Grèce. La privatisation du port du Pirée, une première

Noelle Burgi, Eleni Kyramargiou

▶ **To cite this version:**

Noelle Burgi, Eleni Kyramargiou. Grèce. La privatisation du port du Pirée, une première. 2016. hal-01967969

HAL Id: hal-01967969
https://hal.science/hal-01967969

Submitted on 14 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

En poursuivant votre navigation, vous consentez à l'utilisation des cookies pour disposer d'offres adaptées à vos centres d'intérêts.
Pour gérer et modifier ces paramètres, cliquez ici.
Fermer

Grèce. La privatisation du port du Pirée, une première, par Noëlle Burgi et Eleni Kyramargiou

Mis à jour le 01/09/2016

Vue panoramique de la partie ouest de la ville et du port du Pirée (Grèce). Au second plan la zone industrielle du port, 6 mai 2011
© Nikolaos Diakidis

Introduction

La privatisation du port du Pirée, une première dans les annales des transports maritimes en Europe, selon des modalités peu transparentes qui permettent avant tout au groupe chinois Cosco d'amplifier sensiblement la présence de la Chine sur le marché européen est-elle de nature à remédier aux problèmes structurels de la Grèce ? Alors que son PIB a chuté de 27 % en six ans et qu'un quart de la population active grecque souffre du chômage, cette opération suscite un certain scepticisme quant aux bénéfices à en attendre pour le pays lui-même.

Grèce. La privatisation du port du Pirée, une première.

Noëlle Burgi* et Eleni Kyramargiou**

La privatisation du port du Pirée par un opérateur public chinois est un événement sans précédent dans un pays membre de l'Union européenne (UE), susceptible d'avoir de fortes répercussions sur l'ensemble du marché européen. Jusqu'ici, aucun État membre ne s'était risqué à céder son infrastructure portuaire. Moins encore à une entité paraétatique. Tel est ici pourtant le cas : l'Autorité portuaire du Pirée (OLP) qui régule et gère les activités du port le plus important de Grèce a été rachetée par l'entreprise publique chinoise *China Ocean Shipping Company* (Cosco). Cette privatisation comme beaucoup d'autres à venir découle des contreparties imposées par l'ex-troïka (Commission européenne, Fonds monétaire international et Banque centrale européenne) à la Grèce pour permettre à celle-ci de bénéficier des prêts consentis dans le cadre des plans dits d'ajustement structurel. Lancé en mars 2014 sous le gouvernement dirigé alors par le conservateur Antonis Samaras, le projet de vente est demeuré à l'ordre du jour malgré la victoire aux élections législatives de janvier 2015, du parti *Syriza* (gauche radicale) qui, à l'origine, y était hostile. Après une courte période de flottement, le nouveau Premier ministre et *leader* de *Syriza*, Alexis Tsipras, a cédé aux pressions des bailleurs de fond. Placé sous l'étroite surveillance de l'ex-troïka, le Taiped (acronyme grec du Fonds de privatisation des actifs de la République hellénique), a piloté l'ensemble du processus de privatisation. Le 21 janvier 2016, il a accepté la seconde offre faite par Cosco, déclaré seul adjudicataire : celui-ci a donc acquis 67 % des parts détenues par l'État dans le capital de l'OLP pour la somme de 368,5 millions d'euros contre 293, son offre de départ. L'acte de vente, signé le 8 avril 2016, prévoit une cession en deux temps : 51 % du capital seront transférés à Cosco le 10 août 2016 et les 16 % restants en 2021 moyennant la réalisation, sur dix ans, d'investissements destinés à la rénovation du port pour un montant de 350 millions d'euros.

Du partenariat à la prise de contrôle

La privatisation du port du Pirée a été présentée par les créanciers de la Grèce et les membres les plus influents du gouvernement d'A. Tsipras comme l'une des solutions pour renflouer les caisses de l'État et comme un des investissements les plus à même de faire redémarrer l'économie grecque. Le choix de Cosco semblait *a priori* aller de soi. Déjà implanté au Pirée par l'intermédiaire d'une de ses filiales, *Piraeus Container Terminal* SA (PCT), il avait obtenu, en 2008, pour un montant de 3,4 milliards d'euros, une concession de 35 ans pour l'exploitation du plus grand des deux terminaux de conteneurs existants assortie d'un contrat pour en construire un troisième. Très courant en Europe et dans le reste du monde, connu sous le terme du « port-propriétaire »(1), ce modèle d'organisation portuaire vise à répondre à l'essor spectaculaire qu'a connu le commerce mondial depuis plusieurs décennies – assuré à hauteur de 90 % des flux de marchandises par le transport maritime – avec la généralisation, à partir de 1960, de la conteneurisation. Cette méthode de manutention des marchandises qui permet de diminuer le temps d'immobilisation des navires et donc les coûts, a révolutionné le transport maritime. L'augmentation sensible de la taille des navires et leur spécialisation croissante ont entraîné de très lourds investissements qui ont amené les États à rechercher des partenariats et à recourir au système de la concession qui, tout en permettant un partage des risques, préserve l'intérêt général(2).

