

Prospective sur la gouvernance portuaire en France

La politique portuaire française a vécu de profondes mutations depuis ces vingt dernières années au travers de lois de décentralisation (1983, 2004). La réforme portuaire du 4 juillet 2008 a quant à elle transformé les ports autonomes maritimes en Grands Ports Maritimes (GPM). L'objectif de ces réformes successives est d'accroître l'autonomie des ports et d'alléger leurs règles de gestion. Bien que l'Etat souhaite se désengager de la gestion des ports maritimes, il n'en reste pas moins qu'il garde une certaine influence au travers de la législation et de la réglementation (police portuaire, droit de la concurrence, fiscalité, aménagement, sécurité, sûreté, transposition des directives de l'Union européenne...). L'articulation des instances politiques avec les autorités portuaires est un élément central de la gouvernance portuaire. A quelle échelle faut-il élaborer la stratégie portuaire? Doit-elle émaner de l'Etat ou bien au nom du principe de subsidiarité des régions? Quels sont les avantages et les inconvénients de la décentralisation?

La réforme de la gouvernance

Le modèle portuaire en France s'articule autour de deux statuts principaux : Les ports décentralisés relevant des régions, des départements et des communes ou bien encore d'un syndicat mixte et les GPM relevant de l'Etat.

Les ports décentralisés

La loi de décentralisation de 1983 a transféré la compétence des ports de commerce et de pêche aux départements et celle des ports de plaisance aux municipalités. Les ports d'intérêt nationaux (PIN) métropolitains ont été confiés aux collectivités territoriales en 2004. Leur gestion est en règle générale concédée aux Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) par le biais de contrats de concession ou de délégation de service public. Ceux-ci concernent notamment l'exploitation des outillages et équipements du port. On compte en France 500 ports décentralisés. Ces ports (Brest, Sète, Boulogne, Lorient, Caen, etc.) pèsent pour 80% du trafic passager et 20% du trafic de marchandises de l'ensemble des ports.

Quelques exemples

La région Normandie et les départements de la Manche et du Calvados se sont associés dans une structure de gouvernance¹ dédiée, le Syndicat Mixte Régional des

Ports de Normandie, autrement nommé Ports Normands Associés (PNA), pour dynamiser la performance des deux ports² et répondre à leurs enjeux de développement. PNA délègue ses missions de service public et de concessionnaire (exploitation de l'outillage des terminaux) de Caen-Ouistreham à la CCI Caen Normandie (CCI de Caen) et du port de Cherbourg à Port de Cherbourg SAS (groupement CCI Ouest Normandie CCI de Cherbourg et Nord-Cotentin - LDA) pour la partie Ouest et à la SPEC (Société Portuaire d'Exploitation du port de Cherbourg) pour la partie Est. PNA assure le suivi de ses délégations. Les ports de Calais et de Boulogne sur Mer font preuve d'innovation. En effet, en 2015, la région Hauts-de-France, autorité concédante, a transféré à la Société d'Exploitation des Ports du Détroit (SEPD), dans le cadre d'une DSP, la gestion de l'exploitation, de la maintenance ainsi que du développement des infrastructures et superstructures des ports. La SEPD est une Société Anonyme, l'actionnariat est le suivant: l'entreprise d'investissement Méridiam (40%), Caisse des Dépôts et Consignations (40%), les CCI de Région Nord de France et de la Côte d'Opale (19%), GPM Dunkerque (1%). La SEPD a subdélégué l'ensemble des missions liées à la maîtrise d'ouvrage et au financement, ainsi que son entretien, à la Société des Ports du Détroit (SPD). En échange de cette mise à disposition, la SEPD verse à la SPD un loyer de disponibilité à compter de la mise à disposition de l'infrastructure, en janvier 2021. La SPD porte ainsi le financement et le risque de performance industrielle (délais et coûts de construction de Calais Port 2015, maintenance, gros renouvellement). Le risque de trafic est pour sa part supporté par la SEPD. Cette allocation des risques a permis d'obtenir un financement de très long terme adapté aux exigences de durée d'amortissement des infrastructures maritimes et d'optimiser le niveau requis de subventions publiques.

