors d'une réunion restreinte le président de la commission pénibilité évoque sans détours les dérives et les mauvaises pratiques du système qui ont pu être identifiées.

Les chiffres sont éloquentes. A l'époque depuis le lancement du dispositif en Juillet 2011, le coût réel des quelque 265 départs qui sont intervenus a été de 15 M€ alors que l'estimation dans les simulations d'origine n'avait été que de 10M€. Depuis la situation s'est encore dégradée comme l'atteste des études plus récentes.

La commission *Pénibilité* de l'UNIM s'interroge sans tabous sur les raisons de ces dérapages. Le constat est radical : sans le moindre doute possible, si rien n'est fait le système est *mort-né*.

La chute du système tombe de 2038 à 2034 si la hausse des cotisations passe comme prévu de 4% à 6,65% au 1^{er} Janvier 2017. En l'absence de hausse si les entreprises ne sont pas en mesure d'y faire face, alors la lisibilité tomberait à 2027...

Des remarques que la FNPDP est prête à entendre en « petit comité », mais pas dans les rencontres menées avec les Pouvoirs Publics, la position officielle étant de ne pas revenir sur ce qu'ils analysent comme une *contrepartie d'une réforme* (celle de 2008) *dont ils ne voulaient pas*.

Pour eux, l'objectif reste une anticipation irréaliste de cinq ans...

Malgré tout, ces constats vont être à l'origine de différentes initiatives ou de propositions pour corriger la situation. Plusieurs pistes sont envisagées : augmenter la partie salariale dans la cotisation pénibilité qui pour l'heure n'est que symbolique (0,2%), proportionner la durée d'anticipation au montant des cotisations versées par rapport à la durée d'équilibre de 35 ans. Une autre piste pourrait consister à transformer le régime de *préretraite* en régime spécial de retraite, permettant du même coup d'éviter la fameuse taxe Fillon dont l'exonération à elle seule serait de nature à stabiliser le régime.

Dans l'immédiat, la décision est prise de créer une *Base de Données Pénibilité* pour mieux gérer la question des bénéficiaires potentiels, les cotisations afférentes ainsi que les contrôles et la chasse aux « passagers clandestins ». Lancé en Juillet 2016 ce travail est en cours et progresse bien avec l'expertise des services de la Caisse-congés de Marseille. L'objectif est d'être opérationnel pour l'exercice 2018 (sur la base de l'enquête 2017). Cette nouvelle enquête d'actualisation (2015-16) des bénéficiaires potentiels / cotisants est lancée en Avril 2017. Elle est plus approfondie que par le passé et doit servir de socle de départ pour la nouvelle base de données en gestation.

Par ailleurs, parallèlement la commission pénibilité a décidé d'élaborer un second avenant de clarification pour prévenir les mauvaises pratiques ou supprimer des « flous » comme l'avait été utilement celui de 2012. La question du salaire de référence pour la période passée comme docker occasionnel en fait partie, tout comme le problème du passif social des nouveaux entrants.

L'affaire n'en reste pas là, car de son côté la FNPD ne baisse pas les bras et continue de faire pression sur le Cabinet Transports sur deux sujets de fond : l'exonération de la taxe Fillon et l'articulation des deux régimes de pénibilité, le légal et le conventionnel, afin d'en obtenir le cumul.

Sur le premier sujet, l'UNIM est en phase et en défend le principe depuis l'origine du dispositif avant 2011 ; sur l'autre sujet, on est bien loin du consensus comme le prouve un premier échange le 13 Décembre 2016 au Cabinet Transports avec la FNPD et en présence de l'UPF.

Mais cette rencontre aura un caractère pédagogique en soulignant la différence de fond entre les deux dispositifs : l'approche *collective* du régime conventionnel où la pénibilité est présumée pour tous les bénéficiaires potentiels, alors qu'elle est censée s'apprécier *individuellement* par la mesure à des seuils d'exposition pour le régime légal.

Une approche guère compatible qui semble dérouter la FNPD dans sa demande, convaincue que tous les dockers étaient éligibles de droit alors, que les effets réels du C3P interviendront au mieux le temps d'accumuler les droits, dans 12 ans pour les multi-expositions et dans 25 ans pour les autres...

Quoiqu'il en soit, le principe d'une autre rencontre avec le Cabinet du Ministre des Affaires sociales est acté, afin d'évoquer à nouveau concrètement la problématique de l'exonération de la Taxe Fillon. La réunion a lieu le 19 Janvier 2017 dans un climat très tendu. Le président de la commission Pénibilité dans une présentation synthétique développe des arguments de fond montrant combien la taxe Fillon n'a aucune justification alors que le dispositif conventionnel est en faillite virtuelle au mieux à l'horizon 2034 :

- le dispositif conventionnel par construction ne détruit pas d'emplois, au contraire, l'engagement de recruter en contrepartie de un pour un étant très largement dépassé (près de 300 emplois supplémentaires depuis l'origine) ;
- il ne fait porter sur l'Etat aucun surcoût ou manque à gagner lié à ces départs.

La réponse du Cabinet est catégorique et oppose une fin de non-recevoir à toute éventualité d'exonération. La demande est irrecevable comme telle (!) pour le Cabinet qui se refuse par principe à entrer dans l'argumentation de fond en renvoyant les protagonistes à la prochaine loi de financement de la Sécurité Sociale...

Le 30 Mars 2017, probablement en s'inquiétant des perspectives nouvelles que les échéances électorales pourraient ouvrir sur le dossier, la FNPD revient à la charge sur la problématique de cumul entre les deux régimes et interpelle officiellement l'UNIM et l'UPF en ce sens pour réagir vite. Le courrier évoque « *l'urgence d'engager des réflexions sur la négociation d'un accord de branche* » allant dans ce sens.

Manifestement l'objectif est clair et consiste à s'opposer par tous les moyens à une appréciation individuelle des facteurs de pénibilité afin de parvenir, tous régimes confondus, à 4 ans minimum d'anticipation sur l'âge de départ à la retraite.

Le 5 Mai 2017 dans un courrier commun l'UNIM et l'UPF apportent leur réponse en soulignant que dans un contexte qui manque de lisibilité, l'urgence véritable c'est avant tout de pérenniser le mécanisme conventionnel. On en est là mi-2017.

Pour l'avenir de la profession, le dossier de la pénibilité reste en l'état une préoccupation majeure.

II – UNE PRIORITÉ URGENTE

SÉCURISER L'INVESTISSEMENT PRIVÉ

Au fur et à mesure que les entreprises de manutention ont été amenées au cours des dernières décennies à développer leurs investissements dans les ports, alors s'est développée en parallèle une réelle prise de conscience sur l'extrême *précarité* du cadre économique dans lequel elles sont contraintes d'exercer leur activité.

Investissez, mais faites ce qu'on vous dit ! Telle pourrait être la formule résumant la situation de façon à peine caricaturale, face à l'omniprésence des pouvoirs publics dans le monde portuaire en France.