L'implantation de Cosco en Grèce s'inscrit dans la stratégie d'internationalisation des armateurs grecs depuis les années 1990 : ainsi, quelque 180 navires leur appartenant, destinés au transport des importations (dont 60 % des achats de pétrole) et des exportations chinoises sont actuellement en construction dans les chantiers navals chinois. La présence de Cosco traduit aussi la volonté de la Chine de récréer une sorte de « nouvelle route de la soie » en renforçant sa présence sur l'ensemble des réseaux maritimes et terrestres internationaux, notamment ceux connectant l'Asie, l'Europe et l'Afrique. Situé sur cette trajectoire, à proximité du canal de Suez, le Pirée présente de nombreux atouts. Port polyvalent, proche de l'aéroport d'Athènes, des nœuds ferroviaires et des grands axes routiers, il se trouve à 12 km au sud-ouest du centre de la capitale. C'est une importante plateforme logistique et de transbordement vers d'autres pays de la Méditerranée orientale et les pays de la mer Noire. Depuis 2009, cette position stratégique a été confortée, faisant du Pirée le port le plus dynamique de la Méditerranée orientale en termes de trafic de conteneurs, le huitième au classement européen. Entre 2008 et 2014, sa capacité à cet égard a été multipliée par neuf ; 80 % du commerce extérieur chinois vers ou en provenance de l'Europe transite par ce port. Cosco a également investi dans l'aménagement de l'*hinterland*. Une ligne ferroviaire de fret de 17 km connecte les terminaux du port au reste du réseau *via* la station de Thriasio Pedio d'où les marchandises peuvent être acheminées directement vers l'Europe centrale et orientale. Un vaste centre logistique et de fret est également en construction dans la zone industrielle de Thriasio où la société de chemins de fer grecque (OSE, elle aussi en voie de privatisation) dispose de 600 000 m^2 et où Cosco détient 50 % du capital d'un centre de distribution de 7 000 m^2.

Ces évolutions ne suffisent pourtant pas à comprendre pourquoi la Troïka a tant insisté pour que cette cession de la majorité du capital de l'OLP à un investisseur étranger unique aboutisse. L'argument du remboursement de la dette grecque n'emporte pas la conviction. Le montant de celle-ci, variable selon les sources, dépasse les 310 milliards d'euros : les

gains de cette privatisation sont donc une goutte dans l'océan quand bien même on prend en compte le montant global de l'engagement du groupe chinois, évalué par le Taiped à 1,5 milliards d'euros(3). Pressée de mener à bien les privatisations, l'UE a-t-elle mesuré les conséquences à moyen et long terme d'un tel projet qui devrait permettre à la Chine de prendre le contrôle d'un des principaux ports européens et, partant, d'une partie significative du commerce européen ?

Dessaisissement de souveraineté

Le gouvernement grec ne semble pas, lui non plus, s'être beaucoup attardé sur les enjeux en présence, que ce soit en termes de souveraineté, d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de contrôle et de sécurité de la navigation maritime, etc. Les missions –jusqu'ici assurées par l'OLP –, de service public, de développement économique et de promotion commerciale seront-elles assumées par le nouveau propriétaire ? Le manque de transparence qui a caractérisé la procédure de vente amène à en douter. Ni le Parlement qui a néanmoins approuvé la vente le 1er août 2016, ni l'opinion publique n'ont été informées des motifs sur lesquels le Taiped avait fondé sa décision. Aucun débat public sur les risques encourus par le fait de laisser un seul investisseur prendre le contrôle des activités portuaires (navigation côtière, croisières, terminal voitures, conteneurs, réparations navales et opérations logistiques et environnementales(4)) n'a eu lieu. Personne n'est en mesure d'expliquer comment le Taiped a calculé la valeur des actifs du Pirée : la contre-expertise réalisée à la demande du ministre adjoint de la Marine de l'époque, Thodoris Dritsas, n'a pas été portée à la connaissance du public, ne donnant lieu qu'à un court article, certes intéressant, mais très insuffisant au regard des enjeux d'un tel dossier(5). N'est-il pas étonnant que le montant demandé à Cosco pour l'acquisition de 67 % du capital de l'OLP soit, à peu de choses près, équivalent à celui des droits de concession qu'il aurait dû payer à l'OLP pendant les dix prochaines années (environ 400 millions d'euros) conformément à la convention de 2008 ? La nouvelle concession prévoit en effet que ce droit sera payé au nouveau propriétaire de l'OLP, autrement dit à Cosco lui-même !