Le but de la décentralisation étant de rapprocher les politiques publiques du niveau local, échelon le plus pertinent et le plus efficace de l'action publique. L'autre objectif est de réduire les dépenses publiques nationales. Cette charge est alors transférée aux collectivités (investissements nouveaux, travaux d'entretien...). Ce qui ouvre droit à une compensation financière. Les formes de gouvernance pour les ports secondaires sont multiples en raison notamment de la variété des usages des ports. La

¹ La gouvernance renvoie aux règles et procédures qui régissent la prise de décision au sein d'un groupe. Cette notion fait écho à la transparence, à l'éthique ainsi qu'à l'efficacité de l'action publique.

² En janvier 2019, le port de Dieppe rejoindra PNA.

distinction entre port de pêche, de commerce et de plaisance est parfois délicate et peut occasionner des difficultés dans l'attribution des compétences de chacun. La Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) promulguée le 7 août 2015 a pour ambition de simplifier la gouvernance de ces ports en supprimant un échelon, celui des départements et encourage les régions à en devenir gestionnaire.

Cette décentralisation concerne aussi bien la compétence portuaire que la propriété. Les nouvelles autorités portuaires doivent élaborer une stratégie portuaire, gérer le domaine (aménagement, entretien), déterminer le régime d'exploitation du port et des outillages publics (régie directe, sous-traitance ou délégation de service public) et, le cas échéant, le choix de l'exploitant, l'organisation du financement du port (droits de port, redevances d'occupation domaniale...). La collectivité bénéficiaire du transfert devient ainsi l'autorité portuaire, responsable du service public portuaire et, le cas échéant, l'autorité concédante. Si plusieurs demandes sont faites pour le même port, le préfet de région devra proposer la constitution d'un syndicat mixte aux collectivités. Le leadership politique local joue alors un grand rôle.

En l'absence de demande, c'est la région qui sera bénéficiaire du transfert. Ce transfert de compétence n'est que facultatif, le département peut demander le maintien de sa compétence. La potentielle nouvelle autorité se substitue au concédant dans ses droits et obligations envers les tiers. Loin de s'attacher à un modèle préconçu, cette décentralisation débouche sur une diversification des formes de gouvernement des ports français moyens. Elle va, contrairement à son esprit vers une complexification des modèles de gouvernance portuaire.

Ces transferts n'ont pas soulevé beaucoup d'enthousiasme de la part des collectivités territoriales et des régions, mise à part la Bretagne. Certains regrettent que la loi NOTRe ne soit le fruit que d'un compromis politique entre le Sénat et l'Assemblée Nationale et n'ait pas désigné une seule entité gestionnaire des ports déconcentrés (la région) afin de gagner réellement en lisibilité. D'autres estiment qu'elle permet une adaptation au cas par cas et répond au principe de proximité tout en laissant une certaine marge de manœuvre décisionnelle aux collectivités.

Les ports d'Etat (GPM)

Les GPM sont des établissements publics de l'Etat (tutelle de l'Etat). Le caractère administratif des GPM est prédominant mais son organisation s'inspire du droit des sociétés. Leur statut juridique n'est pas clair. Le Conseil d'Etat les considère comme des établissements publics à double visage. C'est-à-dire exerçant à la fois des missions de service public à caractère administratif (aménagement, entretien, police portuaire, gestion du domaine public) et des activités industrielles à caractère commercial. L'autorité portuaire n'est plus uniquement représentante

de l'Etat, pour lequel elle assure des missions régaliennes, elle doit aussi créer un écosystème capable d'attirer des investisseurs, de livrer des batailles commerciales, d'innover, de développer une politique tarifaire et de services attractive. La gouvernance d'un GPM s'articule autour d'un directoire (D), d'un conseil de surveillance (CS), et d'un conseil de développement (CD).

Le **directoire** assure la direction de l'établissement et est responsable de sa gestion. Il comprend de 3 à 4 membres selon les établissements. Le président du directoire est nommé par décret après avis conforme du conseil de surveillance et avis du président du conseil régional. Les autres membres sont nommés par le Conseil de surveillance (CS) sur proposition du président. Le **CS** arrête les orientations stratégiques de l'établissement et exerce un contrôle permanent sur sa gestion. Il comprend 5 représentants de l'Etat, 5 des collectivités territoriales, 3 des salariés de l'établissement et 5 personnalités qualifiées ainsi que 2 commissaires du gouvernement et un contrôleur général économique et financier qui délibèrent sur le projet stratégique du port. La loi Leroy du 20 juin 2016 a renforcé la place de la région au sein du CS avec la présence de deux membres et non d'un seul comme auparavant. Ce conseil dispose d'un vrai pouvoir décisionnel. Le conseil de surveillance constitue en son sein un **comité d'audit** qui exerce un contrôle financier du GPM et est un relais d'informations auprès de l'Etat. Ce comité comprend au moins un représentant de la région.