Certes, la loi du 4 Juillet 2008 en s'attachant à bien distinguer les missions entre le public et le privé, le régalien du commercial, a voulu contribuer à clarifier les choses, à faire bouger les lignes, notamment en retirant aux GPM la mission d'exploiter des terminaux portuaires et en cherchant à mieux impliquer le secteur privé.

Pour autant, la nécessité de *sécuriser l'investissement privé* dans les ports apparaît aujourd'hui comme la priorité urgente, au moment où de nombreux rapports parlementaires se sont penchés début 2017 sur les solutions propres à développer l'attractivité des ports français. Elle revêt deux aspects incontournables :

- d'une part renforcer le rôle des acteurs privés dans la *gouvernance des ports* ;
- d'autre part revoir en profondeur le régime de la *domanialité publique*, datant de plusieurs siècles afin de l'adapter aux exigences économiques actuelles.

A cet égard, force est de constater que depuis 2015 et très significativement en 2016, des progrès ont été faits. Mais il faut aller bien plus loin.

D'autant qu'en dépit d'apparentes avancées, on observe en Février 2017 cette étonnante requalification par le Conseil d'Etat des conventions de terminal en *concessions* au sens de la Directive européenne de 2014.

Une remise en cause inattendue dont les conséquences à court terme pourraient bien se révéler mortifères.

1- La réforme de la gouvernance des ports, une première étape

Pour les entreprises de manutention, l'avenir de la profession dépend de sa capacité à affronter la concurrence internationale grâce à des investissements appropriés au travers de choix pertinents et optimisés entre partenaires publics et privés.

Plutôt que de céder au fantasme de la privatisation intégrale des ports, l'idée est de garantir une meilleure coordination entre investisseurs publics et privés, l'un et l'autre ayant des rôles distincts mais des objectifs et des intérêts communs. C'est aussi la volonté de trouver un cadre de dialogue adapté et permanent entre investisseurs publics et privés travaillant dans le même sens, et fondé comme il se doit sur l'intérêt général.

- La Proposition de loi d'Arnaud Leroy sur l'Economie Bleue

Au total, c'est la base d'un nouveau modèle de gouvernance bien compris, gage d'un véritable partenariat entre les différents acteurs du développement portuaire, que la profession va présenter en 2015 au député Arnaud Leroy qui accepte d'en reprendre le concept dans sa proposition de loi (PPL) sur l'Economie Bleue qui sera adoptée un an plus tard au printemps 2016.

Pour autant de nombreuses réunions de travail seront nécessaires pour en approfondir les contours. En finale, l'article 3 de la PPL instaurera cette Commission des investisseurs publics et privés (CIPP) qui deviendra au terme des débats la *Commission des Investissements* au sein des Conseils de Développement des GPM. L'exposé des motifs évoquait la nécessité « *de créer un cadre assurant la coordination des investissements publics et privés, les deux catégories d'investissements étant imbriqués* ». Bref, réunir tous ceux qui mettent *de l'argent au pot...* sans pour autant privilégier les industriels sur les manutentionnaires.

Le contenu de l'article et le pouvoir de l'instance nouvelle évolueront sensiblement au cours des débats parlementaires, notamment du fait du refus du ministère de valider le principe de *l'avis conforme* jugé en définitive par trop contraignant pour l'administration. En définitive, la commission rend donc un *avis simple* au Directoire en amont des décisions du Conseil de Surveillance, mais en cas de refus de celui-ci, la décision doit être motivée et laisse une trace dissuasive en figurant systématiquement au recueil des actes administratifs de la Préfecture du Département. Tous les projets d'investissements significatifs seront concernés, pas uniquement le projet stratégique.

En attendant, de nombreux soutiens n'ont pas tardé à se manifester autour du projet. A commencer par celui de l'ancien ministre Dominique Bussereau, qui y voit à l'expérience un complément logique à la réforme qu'il avait engagée en 2008.

Lors des Assises de la Mer à Marseille en Novembre 2015, Arnaud Leroy présente son projet de loi sur l'Economie Bleue. Il défend avec conviction la réforme de la gouvernance des ports dans une interview publique avec le journal *Le Marin*. Cette opération marquera un tournant décisif ouvrant l'affaire sur un large débat public.

Les milieux professionnels proches, notamment les armateurs, les chargeurs ou le Cluster maritime n'hésitent pas non plus à apporter leur soutien. Les autorités portuaires, de leur côté se montrent plus réservées, craignant peut-être d'y voir une limitation de leur pouvoir décisionnaire, comme l'a nettement laissé entendre certains échanges très vifs sur fond de déni de réalité lors du colloque de TDIE le 1^{er} Mars 2016 au Sénat.

C'est pourquoi, l'UNIM s'attachera à faire beaucoup de pédagogie sur ce texte en multipliant les rencontres avec les industriels et les politiques afin de contredire d'éventuelles craintes non-fondées. En période d'argent rare, n'est-il pas normal de tout faire pour éviter que ne sortent de terre des projets non consensuels dont l'utilité, faute d'avoir été suffisamment débattue, peut se révéler complètement injustifiée ?

C'est ainsi qu'après l'examen du projet de loi en première lecture à l'Assemblée, l'UNIM organise le 15 Février 2016 un dîner-débat autour du député Arnaud Leroy sur la réforme de la gouvernance des ports en présence de ses principaux partenaires économiques. L'objectif est de montrer à un public choisi qu'il ne s'agit pas là d'une demande égoïste d'une profession modeste, mais d'une disposition majeure et profitable pour l'avenir et le développement de nos ports.

L'examen au Sénat débute le 10 Mars avec l'adoption de plusieurs amendements intéressants sur proposition du Sénateur Revet et un compromis est obtenu le 6 Avril en commission mixte paritaire sur une base qui répond globalement aux attentes de la profession.

La loi en définitive est votée dans la foulée peu après et publiée au Journal Officiel le 21 Juin. Pour la profession, c'est un réel succès, même si l'on peut déplorer que ce principe de commission des investissements ne puisse s'appliquer aux ports décentralisés, en dépit d'un amendement à l'initiative de l'UNIM porté par Odette Herviaux qui avait été proposé en ce sens au Sénat.

- Une mise en œuvre pratique qui tarde à se concrétiser

Le 4 Juillet 2016, c'est devant l'UPF et ses partenaires qu'Arnaud Leroy est amené à présenter sa loi, marquant ainsi dans un climat très consensuel la fin des travaux, du moins législatifs, sur un sujet dont la gouvernance des ports ne constituait à vrai dire qu'une toute petite partie.

S'il est clair que l'on peut saluer dans l'ensemble le travail accompli au plan législatif, il en va tout autrement pour la partie réglementaire qui va traîner encore pendant de longs mois.

Malgré tout, du fait du jeu improbable des amendements lors des débats parlementaires, une ambiguïté se glisse dans la loi et la rédaction finale de l'article (devenu article 23, chapitre 2 du Titre 1^{er} de la loi) n'est pas exempte d'imprécisions risquant d'engendrer des difficultés pratiques lors de sa mise en œuvre. Le Cabinet parle de la nécessité de rédiger une circulaire ministérielle pour éviter des complications ultérieures... Ce qui est sage à en juger par l'attitude des autorités portuaires qui s'étaient montrées à leur grande majorité, très réticentes à la sortie du dispositif.