Un document confidentiel adressé par l'OLP à sa tutelle administrative, le ministre de la Marine(6), attire l'attention sur le fait que les relations entre l'État et le nouveau propriétaire de l'OLP n'ont pas été clairement définies dans la convention de concession, laissant craindre à l'avenir des conflits d'interprétation entre le gouvernement et Cosco quant au rôle, aux obligations et aux responsabilités de chacune des deux parties. La convention de concession accorde au nouvel acquéreur une « période de grâce » de cinq ans au cours de laquelle celui-ci n'est pas tenu d'honorer ses engagements contractuels, quels qu'ils soient — depuis l'obligation d'assurer un service minimal et de fournir au registre du commerce les données relatives à ses activités, à l'égalité d'accès au port, au paiement de royalties ou aux conditions de travail. Cette convention comprend une clause d'arbitrage permettant à l'investisseur d'intenter un procès à la République hellénique, voire d'obtenir réparation s'il estime que ses intérêts sont lésés par le législateur(7). Enfin, l'État grec ne dispose plus d'une minorité de blocage dans l'OLP. Entreprise publique à l'origine convertie en société anonyme en 1999, l'OLP a vu son capital introduit à la Bourse d'Athènes en 2003 ; à cette occasion, l'État s'est défait de 25,5 % des parts qu'il détenait, ce qui ne lui laisse plus aujourd'hui que 23,5 % des parts de la société, une participation qui se réduira à 7,5 % dans cinq ans à l'issue de la seconde étape de la vente.

Vers des usines d'assemblage chinoises « Made in Greece » ?

Fin mars 2015, le vice-Premier ministre du gouvernement Tsipras, Ioannis Dragasakis, de retour de Chine, annonçait la vente du port du Pirée comme imminente, liant celle-ci aux trois priorités du gouvernement auxquelles l'opération était censée contribuer : dégager des fonds, développer l'économie et réduire le chômage. Il évoqua aussi le caractère stratégique, selon lui, de la relation gréco-chinoise en soulignant que son voyage avait identifié de nombreux domaines potentiels de coopération. Un an plus tard, le 8 avril 2016, A. Tsipras, reconduit à la tête du gouvernement en septembre 2015, se félicitait de la signature du contrat de vente, allant jusqu'à reprendre à son compte les ambitions de la Chine : « cet accord, déclarait-il, réduira la longueur de la Route de la Soie et attirera d'autres investissements dans une Grèce en lutte pour redresser son économie ».

Le groupe Cosco s'intéresse au marché de l'UE avant tout pour y exporter. Certes, son implantation au Pirée a de fortes chances de se traduire par un développement des infrastructures portuaires et ferroviaires ce qui, à terme, pourrait bénéficier à l'économie grecque. Mais, dans l'immédiat, ses investissements répondent en toute logique à ses intérêts propres et à ceux de l'État chinois qui ne correspondent pas forcément aux aspirations de la Grèce. Ainsi, les milieux syndicaux grecs relèvent l'absence, dans le document régissant la concession, de toute mention à une réglementation des relations professionnelles ou à une convention collective. Or, le groupe chinois a d'ores et déjà une piètre réputation dans ce domaine, sa filiale ayant importé en Grèce un modèle de relations du travail plus proche de celui pratiqué en Chine que de celui de l'OLP : pas de convention collective mais des contrats individuels de gré à gré, recours massif à la sous-traitance, cadences élevées, non reconnaissance du métier, protection insuffisante contre les accidents du travail… Ceci étant, d'après les entretiens conduits par les auteurs, les conditions de travail aux terminaux du Pirée s'avèreraient aujourd'hui plutôt meilleures qu'elles ne le sont en général sur le marché du travail en Grèce depuis la crise et la mise en œuvre des politiques d'austérité. La perspective de nouveaux investissements donne d'ailleurs à ceux qui y travaillent l'espoir d'une relative stabilité de l'emploi conforté par le fait que la filiale de Cosco a distribué à tous ses employés, en mai 2016, leur planning de travail, semaine par semaine, pour les deux années à venir.

En termes de nombre d'emplois créés, la contribution de l'investisseur chinois est cependant marginale. Devenue un secteur à très forte intensité de capital, l'industrie portuaire connaît d'importantes réductions d'effectifs : les qualifications traditionnelles ont perdu leur raison d'être et de nombreuses activités autrefois intégrées au port car en lien avec les docks ont été externalisées. La zone à l'arrière du port contrôlée par Cosco est une zone privée, interdite à la circulation, une véritable enclave(8). L'entreprise n'entretient aucune relation avec les municipalités côtières qui, de fait, lui tournent le dos, le front de mer étant occupé par les installations portuaires. Les habitants ne disposent donc plus d'un libre accès à la mer, et l'acte de vente n'a, dans ce domaine comme dans les autres, rien prévu pour régir celui-ci.