Le **conseil de développement (CD)** rend des avis sur le projet stratégique ainsi que sur les projets d'investissements et la politique tarifaire du GPM. Il peut émettre des propositions et a le droit de faire inscrire à l'ordre du jour d'une réunion du CS toutes questions en lien avec son champ de compétence.

Le rôle des acteurs privés est essentiel dans l'adaptation des ports au commerce mondial. Manutentionnaires, opérateurs, chargeurs, commissionnaires de transport organisent les schémas logistiques et investissent lourdement dans l'infrastructure portuaire. En réponse au manque de représentativité des acteurs économiques dans les instances décisionnelles des GPM, la loi Leroy a souhaité mieux les intégrer en créant au sein des CD une **commission des investissements portuaire (CIP)**. Cette commission se compose de deux collègues d'investisseurs l'un public et l'autre privé. Elle rend des avis simples sur le projet stratégique du port ainsi que sur les projets d'investissements publics d'infrastructure d'intérêt général. En cas d'avis négatif, ce dernier devra être motivé.

Afin d'intégrer la politique portuaire aux politiques économiques et territoriales et de favoriser les synergies entre ports, la réforme de 2008 a créé les **conseils de coordination portuaire**. Y siègent l'Etat, les collectivités territoriale, les ports concernés, des personnalités qualifiées ainsi que les entreprises portuaires. Il en existe trois aujourd'hui (axe Seine, façade Atlantique, Antilles – Guyane). L'objectif est d'aboutir à une meilleure synergie

des politiques commerciales et d'investissement des différents ports et d'éviter que les ports d'une même façade se mènent une concurrence stérile. Ces conseils adoptent des documents de coordination et fixent les orientations en matière de développement, de projets d'investissement et de promotion portuaire. Le conseil de coordination interportuaire de l'Atlantique regroupe par exemple les ports de Nantes Saint-Nazaire, La Rochelle et Bordeaux. Le CESER de la région Nouvelle Aquitaine³ regrette que ce conseil ait "très peu fonctionné et que les professionnels n'y sont pas représentés. Le constat est donc extrêmement mitigé sur cet outil de concertation." Cette tâche de coordination n'est pas simple. Il faut noter la diversité des activités des ports et la variabilité de leurs statuts (GPM, gestion publique ou concédée, formes juridiques multiples : SEM, GIE, GIP, SA à capitaux publics...). D'autres initiatives de la stratégie du "chassé en meute" se concrétisent aussi par une politique de façade maritime et d'axe portuaire. L'objectif est d'aboutir à la formation de clusters incluant les GPM, les ports décentralisés ainsi que les ports intérieurs selon trois axes.

- L'axe Seine avec HAROPA qui regroupe les ports du Havre, de Rouen et de Paris. Créé en 2009. Cet axe s'est ouvert aux ports maritimes décentralisés de Caen et Cherbourg et associe les ports intérieurs de la Seine et de Yonne. Lors des Assises de l'économie de la mer 2017, le Premier Ministre Edouard Philippe préconisa une intégration voire même la fusion des trois ports-piliers d'HAROPA afin de gagner en efficacité. Le préfet délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine doit conseiller le gouvernement sur la chose.
- L'axe Rhône avec *Medlink Ports*. Créé en 2008 et transformé en 2015 en agence de développement visant au développement de l'intermodalité sur le bassin Rhône-Saône. Elle regroupe le GPM de Marseille, le Port de Sète, la Compagnie nationale du Rhône (CNR) et Voies navigables de France (VNF). En 2017-2018, la mission du délégué interministériel de l'Axe Rhône Saône vise à l'élaboration d'une stratégie de développement économique fondée sur la chaîne logistique.
- Les Ports des Hauts de France se sont regroupés sous la bannière *NordLink Ports* (2017) qui comprend le GPM de Dunkerque, les ports intérieurs (Lille, Valenciennes) et les CCI de la Région des Hauts-de-France (y compris Aisne, Oise...).