Jamais trop fort n'a manqué, comme disaient autrefois les gabiers dans la marine à voile !

Une première version du décret est présentée pour avis le 15 Septembre au Conseil Supérieur de la Marine Marchande. La Commission des Investissements (CIPP) est constituée paritairement de représentants publics et privés issus du Conseil de Développement. Mais tel que rédigé au départ, ce projet de décret rendait pratiquement impossible la constitution des commissions des investissements dans les GPM. Les propositions d'amendement présentées en séance sont rejetées par d'autres professions, les organisations syndicales qui avaient été déboutées lors des débats parlementaires, revendiquent à y être présentes...

Pour débloquer la situation, la présidente décide alors de renvoyer cet examen à la séance suivante, le temps d'une nouvelle concertation avec l'administration et qu'une formulation consensuelle et pragmatique soit trouvée entre la profession et la DGITM. Ce qui pour un temps va débloquer le dossier.

Après plusieurs réunions de travail à la DGITM, un projet de décret conforme à l'esprit de la loi et aux souhaits de l'UNIM est enfin établi en accord avec la profession, puis validé sans difficultés lors de la session du 13 Octobre au CSMM.

Pour autant on n'en a pas fini avec les mauvaises surprises. Le 27 Janvier 2017, alors que le décret *gouvernance* n'a toujours pas été publié, Arnaud Leroy fait un point à l'Assemblée Nationale sur les décrets d'application de sa loi sur l'Economie Bleue qui ne sont pas encore sortis. Quelque 22 décrets étaient attendus, dont 9 sont toujours bloqués. On apprend alors que le texte sur la gouvernance et la CIPP a été modifié par le Conseil d'Etat mais qu'il n'y aurait pas vraiment lieu de s'inquiéter, cette nouvelle version simplifiée restant conforme aux débats du CSMM...

Le 30 Mars 2017, le décret tant attendu est enfin publié au Journal Officiel. Dans sa nouvelle mouture, tout le travail de clarification entrepris à la suite des nombreux échanges entre la profession et la DGITM a été purement et simplement effacé.

La rédaction finale comporte à nouveau de nombreux flous qui, à l'évidence, vont rendre de fait le texte encore plus difficile à appliquer.

Cette nouvelle rédaction prévoit ainsi que le Directoire, sans la moindre concertation préalable avec les acteurs, fixe les seuils d'investissements retenus. Par ailleurs le décret stipule que c'est le Conseil de Développement qui nomme les membres de la Commission. Ainsi tant que ces seuils ne seront pas fixés les conseils de Développement ne seront pas en mesure de désigner les membres de la commission *ad hoc*. On ne peut pas écarter non plus, que ces seuils puissent être fixés de façon arbitraire pour écarter certains acteurs... Autre problème, les membres de la commission des investissements devant être issus du Conseil de Développement, il se pourra que ceux-ci ne soient pas assez nombreux pour que puisse ensuite être respectée la parité avec les investisseurs publics. Un vrai cauchemar !

Et ce qui était prévisible n'a pas manqué de se produire. En Juillet 2017, aucune des Commissions des Investissements prévues par la loi n'ont vu le jour et seul le GPM de Marseille a fixé à 30M€ le seuil des investissements publics relevant de l'examen de la commission.

Ainsi après avoir été échaudée une première fois en Juillet 2016 avec le décret Bonny, force est de constater que c'est maintenant sur la gouvernance que la profession subit les étranges revirements du Conseil d'Etat.

2- Poursuivre la réforme de la domanialité publique

L'autre facette des actions susceptibles de sécuriser les investissements privés, c'est la réforme de la domanialité publique. Mais une réforme suffisante et non une approche *a minima* en forme de « cautère sur une jambe de bois » ! Une réforme prenant la mesure des besoins des industriels et osant s'attaquer à des dispositions devenues obsolètes datant de l'Ancien Régime.

Derrière cette demande, il n'y a pourtant rien de « révolutionnaire », rien d'intempestif ou d'inopportun. C'est la sécurisation nécessaire des investissements privés dans le contexte de précarité des autorisations domaniales qui sévit en France par rapport à la concurrence portuaire européenne. Sauf à devoir s'en passer...

Soutenue par ses conseils en droit public, l'UNIM en a parfaitement conscience. Il s'agit d'un dossier politique clairement identifié comme le nouveau dossier fondamental pour l'avenir de la profession. Du reste, avant que les débats sur la loi Travail ne viennent perturber son organisation, l'Assemblée Générale de 2016 devait être l'occasion de lancer publiquement ce débat en le focalisant sur la question portuaire.

Au-delà de la gouvernance des ports, la véritable urgence qui s'impose pour la profession, c'est donc la question de la domanialité publique. Mais un sujet de cette importance ne s'improvise pas. Pourtant, c'est *au débotté* que le sujet s'invite sur la table avec l'adoption en Mars 2016 en conseil des Ministres du projet de loi « Sapin 2 » qui habilite en son article 15 le gouvernement à légiférer par ordonnance pour traiter de la question.

La profession semble prise de vitesse, là où elle voyait peu ou prou la trame d'une troisième réforme portuaire...

- *Une concertation exemplaire*

Le 6 Juin 2016 la loi Sapin 2 entre en première lecture à l'Assemblée Nationale. Mais les amendements proposés par l'UNIM ne vont pas pouvoir aboutir. Même chose en Juillet au Sénat. Raison invoquée, il n'est pas possible de faire *deux poids, deux mesures* : la domanialité publique forme un tout dont le portuaire n'est qu'un des aspects.

L'idée était, en amont de l'ordonnance, d'obtenir un certain report, le temps de réunir une commission de travail *ad hoc*, autour d'un groupe d'experts pour faire le tour de la question et produire des propositions pertinentes sur l'aspect strictement portuaire de la domanialité publique. Sachant que là, les enjeux sont très lourds, notamment en termes de concurrence sur le plan européen. On évoquait aussi la possibilité de confier au député Arnaud Leroy qui avait porté les amendements de l'UNIM à l'Assemblée, le soin d'animer une telle commission...

Cette approche avait suscité de nombreux soutiens, notamment celui de l'UPF et du Cluster Maritime Français. Pourtant si le report dans le temps n'est pas retenu par le Parlement, l'idée de ce groupe de travail dédié fait son chemin.

Les services de Bercy, et plus particulièrement la direction des affaires juridiques (DAJ) seront chargés de la rédaction du texte de l'ordonnance. Mais, parallèlement le Cabinet Transports organise avec les principaux protagonistes plusieurs réunions de travail et de concertation qui vont se révéler déterminantes. L'UNIM pourra donc se faire entendre.

Toutes les occasions seront bonnes pour faire valoir les points de vue de la profession. Le Cabinet Transports qui reste en lien très étroit avec Bercy pour la rédaction de l'ordonnance, se montre très réceptif aux observations qui lui seront faites.