Cette implantation étrangère pourrait avoir un impact sur le marché du travail pour une autre raison. La Chine ambitionne de transformer le Pirée en une plate-forme centrale de logistique, de distribution et d'assemblage, incitant de grandes multinationales comme Hewlett-Packard, Dell, Lenovo, IKEA et LG à s'implanter à leur tour. Ceci donnerait lieu à l'établissement d'une zone franche permettant au groupe chinois de finaliser l'assemblage des produits électroniques importés par ses soins. Un grand nombre de produits fabriqués en Chine sont d'ores et déjà assemblés en Grèce par une main-d'œuvre locale très qualifiée – qui pourrait donc être employée à des tâches nécessitant un savoir-faire plus complexe – et vendus sous étiquette « Made in Greece »(9). Ce nouveau « modèle» de production qui se résume souvent à une simple opération d'assemblage a déjà cours dans le Nord de la Bulgarie où une unité chinoise d'assemblage de voitures réexporte ses véhicules dans toute l'Europe sous étiquette« Made in Lovech ».

Menée dans un contexte marqué par la crise et la contrainte financière extérieure, la privatisation du Pirée, comme celle, programmée, de nombre d'entreprises publiques grecques, suscite bien des interrogations voire bien des réserves. Construire des usines d'assemblage pour les produits électroniques chinois est-il à même de relancer l'économie du pays ? En s'alliant avec Cosco, A.Tsipras semble espérer trouver auprès de la Chine un soutien susceptible de réduire la pression des créanciers européens : un pari hasardeux surtout lorsqu'on se souvient que ses tentatives, en 2015, pour trouver d'autres appuis, que ce soit en Russie ou aux États-Unis n'ont pas abouti.

Notes

1. Ou « port-propriétaire » : le propriétaire des infrastructures conserve la propriété de celles-ci tout en concédant pour une durée déterminée (généralement 20 à 30 ans), différents droits sur les ouvrages et les outillages. Voir Gaëlle Guéguen-Hallouët, « Le rôle croissant du secteur privé dans l'activité et la gestion des ports », in « Les grands ports mondiaux », *Questions Internationales* n° 70, novembre-décembre 2014, pp. 65-77, et Alfred Baird, « Privatization Defined;Is it the Universal Panacea? », Edimbourg, Napier University, 27 juin 1999.
2. Gaëlle Guéguen-Hallouët, *op. cit.*
3. Pendant la durée de la nouvelle convention de concession associée à l'acte de vente (36 ans). Le calcul inclut des droits de concession équivalent à 3,5 % du chiffre d'affaires de l'OLP (estimés à 410 M €), des dividendes et intérêts devant être perçus par le Taiped, ainsi que d'autres investissements non obligatoires d'ici 2052.
4. Certifié ISO pour l'environnement, le Pirée est labellisé Port Vert.
5. Kostis Chatzimichalis, « La valeur intangible du Pirée », *Enthemata*, 31 janvier 2016 (en grec).
6. Premier rapport de la Mission de renégociation de la convention de concession (en grec), OLP, Le Pirée, 2 février 2016 (document non publié).
7. On trouvera une analyse (très partielle) du texte (en grec) par Thános Kamélales, « Special Report : OLP : Le cadeau de Noël du gouvernement » publiée par *The PressProject.*
8. Le concept d' « enclaves économiques » a été développé par les théoriciens de la dépendance Nord-Sud dans les années 1960-1980. Se reporter à F. Fröbel et alii*, The New International Division of Labour: Structural Unemployment in Industrialized Countries and Industrialization in Developing Countries*, Cambridge University Press, 1980 ; C. Furrtado, *Economic Development of Latin America : Historical Background and Contemporary Problems*, Cambridge University Press, 1976 ; F. H. Cardoso et E. Faletto, *Dépendance et développement en Amérique latine,* PUF, Paris, 1978.
9. Voir Ilias Bellos, « Chinese products bear 'Made in Greece' tag, avoid high levies », *Ekathimerini.com*, 10 mars 2013 ; Frans-Paul van der Putten, « Chinese investment… », *op. cit.* et voir aussi sur le site d'Enterprise Greece : Logistics

* Chercheure au Centre européen de sociologie et de science politique, CESSP-CNRS, université Paris I.
** Historienne, chercheure associée à l'Institut de recherche historique/Fondation nationale grecque pour la recherche.

Pour citer cet article : Noëlle Burgi, Eleni Kyramargiou, « Grèce. La privatisation du port du Pirée, une première », *P@ges Europe*, 31 août 2016 – La Documentation française © DILA.