Cette coopération permet à ces ports de mettre en place une réelle stratégie via notamment la mutualisation de leurs moyens et de gagner en visibilité. L'objectif est de jouer la "coopétition" et non la compétition.

La réforme de 2008 ainsi que celle sur l'économie bleue ont renforcé le poids de la région et des collectivités

territoriales dans les instances de gouvernance et de pilotage du port (CS et CIP). Cette implication plus forte dans les instances de décision de la gouvernance portuaire se justifiait par:

- Une participation financière aux projets de développement portés par l'autorité portuaire dans le cadre des Contrats Plan Etat Région (CPER).
- Les ports constituent une infrastructure indispensable au développement économique et territorial.

Lors des Assises de l'économie de la mer 2017, le Premier Ministre Edouard Philippe encourage les régions "échelon pertinent" à assurer la gestion des ports décentralisés et des grands ports maritimes autres que ceux dont il reconnaît l'envergure européenne et qui resteront de la responsabilité de l'Etat (HAROPA, Marseille et Dunkerque) avec notamment les stratégies d'axe. Les ports de Nantes Saint Nazaire, La Rochelle et Bordeaux sont "décentralisables" au bénéfice des régions.

Les autres modèles de gouvernance : les différentes formes de partenariats public/ privé

La Banque mondiale décline l'organisation portuaire en quatre catégories; allant d'un port entièrement public le *Service port* au *Private port* sans participation publique. Le *Tool port* et le *Landlord port* proposent des solutions intermédiaires avec un curseur plus action publique pour le *Tool Port*, où l'activité privée est cantonnée à la manutention mais où la superstructure appartient à l'autorité publique.

Dans le *Landlord Port* l'autorité portuaire est propriétaire de l'infrastructure et des terrains qui sont loués aux opérateurs privés dans le cadre de concessions portuaires. La superstructure appartient à l'opérateur privé qui exploite le terminal. La fonction d'exploitation et la fonction de régulation sont essentielles dans les répartitions entre acteurs privés et acteurs publics ainsi que celle de services marchands et non marchands.

La plupart des autorités portuaires européennes relèvent du secteur public (Etat ou municipalités). Les modèles portuaires européens tendent à muter de plus en plus vers le *Landlord* où l'infrastructure et les services non marchands relèvent du public, la superstructure et les services marchands du privé. Le modèle purement privé est rare (Royaume-Uni). Les partenariats public-privé sont la norme notamment dans le développement des terminaux conteneurs. De manière générale dans les ports européens, l'exploitation des principaux services fournis aux navires relève du secteur privé sauf ceux relevant d'un service public continu afin d'assurer des missions de sécurité notamment pour la navigation (pilotage maritime). Il n'existe pas de modèle portuaire européen type. Les tutelles sont diverses : étatiques, régionales, municipales parfois croisées comme en Allemagne. On peut noter que l'Allemagne, les Pays-Bas ainsi que la Belgique appliquent le principe de proximité en accordant une place importante aux municipalités.

³ Rapport "Les ports de commerce de Nouvelle Aquitaine" paru en juillet 2017

L'Allemagne

En Allemagne il n'existe pas de loi-cadre nationale qui structure l'organisation portuaire. Cependant, l'Etat fédéral se charge de l'accès nautique. Pour les ports de Brême et de Hambourg leur gestion s'apparente à celle d'une société de droit privé mais à capitaux publics détenus par la ville et qui ont la particularité d'être aussi des Länders. Brême et Bremerhaven font partie de la même entité Bremenports GmbH qui est responsable de la planification, du développement, de la maintenance, des projets d'expansion et de promotion du port. Les infrastructures relèvent de fonds publics contrairement à la superstructure et aux terminaux giron d'entreprises privées. La politique portuaire du port de Hambourg est gérée par deux départements du ministère de l'économie du Länd. La ville loue les infrastructures à des entreprises privées qui sont chargées de la mise en place et de l'exploitation des superstructures. La ville et le Länd de Hambourg possèdent à 100% l'entreprise portuaire de manutention HHLA.