Le 11 Octobre 2016, l'UNIM organise à Paris une conférence-débat sur la *nécessaire réforme de la Domanialité Publique Portuaire*, précédé d'un déjeuner de presse donnant l'occasion de nombreux échanges avec les membres du bureau.

Les interventions de Maître Boivin et de Noëlle Lenoir, conseils de la profession et spécialistes de ces questions sensibles, sont très remarquées. Plusieurs parlementaires et représentants de l'environnement économique de la profession sont présents. Enfin, le conseiller « Ports » au Cabinet Transports, saisit l'occasion pour annoncer la mise en place du fameux groupe de travail technique tant attendu sur la domanialité publique afin de préparer la rédaction de l'ordonnance. Le principe en sera officiellement confirmé par le Président de la République lors des Assises de la Mer début Novembre à la Rochelle.

De fait, cette concertation sera exemplaire et très concrètement le prétexte à de nombreuses rencontres (y compris directement avec Bercy) jusqu'en Février 2017 où se tiendra la réunion interministérielle (RIM) sur le projet d'ordonnance.

Le 10 Mars au Cabinet Transports, présentation officielle est faite du « Bleu de Matignon » aux représentants de l'UNIM, de l'UPF et des chargeurs de l'AUTF sur le projet final *d'ordonnance domanialité*. Et c'est le 19 Avril 2017 qu'est publiée au Journal Officiel l'ordonnance sur la domanialité qui, dans un premier temps, ne revêt qu'un simple caractère réglementaire, avant que sa validation par le Parlement dans les trois mois ne lui confère une valeur législative.

Au fil des réunions, les points de vue vont évoluer, même si le document final est loin de prendre en compte toutes les demandes de la profession.

C'est ainsi que sur le fond, l'ordonnance s'est facialement contentée de se mettre en conformité avec la jurisprudence de Juillet 2016 de la Cour européenne de justice (affaire *Promoimpresa*) en ne traitant que de la problématique de la délivrance des titres domaniaux. Mais rien sur la question sensible du sort des biens en fin de titre renvoyée théoriquement à une autre ordonnance complémentaire mais pour le moins très hypothétique. Pour les conseils de l'UNIM, il est plutôt incohérent de dissocier les deux sujets, les deux aspects pouvant être liés en pratique, comme la question des garanties apportées aux investisseurs.

Une approche *a minima* par conséquent, comme certains pourraient le déplorer, mais que confirme bien le 29 Mars le Ministre Michel Sapin dans un courrier de réponse adressé à plusieurs sénateurs après avoir été interpellé sur la question à la demande de l'UNIM. « *Le projet d'ordonnance, écrit-il, a pour objectif de traduire à court terme et en matière d'occupation du domaine public, les exigences résultant de la jurisprudence européenne (cf. ci-dessus) tout en préservant les marges de manœuvre qu'elle autorise* ».

Ce dernier point est largement détaillé pour insister sur la liste non exhaustive des nombreuses exceptions possibles.

Pour autant l'adoption de cette ordonnance constitue contrairement à ce qui pouvait être craint au départ, une avancée très significative à plusieurs titres.

En premier lieu bien sûr, parce que les travaux sur la rédaction de cette ordonnance se sont déroulés dans le cadre d'une concertation exemplaire avec les acteurs privés et pas simplement avec les protagonistes de la sphère publique. Il s'est agi clairement d'une démarche d'ouverture menée par François Lambert, conseiller chargé des ports au Cabinet d'Alain Vidalies, et que la profession a tenu à remercier.

D'autre part, il convient de noter sur le fond qu'au principe très stricte de *mise en concurrence* a été substitué celui de *publicité suffisante* qui ouvre la porte à beaucoup plus de souplesse dans l'application.

Dans ce contexte d'une plus grande ouverture, de nombreuses exceptions ont pu en outre être prévues dans cette procédure de publicité comme le souligne du reste le courrier de Michel Sapin. Notamment en cas de *prorogation* d'une autorisation domaniale, faisant suite par exemple à de nouveaux investissements entrepris ou mis en œuvre. Mais pour autant, il ne s'agit que du cas de la prolongation du titre domaniale et non de celui de son renouvellement.

Enfin, et c'est essentiel, est introduit le principe selon lequel la *durée de l'autorisation* domaniale doit être en rapport avec un retour sur investissement des capitaux engagés qui soit *équitable*.

Ces trois points sont majeurs et constituent des avancées réelles dans le soutien nécessaire à apporter aux investissements privés. Mais il n'en demeure pas moins que l'ordonnance ne traite pas de la question du sort des biens en fin de titre, lequel devrait faire l'objet d'une autre ordonnance.

Or, ce dernier point est tout aussi essentiel pour pérenniser les investissements privés, le devenir des biens en fin d'autorisation domaniale n'étant pas indifférent pour le financeur qui a lui-même besoin de sécurité.

- Des avancées remises en cause ?

Reste que pour l'heure tout ce travail risque aussi d'être compromis par l'arrêt du Conseil d'Etat qui tombe le 14 Février 2017 dans le cadre du contentieux ouvert au Verdon avec l'autorité portuaire locale.

Contre toute attente, la convention de terminal en cause est requalifiée de *concession*. Au grand dam des promesses écrites faites à l'UNIM en 2015 par le Cabinet du Ministre de l'Economie et surtout des précisions fournies par les nombreux débats

menés au plan européen lors de l'adoption de la Directive Concession, qui avait pourtant explicitement exclu en finale les titres destinés à obtenir l'accès au sol.

Jamais deux sans trois ! Après le décret Bonny revisité, la Commission des Investissements dans les GPM paralysée dans sa mise en œuvre, voilà maintenant vu des opérateurs portuaires les quelques avancées obtenues en matière de réforme de la domanialité publique mises en péril par le Conseil d'Etat. De quoi vraiment se poser des questions...

Est-ce vraiment l'intérêt des pouvoirs publics de décourager à ce point les initiatives et les investissements privés dont les ports ont pourtant tellement besoin ?

Quoiqu'il en soit, la profession se doit de prendre toute la mesure du problème. La première question qui se pose est celle de savoir si la décision ne vaut que pour l'affaire du Verdon ou si celle-ci s'impose à toutes les conventions de terminal.

Pour les juristes, il n'y a pas débat. Pris dans le contexte du contentieux entre Sea-Invest et le GPM de Bordeaux sur la mise en régie du terminal à conteneurs du Verdon, cet arrêt n'est malheureusement pas un *arrêt d'espèce*, mais semble bien un arrêt de principe, susceptible de remettre en cause la nature de toutes les conventions de terminal existantes.

Cet arrêt du Conseil d'Etat requalifie donc toutes les conventions de terminal en *concessions* au sens du droit européen et de la Directive de Février 2014. Les conventions de terminal ne sont plus avant tout des titres d'occupation domaniale, des baux fonciers ou *landlease* au sens de la Directive. A première vue selon les conseils de l'UNIM, les conséquences de cette requalification ne sont pas minces. Ainsi ce sont désormais les règles de mise en concurrence prévues pour l'attribution des concessions (appels d'offres) qui sont applicables aux conventions et non les dispositions introduites par la nouvelle ordonnance du 19 Avril 2017.