Les ports de Basse Saxe sont gérés par une unique autorité portuaire (Nports), elle s'apparente à une société publique de droit privé car détenue à 100% par le Länd. Les autres ports sont administrés par les *Länder* ou bien par les municipalités. L'infrastructure relève des collectivités, le Länd peut aussi contribuer à son financement. La superstructure, relève du secteur privé. Il est intéressant de s'arrêter sur un modèle de cofinancement pratiqué en Allemagne via une solidarité financière entre *Länder* côtiers et non côtiers. L'hinterland participe ainsi au financement des infrastructures portuaires et limite le déséquilibre entre *Länder*, ce fonds s'appelle: *Länderfinanzausgleich* (LFA). LFA repose sur le principe selon lequel les ports maritimes sont des portes ouvertes sur le monde et permettent à toutes les régions, de participer aux échanges de marchandises. A ce titre, les régions non côtières bénéficient de la présence et du bon fonctionnement d'un port (ou de plusieurs ports). LFA est une mesure financière contribuant, partiellement à rétablir un équilibre dans la répartition des charges et des bénéfices: en versant LFA au budget du port, les régions non côtières participent à l'équilibre financier du port. L'intérêt d'un financement national pour certains ports persiste pour les ports d'estuaire, dont l'accès nautique est très coûteux. Dans ce cas, faut-il envisager une évolution de la gouvernance en incluant l'ensemble des régions françaises aux instances décisionnelles des ports?

Le Royaume Uni

La vague de privatisation menée par le gouvernement du Royaume-Uni dans les années 80 a elle aussi impacté le modèle portuaire avec la quasi généralisation de sociétés portuaires privées (port privé) ou de *trust* (*trust ports*). Afin d'obtenir un effet de masse le secteur portuaire s'est concentré. Une politique nationale portuaire est tout de même émise par le gouvernement. Les missions de

sécurité et de sûreté sont assurées par des agences nationales spécialisées de l'Etat. Les ports ne reçoivent donc pas d'argent public. L'autorité portuaire finance les infrastructures. Les services portuaires peuvent faire l'objet d'appel de concession ou bien relever de l'autorité portuaire elle-même. Les *trust ports* comme Douvres et Londres ne relèvent pas d'un statut de droit public ou privé. Ils se composent des usagers du port, des collectivités locales et des syndicats. Le *trust* n'est pas forcément propriétaire des terminaux ce sont les opérateurs. Il dispose de la personnalité juridique et est indépendant financièrement. Seuls les ports municipaux de pêche et de plaisance reçoivent de l'argent public.

Les Pays-Bas

Le pays compte une quinzaine de ports avec des modes de gouvernance variés: sociétés privées, sociétés municipales et deux statuts bien particuliers pour les ports de Rotterdam et d'Anvers en raison de leur poids économique. Le port de Rotterdam est une société privée de droit public. La municipalité de Rotterdam est l'actionnaire majoritaire du port. Malgré tout, le budget du port est séparé de celui de la ville. L'Etat intervient sur les questions de sûreté et d'environnement, il peut aussi apporter son aide financière dans le cadre d'un projet d'extension présentant un intérêt général. Le port fixe ses propres tarifs. Le port d'Amsterdam a des liens plus forts avec la municipalité. Il constitue un département à part entière. Le budget du port est séparé de la ville d'Amsterdam mais doit être approuvé par cette dernière.

La Belgique

Les ports d'Ostende et de Gand, disposent de la personnalité juridique et sont sous la responsabilité des villes. Ils ont le statut de sociétés municipales autonomes. Le port d'Anvers est une société anonyme de droit public depuis le 1^{er} janvier 2016, son actionariat demeure propriété de la ville à 100%. Son conseil d'administration se compose, à part égale, de représentants du privé et de la ville. Le port de Zeebrugge fait exception avec son statut de société anonyme et est détenu en majorité par la ville de Bruges relevant donc du droit public. Les sociétés municipales portuaires disposent de leur propre budget et fixent elles-mêmes leurs tarifs portuaires. L'ensemble des ports flamands s'entend sur un plan quinquennal de promotion et se concerte sur la politique tarifaire. Les accès maritimes sont financés par la région flamande. L'Etat belge finance en grande partie les investissements dans les infrastructures des terminaux. Les opérateurs de manutention financent la superstructure des terminaux. Le reste relève de la responsabilité de l'autorité portuaire.

Camille VALERO, ISEMAR