En second lieu, le régime des biens réalisés sur le domaine public portuaire n'est plus le même. Les équipements réalisés restent des *biens de retour*, et sont censés appartenir *ab initio* au GPM. Enfin, il semble que les conditions de renouvellement ou de prolongation de la durée des conventions de même que l'extension géographique des titres domaniaux soient rendues encore plus difficiles.

Au-delà de cette requalification, se pose un autre problème, celui de la concurrence déloyale que cette décision est de nature à créer avec tous nos homologues européens pour qui l'exclusion de la Directive Concession de 2014 est un fait acquis à en juger par les débats au sein de la Feport en 2013-14.

Un véritable problème d'harmonisation des conditions de concurrence, de *level playing field*, au niveau européen entre les différentes places portuaires, les opérateurs

portuaires français se trouvant *a priori* les seuls concernés par les contraintes posées par la Directive *Concession*, plus large dans son objet que la seule problématique portuaire.

Dès lors on peut considérer que l'approche du législateur européen n'a pas été respectée en France, contrairement aux débats intervenus au sein du Parlement et du Conseil dans le cadre de la procédure de co-décision.

En outre, on ne peut que s'interroger sur le revirement de la juridiction administrative (Conseil d'Etat) en France nonobstant les débats européens. Lors de la transposition de la Directive en droit français, tant le ministère des transports (voir en annexe p.II/22 le courrier d'Alain Vidalies du 9 Février 2016) que les services de la DAJ de Bercy chargés de cette transposition avaient été formels sur la question : « *les conventions de terminal ne sauraient s'analyser comme des concessions au sens de la nouvelle directive* ». Ainsi en témoigne le courrier d'Alexis Kohler de Décembre 2015, alors directeur de Cabinet du Ministre des Finances Emmanuel Macron...

En pratique on est loin de l'idée qui avait présidé en 1999 à l'élaboration du concept de *convention d'exploitation de terminal*, devenu plus tard *convention de terminal* lors de la réforme de 2008. L'objectif était résolument économique, comme en témoigne, Martine Bonny alors partie prenante au projet et actuellement toujours très active au sein du CGEDD (le conseil général de l'Environnement et du Développement Durable, ex-Corps des Ponts). L'idée était clairement de favoriser l'investissement des opérateurs privés de manutention dans les grands ports afin d'y développer les trafics. Pas de les plomber ! Promouvoir l'émergence de grands terminaux portuaires et d'opérateurs intégrés pleinement responsables de leurs moyens techniques et humains, à l'instar des ports d'Europe les plus performants.

Avec le temps, on voit que les mauvais démons ont la vie dure et que les meilleures idées peuvent être combattues au mépris de tout l'intérêt qu'elles portent.

Alors que faire ? A ce stade des débats, la stratégie à mener est délicate. Elle passe sans doute par l'obtention par la voie législative d'une dérogation des conventions de terminal au régime européen des concessions ou d'un aménagement de la transposition de cette Directive pour les concessions dans les ports.

Il pourrait également être judicieux de profiter de cette démarche pour supprimer des conventions-type les objectifs de trafic qui y figurent et qui ont influencé sans aucun doute le Conseil d'Etat dans son interprétation actuelle. A suivre.

III – QUELLE EUROPE PRIVILÉGIÉE AU SERVICE DE L'ENTREPRISE ?

Au cours des dernières décennies, il est frappant de constater combien les enjeux européens se sont largement invités dans la défense de la cause des ports. On l'a vu, par exemple, avec la problématique de la Directive *concessions*. D'où l'importance de bien clarifier les points de vue de la profession et de les faire valoir en amont des différentes initiatives qui peuvent sortir des couloirs de Bruxelles.

Au moment où d'aucuns s'interrogent sur la refondation inéluctable du modèle européen, la question qui se pose pour les acteurs portuaires est très simple : *Quelle Europe privilégier au service de l'entreprise ?*

Mais gare aux fausses bonnes idées. La réflexion a largement évolué en quelques années et l'on voit combien des sujets nationaux très sensibles comme le rôle des acteurs privés, peuvent être soutenus en amont par des initiatives et des actions pertinentes menées au plan européen. La méfiance de principe sur tout ce qui venait de l'Europe commence à s'estomper, pour autant que les acteurs privés acceptent de s'impliquer dans les débats, les fassent évoluer, voire mettent des propositions sur la table.

Face au principe de *subsidiarité* qui, par méfiance à l'égard de l'Europe, voudrait tout renvoyer au plan national, se substitue peu à peu une approche plus concertée où prévaut l'harmonisation des conditions de concurrence, ce fameux *level playing field*. Et plutôt que de soutenir une Europe de la *dérégulation générale*, le temps est venu d'envisager une Europe où chacun doit pouvoir trouver son compte.

Les entreprises de manutention portuaire sont représentées à Bruxelles par la Feport (*Federation of European Private port Operators*) dont l'UNIM est membre fondateur. En quelques années il est notoire qu'elle a su prendre le *leadership* auprès des instances bruxelloises parmi les différentes organisations professionnelles du transport présentes sur place.

Il n'est pas question de refaire ici toute l'actualité de la Feport, ni de revenir en détails sur les différentes actions qui ont pu être menées, comme le Livre Blanc de Décembre 2016 qui reprend des messages-clés en parfaite cohérence avec les objectifs poursuivis par l'UNIM. Qu'il s'agisse de la participation des opérateurs privés à la gouvernance des ports, de la précarité domaniale, des aides d'Etat ou de la nécessité de sécuriser les investissements privés dans les ports.

En revanche, il est utile de mettre l'accent sur certains dossiers emblématiques qui ont été traités selon cette approche nouvelle et qui sont de nature à largement influencer sur l'avenir de la profession.

C'est manifestement le cas du Règlement européen sur les services portuaires qui a vu sa finalisation en 2017 après plus de 15 ans d'atermoiements...

1- Un Règlement a minima sur les services portuaires

L'élaboration de ce document avec le recul revêt une dimension assez symptomatique des procédures bruxelloises par leur complexité, mais aussi assez exemplaire sur la façon de s'en sortir et de dépasser les difficultés, dès lors qu'une volonté bien comprise d'aboutir entre les différents protagonistes se fait jour.

Le sujet est plus que sensible et se donne à l'origine pour objectif de *réguler* « l'accès au marché et la transparence financière pour les services portuaires ». On connaît le principe : la Commission propose, le Parlement et le Conseil disposent... Mais l'affaire revêt aussi une forte dimension affective.

De fait la question traîne déjà depuis de longues années et le sujet est loin de faire l'unanimité. Notamment de la part des syndicats qui y voyaient un risque de remise en cause des systèmes d'emploi de la main d'œuvre docker sous prétexte d'harmonisation et qui vont s'opposer très fortement à la démarche. De son côté la Commission, à vouloir passer en force sur un thème aussi sensible, s'était fait échauder et avait dû déjà supporter deux échecs cuisants entre 2001 et 2006 avec les deux tentatives infructueuses de Paquets portuaires. Sans compter l'autre tentative du Commissaire Barrot en 2007. Côté patronal, aucun véritable consensus ne se profilait non plus.

Une nouvelle tentative échoue en Mars 2014 et le projet est retiré de l'ordre du jour du Parlement pour des contraintes de calendrier avant les élections européennes de Mai 2014. Mais la Commission n'entend pas renoncer et une fois passées les échéances électorales, un nouveau projet va être porté par la présidence italienne.

C'est ce nouveau projet qui mettra encore trois ans avant d'aboutir...

Le processus d'adoption du projet de Règlement relève de la co-décision entre le Parlement et le Conseil. Par conséquent, le texte final devra donc être adopté dans les mêmes termes par les deux structures.

A ce stade, la présidence italienne de 2014 aura l'idée astucieuse qui consistera à traiter d'abord de la question au niveau du Conseil afin de « *débroussailler* » le sujet en amont des polémiques parlementaires interminables. Le choix est donc fait de se focaliser en premier lieu sur une adoption rapide par le Conseil avant de revenir vers le Parlement après ces premières clarifications.

La méthode fonctionne et dès l'automne un consensus se dégage au sein de la Commission de travail du Conseil chargée d'instruire le dossier (le *Shipping working party*). La manutention portuaire doit être exclue de la partie traitant de *l'accès au marché* sur la base du constat que, contrairement aux idées reçues, le niveau de concurrence existant dans la profession était suffisamment élevé. En revanche, la manutention est concernée à juste titre par la *transparence financière*. Le tout est formalisé dans un texte reprenant cette « approche générale » adopté dès le 8 Octobre par le Conseil des Ministres Transports de l'Union.

Une belle étape est franchie et le lobby actif de la Feport n'y est pas pour rien. Mais le plus dur reste à venir. Le dossier retourne au Parlement et tout au long de l'année 2015 des débats on ne peut plus vifs vont reprendre au sein du comité Transport du Parlement (le comité TRAN). Le rapporteur désigné est à nouveau le parlementaire européen allemand (MEP) Knut Fleckenstein qui se lance dans un nouveau rapport. Les amendements tombent par centaine...

La Feport ne ménage pas ses efforts pour faire valoir ses points de vue. Sous la houlette du Président Gunther Bonz et de Lamia Kerdjoudj-Belkaid, la Secrétaire Générale, les positions vont évoluer en interne. Le constat est clair : les entreprises doivent se persuader que la Commission ne renoncera pas à ce projet, tant les échecs précédents ont été vécus comme une humiliation. Alors autant se battre pour un texte qui soit utile pour les entreprises ou, du moins, qui ne leur soit pas préjudiciable. En revanche, il est tout aussi clair que rien ne sera possible sans un minimum d'accord de la part des syndicats. Sauf à repartir dans les confrontations stériles de 2006. C'est la stratégie de Feport : au total, que tout le monde y trouve son compte !

Une rencontre en direct est organisée pendant l'été avec la Commissaire aux Transports, Violetta Bulc, et une délégation des membres de Feport. Au-delà des controverses, il importe de sortir des idées toutes faites. L'occasion est toute trouvée de faire passer les messages-clés de la profession comme l'importance du secteur privé dans les investissements portuaires, le rôle prépondérant joué au niveau du dialogue social ou encore l'aspect opérationnel essentiel de la profession dans l'interface terre / navire.

Bref, ne pas se contenter du seul point de vue des autorités portuaires dès lors qu'il convient d'aborder une problématique concernant les ports...

Et les choses avancent dans le bon sens. Le vote en comité TRAN¹ du Parlement intervient fin Janvier 2016 et les amendements soutenus par la Feport sont adoptés. Sur le fond, les progrès sont significatifs. On ne parle plus *d'accès au marché*, mais *d'organisation des services*. La manutention portuaire est exclue du champ de cet article, sauf en ce qui concerne l'aspect formation professionnelle. La position prise rejoint en l'occurrence celle du « comité de dialogue social européen pour les ports » (le SSDC), à savoir que des standards minima de formation doivent être fixés au plan européen sous forme de simples principes directeurs et non au travers de normes contraignantes.

L'exclusion de la manutention du chapitre sur l'organisation du marché fait que les autorités portuaires ne vont plus pouvoir revendiquer la fourniture de services portuaires dans le domaine de la manutention, ce qui se révèle un point crucial dans la stratégie qui était menée par l'ESPO (la « Maison des Ports européens ») pour concurrencer le secteur privé sur son propre terrain...

Exclue de l'organisation du marché, la manutention reste en revanche bien concernée par le volet sur la transparence financière. Ce qui est logique pour des entreprises amenées à investir lourdement dans les ports et qui ont besoin de règles claires et transparentes autant que d'une sécurité juridique suffisante.

Mais sur cette base, le vote en plénière en Mars au Parlement est loin d'être acquis, le rapporteur Fleckenstein ayant été mis en grande difficulté dans son propre parti, certains opposants ayant cherché à le récuser pour bloquer le vote en plénière...

Là encore, c'est une autre initiative de la Feport qui va permettre de sortir de cette impasse. L'idée avait été de sensibiliser les principales organisations professionnelles mais aussi syndicales, d'adhérer au projet et de soutenir le rapporteur en faisant en sorte que les amendements adoptés en comité TRAN avec un équilibre fragile, soient adoptés en bloc pour ne pas rouvrir le débat.

C'est ainsi que le 2 Mars 2016, peu avant le vote en plénière au Parlement, est publiée une position commune rassemblant les principaux partenaires portuaires concernés, manutentionnaires, autorités portuaires, pilotes maritimes et lamaneurs, mais aussi l'ETF, la fédération européenne des salariés du transport. L'IDC qui regroupe essentiellement des dockers, ne se joint pas à cette déclaration pour rester neutre, mais n'entend pas non plus s'y opposer.

Ce joint statement va peser lourd pour la suite.

¹ Commission Transport et Tourisme du Parlement Européen

Au travers de cette déclaration dont Feport est à l'origine, les acteurs portuaires et les syndicats sont au coude à coude pour soutenir le texte de compromis préparé par le rapporteur Fleckenstein grâce à un dialogue ouvert avec l'ensemble des protagonistes. Ils appellent les députés européens à le voter en bloc pour ne pas rouvrir les débats interminables de 2015.

Le 8 Mars 2016, le projet de Règlement, versus Parlement, est finalement adopté à Strasbourg en plénière et mandat est donné au rapporteur pour entamer dès la mi-Avril la procédure de *trilogie* entre la Commission, le Parlement et le Conseil qui lui s'était déjà prononcé près de deux ans plus tôt...

Ces discussions sont censées être finalisées pour la fin Juin en vue d'une adoption finale dans la foulée. On le voit, la procédure apparaît presque aussi lourde que les débats eux-mêmes !

Le compromis enfin trouvé apparaît à l'évidence comme une bonne base de travail pour aborder rapidement cette dernière ligne droite. Mais il faudra attendre pratiquement un an pour clore définitivement le dossier, la Commission entre temps ayant tenté de réintroduire la manutention dans l'ensemble du champ du Règlement. Quoiqu'il en soit c'est en pratique sur la base du texte adopté au Parlement que le *trilogie* trouve son compromis.

Le Parlement européen donne son feu vert final sur ce texte le 14 Décembre 2016 et pour sa part le Conseil Européen se prononce en final le 23 Janvier 2017, marquant ainsi la fin de la procédure d'adoption du Règlement sur les services portuaires.

Le texte est publié au JO de l'Union Européenne le 3 Mars venant clôturer ainsi un dossier sensible ayant fait l'objet de plus de trois années de discussions plutôt vives...

2- Le RGEC, un règlement d'exemption pour assouplir les aides d'Etat

Conséquence logique du Règlement sur les services portuaires sous l'aspect de la transparence financière, l'autre sujet européen très prégnant en 2016, c'est la question des aides d'Etat.

A l'initiative de la Commission Européenne, le Règlement Général d'Exemption Catégoriel adopté en 2014 (RGEC ou GBER en anglais) doit faire l'objet d'une révision afin d'y intégrer les ports et les aéroports dans un but affiché de simplification administrative et d'aide aux investissements.

Un sujet loin d'être mineur pour les entreprises de façon à pouvoir déterminer ce qui relève normalement d'un financement public ou d'un investissement privé. Mais il y a

surtout un point très sensible qui porte là encore sur l'harmonisation des conditions de concurrence entre compétiteurs européens. Pour autant que l'on puisse s'entendre sur des définitions claires et normatives (type superstructure ou infrastructure).

Vu des opérateurs portuaires les premiers échanges débutent fin Septembre 2016 au sein du *Port Policy Committee* de la Feport. Or, très vite l'impression qui s'impose, c'est que la version soumise à l'expertise des acteurs ne semble pas vraiment satisfaisante du fait d'un manque de définitions claires, notamment sur la définition même de ce qu'est un port... Un risque manifeste d'insécurité juridique.

Pour y remédier la Feport agit à plusieurs niveaux. D'une part, l'idée est de se coordonner avec plusieurs associations professionnelles européennes du transport pour remonter ensemble auprès de la Commission. Par ailleurs, elle incite ses adhérents à solliciter leurs députés pour faire pression sur la DG Concurrence qui porte le projet, de façon à remédier à ces manques. Pour sa part, l'UNIM interviendra auprès de plusieurs députés européens dont Renaud Muselier qui sollicite à son tour la Commission sous forme de question écrite.

Un travail qui va porter ses fruits. Plusieurs questions sensibles ont également été posées sur la table, comme celle du dragage pouvant ouvrir sur des questions de concurrence déloyale entre ports tributaires ou non de dragages réguliers pour pouvoir fonctionner. L'une des craintes majeures était que soient requalifiés d'aides d'Etat pas nécessairement compatibles avec le Traité, les investissements portant sur l'adaptation des ports aux *Mega ships* que les armateurs imposent aux portuaires de façon unilatérale...

En définitive, les débats au sein de la Feport ont abouti à la conclusion que la dernière version du projet pouvait être acceptée en l'état. Ce texte est officiellement adopté le 17 Mai 2017. Le seuil d'investissements publics portuaires pouvant être effectués sans notification préalable à la Commission a été fixé à 150 M€, ce qui constitue une avancée loin d'être négligeable.

3- Et quelle approche pour le social ?

Enfin un dernier aspect des relations avec l'Europe mérite attention. C'est l'approche sur les questions sociales.

Là il est clair que la situation est encore loin d'être stabilisée à en juger, par exemple, sur la différence de traitement entre l'Espagne et la Belgique concernant les procédures d'infraction engagées contre ces deux Etats par la Commission. Même si, en revanche, l'expérience du dialogue social au plan européen par ailleurs va manifestement dans le bon sens.

- Des procédures d'infraction contradictoires

La Belgique et l'Espagne ont fait l'objet en 2014 par l'Europe d'une procédure d'infraction à l'encontre de leurs systèmes respectifs d'emploi des ouvriers dockers jugés par la Cour de Justice Européenne, contraires aux principes de liberté d'établissement et de prestation de service conformément au Traité. Dès lors ces deux pays ont été sommés par la Commission de procéder sous peine de sanction à la réforme de leur système d'emploi des dockers. Dans l'un et l'autre pays survit un système de « *closed shop* », d'emplois réservés, autour de la notion de pool.

De son côté la Belgique est parvenue à introduire après de longues discussions avec les syndicats des modifications à la loi Major, mais qui restent mineures malgré tout. Une ouverture est faite néanmoins sur le système de pool de main d'œuvre avec la possibilité de faire appel dans certaines conditions à une main d'œuvre extérieure. A ce stade les modifications *a minima* intervenues en Belgique avec la réforme de la loi Major en Juin 2016 ont fini par être validées, mais avec retard par la Commission, qui s'était donné jusqu'au 27 Avril 2017 pour valider ou non la réforme.

Prétexte : dans un courrier adressé au ministre belge en charge de l'emploi, la Commission avait justifié ce délai et le report de cette date en considérant que la réforme n'allait pas assez loin...en dépit des propos rassurant de la Commissaire Bulc. Manifestement la question faisait l'objet de fortes controverses en interne au sein de la DG Move.

Depuis le Gouvernement belge a maintenu sa pression sur la Commission pour obtenir cet aval. Celui-ci intervient en définitive, le 17 Mai et la Commission donne son quitus à la réforme belge qui avait fait l'objet d'un arrêté royal de Juillet 2016 après de difficiles négociations.

Le cas de l'Espagne est beaucoup plus complexe et l'absence de gouvernement pendant de nombreux mois n'a sans doute pas facilité l'avancée du problème. Mais la Commission se montre beaucoup plus inflexible avec le soutien, semble-t-il, des principaux opérateurs localisés sur Valence, Barcelone et Algeiras en faveur d'une dérégulation complète du système. Les entreprises dans les ports espagnols étaient tenues de recourir obligatoirement à des sociétés de main d'œuvre, les *sociétés de gestion des travailleurs portuaires* (Sagep), et embaucher prioritairement les 6000 dockers qu'elles emploient.

Le gouvernement espagnol (sous pression semble-t-il de la Commission) avait laissé aux partenaires sociaux jusque fin Février pour négocier un nouvel accord faute de quoi serait lancé d'autorité par les pouvoirs publics une réforme beaucoup plus radicale destinée à abolir tout le système actuel et de licencier dans les 3 ans l'ensemble des 6000 dockers (coût 400 M€ financé par l'Etat espagnol).

Le 24 Février 2017, le gouvernement espagnol approuve en conseil des ministres un décret-loi allant dans ce sens et la réaction ne s'est pas faite attendre de la part des syndicats européens, tant l'IDC (auquel adhère la CGT) que de l'ETF qui ont dénoncé tous les deux une démarche de *dérégulation* excessive ainsi qu'une différence de traitement notable entre la Belgique et l'Espagne. Plusieurs mouvements de grève ont été programmés à compter du 1^{er} Mars.

Mais entre-temps le Gouvernement espagnol voit finalement son projet rejeté par le Parlement le 16 Mars sur fond de grève des dockers espagnols soutenus également au plan européen par ETF et IDC. Dès lors un médiateur est désigné pour rechercher une solution consensuelle. Et l'on pourrait penser que les choses vont s'arranger.

Pour autant le Gouvernement espagnol n'a pas renoncé à passer en force et décide de représenter le même projet devant le Parlement le 18 Mai en comptant cette fois sur le soutien des nationalistes catalans...

Ce nouveau-projet de décret-loi libéralisant l'embauche est finalement approuvé par le Parlement espagnol. Les négociations entre les partenaires sociaux reprennent et aboutissent le 29 Juin 2017 à un accord qui met fin au conflit et sur des bases bien différentes. La garantie de l'emploi de la totalité des dockers est confirmée et les deux parties acceptent de négocier au cours de l'été une nouvelle convention collective avec l'objectif d'aboutir à un accord bien hypothétique d'ici la fin Septembre... ce qui semble très ambitieux. Entre temps l'ANESCO, l'organisation patronale de la manutention portuaire espagnole, a été agitée par de vives dissensions internes au terme desquelles son président a démissionné et de nombreux membres ont décidé de claquer la porte...

La preuve qu'entre les mesures de façade et la dérégulation tout azimuth, il doit quand même se trouver en Europe un juste milieu en social qui reste encore à construire.

- L'expérience du comité de dialogue social

Pour terminer sur une note plus positive, un dernier mot sur le Comité de dialogue social européen pour les ports, le SSDC mis en place en Juin 2013. C'est à Xavier Galbrun, Délégué Général de l'UNIM, qu'il a été demandé d'en assurer la présidence depuis Décembre 2015.

Sa mise en place a été le fruit d'un très long travail de persuasion au sein même de l'organisation patronale qu'est la Feport dont les statuts d'origine s'interdisaient toute discussion sur les sujets sociaux. Un tabou qui n'était pas de nature à favoriser à l'époque une approche positive des syndicats sur tout ce qui venait de l'Europe...

Du reste, l'attitude non réfléchie de rejet systématique des Paquets portuaires en 2003 et 2006 en apporte bien la démonstration.

Pour certains, très naïvement après le retrait des deux Paquets portuaires, il était évident que plus aucune menace ne pouvait venir de l'Europe en matière de proposition concernant le social. La réalité en fait a été tout autre.

Mais dans le même temps, l'expérience a fini par porter ses fruits. Après les échecs de 2003 et 2006, le Commissaire Barrot avait eu une approche inédite qui a probablement bien contribué à faire bouger les lignes : « *Si vous estimez que la Commission Européenne ne sait pas ce qui est bon pour les ports, avait-il déclaré au comité Transport du Medef, alors vous les acteurs, dites-nous ce que vous croyez bon pour eux !* »

Au-delà de la boutade en forme de provocation, il y avait une idée qui a fait son chemin, celle de s'accaparer les sujets plutôt que de refuser d'en débattre sous prétexte que rien ne pourrait sortir de bon de l'administration bruxelloise. Dans un premier temps c'est une consultation de grande ampleur qui sera lancée dans l'idée de donner à la Commission une image plus réaliste des questions portuaires.

Les comités sectoriels de dialogue social au plan européen réconcilient ces points de vue. Ces comités paritaires sont placés sous l'autorité de la Commission, mais celle-ci accepte de renoncer à toute initiative en matière sociale, tant que les partenaires sociaux jouent bien leur rôle. En outre les débats se doivent de respecter les règles du Traité, sauf à voir le comité contraint de disparaître et la Commission reprendre l'initiative... Pour les *euroseptiques*, cette opportunité n'est peut-être qu'une manière de « jouer la montre » et de gagner du temps.

En pratique on a pu voir que l'adoption du Règlement sur les services portuaires doit en partie à la bonne qualité du dialogue social le fait d'avoir pu aboutir en dépassant en finale les suspicions inopportunes et les tabous rétrogrades.

A ce jour au SSDC pour les ports, les sujets sur la table comme l'automatisation des terminaux, l'impact des *Mega ships* ou le recueil des bonnes pratiques en matière de formation professionnelle, montrent une réelle évolution des mentalités, inimaginable il y a seulement 15 ans.

Mais rien n'est jamais acquis et il y a urgence pour avancer à préserver une confiance mutuelle sans laquelle aucun progrès durable n'est possible.

*
* *

Et pour conclure

Des progrès significatifs qui n'excluent pas d'en faire plus...

En 30 ans, des progrès significatifs ont été obtenus dans le fonctionnement des ports français, mais il faut aller plus loin.

Certes, on peut souligner une meilleure gestion du social depuis 1992, laquelle a probablement permis d'éviter en France une procédure d'infraction type Belgique ou Espagne. Des efforts ont été faits sur l'implication des acteurs privés. A l'évidence les manutentionnaires d'hier sont devenus des opérateurs de terminaux et la profession s'est ouverte sur l'Europe.

Pourtant, il reste encore beaucoup à faire. Comment un investisseur privé dans un port peut-il travailler de façon sécurisée, alors que du jour au lendemain, la collectivité publique peut légalement reprendre, sans autre forme de procès, les biens construits sur les terrains publics qui ont fait l'objet de lourds investissements pour les besoins de son activité, mais aussi dans l'intérêt du port où il opère ?

Pourquoi n'aurait-il pas son mot à dire sur la question sensible des infrastructures, alors qu'il en est tributaire pour réaliser les superstructures qui lui incombent ?

Le modèle économique des ports en France se doit d'évoluer en prenant toute la mesure des évolutions économiques actuelles, en ouvrant une place suffisante aux acteurs privés, tout en préservant le caractère stratégique de l'activité portuaire. Une dimension stratégique qui s'oppose à juste titre à une privatisation tout azimut dont les effets ne pourraient être que très préjudiciables en termes d'indépendance nationale et de souveraineté.

Pourtant, si rien n'est fait dans le sens d'un partage bien compris des rôles et des missions entre la sphère publique et la sphère privée dans les ports français, c'est bien à cette démarche que nos ports seront confrontés à un moment où certains pays asiatiques ne cachent plus leurs intentions de prendre le contrôle des principaux ports européens.

Sous le prétexte fallacieux d'un besoin de stabilité, il n'est pas toujours de bon ton de vouloir voir la réalité en face et de remettre en cause le fonctionnement de nos ports. C'est pourtant le sens des propositions courageuses qui ont été faites à l'automne 2016 dans le cadre des quatre rapports parlementaires sur les *Portes d'entrées maritimes de la France*.

Lors des Assises de la Mer en Novembre 2016 à La Rochelle, le Président de la République a annoncé la création du *Comité France Maritime* placé sous l'égide du Secrétariat Général à la Mer et du Cluster Maritime Français. Une plateforme dans laquelle doivent converger les intérêts publics représentés par le SG Mer et les intérêts privés représentés largement par le Cluster.

Un tel comité a la vocation de porter ces ambitions de renouveau. Et il n'est probablement pas trop tard pour relever le défi.

*
* *