



ISEMAR

Gouvernance et décentralisation portuaires : où en est-on ?

La loi de décentralisation de 2004 est intervenue dans un contexte de réforme des ports et de mondialisation qui avaient jusqu'à présent peu impacté les ex ports d'intérêt national, ce qualificatif prêtant par ailleurs à confusion car englobant aussi bien Calais (4^{ème} port français) que Roscanvel à la notoriété moins établie. L'homogénéité de la procédure de transfert des ports aux collectivités - en pleine propriété - va de pair avec l'hétérogénéité des activités portuaires en jeu, qu'il s'agisse de la distribution entre voyageurs et marchandises, de la valeur et des tonnages de fret traités, des potentiels de développement dans un contexte de concurrence inter-portuaire et territoriale, ou encore des conditions d'exercice de la délégation de service public. Après quasiment deux ans d'effectivité du transfert, que s'est-il passé et quels infléchissements - annoncés ou d'opportunité - voit-on se dessiner du fait de la territorialisation de la gouvernance portuaire ?

L'émergence de nouvelles autorités portuaires

Le transfert des ports, ouvert à "toutes collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales" par un acte de candidature motivé, a conduit 6 régions parmi les 7 concernées à devenir autorités portuaires, seules ou associées à d'autres collectivités dans un syndicat mixte. En PACA où la Région avait exprimé sa candidature, le processus décisionnel a abouti - singularité ou logique fonctionnelle ? - à la "dévolution" aux Conseils Généraux du Var et des Alpes Maritimes des ports de Toulon et Nice. Toulon présente d'ailleurs une vraie particularité avec la création d'un syndicat mixte dit de gestion, associant le département du Var qui est légalement la véritable autorité portuaire, à la communauté d'agglomération TPM (Toulon Provence Méditerranée). Ces deux collectivités ont probablement choisi cet artifice du syndicat de gestion du fait de la brièveté du processus de décentralisation qui obligeait les collectivités à concrétiser le montage ad-hoc préalablement à l'expression de leur candidature.

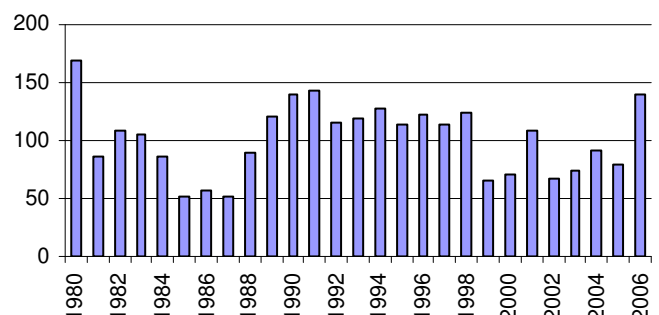
En Nord Pas-de-Calais, Bretagne, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, les Conseils régionaux, et le Conseil général du Finistère pour Concarneau, ont pris leurs compétences d'autorité portuaire sans formalisation d'un partenariat avec d'autres collectivités. Dans les autres régions, là où le Conseil régional n'exerce pas seul sa nouvelle mission d'autorité portuaire, des montages variés ont vu le jour. En Basse-Normandie, l'autorité portuaire est constituée du Conseil Régional associé aux départements du Calvados (Caen-Ouistreham) et de la Manche (Cherbourg) dans un Syndicat Mixte dénommé PNA (Ports Normands Associés). En Haute-Normandie, la Région est associée au Conseil Général de Seine Maritime, à la communauté d'agglomération et à la ville de Dieppe, la situation très déficitaire de ce port constituant probablement à elle seule le motif premier de mobilisation de chaque échelon territorial.

Quoiqu'il en soit, après décentralisation, toute collectivité nouvellement investie de l'autorité portuaire, agissant seule ou en groupement doit :

- définir la stratégie de développement du port et de valorisation des emprises,
- définir le mode de gestion du port, régie directe, sous-traitance ou délégation de service public et choisir le ou les exploitants,
- exercer la maîtrise d'ouvrage des infrastructures non concédées et des extensions de port,
- organiser le financement du port et fixer les droits de port.

Les relations avec l'Etat sont ainsi durablement et structurellement bouleversées, pour plusieurs raisons. D'abord, on se situe maintenant dans une phase de concrétisation des nouvelles dispositions redistributives afférentes aux missions de sûreté et de police. L'autorité portuaire assure la police d'exploitation courante des ports, c'est à dire l'attribution des postes à quai et l'occupation des terre-pleins. L'Etat conserve un rôle réglementaire en tant qu'AIPP (Autorité Investie des Pouvoirs de Police) : police du plan d'eau, police des marchandises dangereuses. Il définit les mesures de sûreté portuaire, contrôle leur application et traite les aspects environnementaux.

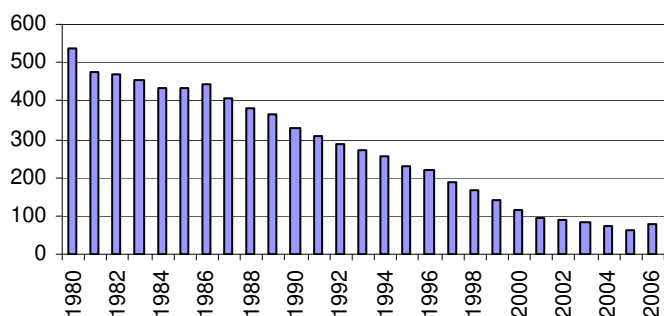
Evolution des investissements des ports décentralisés (toutes concessions ports métropolitains) en M €, 2005 (d'après CIES, Comité des Investissements à Caractère Economique et Social).



Ensuite, l'Etat continuera à contribuer au financement des ports décentralisés via la DGD (Dotation Globale de Décentralisation). Cette DGD représentera, en dépenses de fonctionnement, la moyenne actualisée des dépenses consacrées par l'Etat au cours des 3 années précédant le transfert et, en investissement, la moyenne des dépenses actualisées constatées sur 10 ans (décret du 6/12/2005). La hausse des investissements en 2006, visible dans le graphe ci-dessus, ne surprend donc pas.

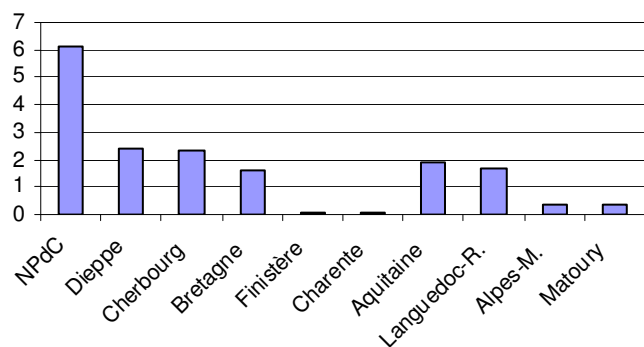
La même période connaît un assainissement de la situation des CCI vis à vis de l'endettement (cf graphe ci-dessous); est-ce pour cela que l'Etat a jugé le moment opportun pour promulguer la loi de décentralisation ?

Evolution de l'endettement des ports décentralisés en M € 2005
Total ports métrop., toutes concessions d'après CIES



Bien évidemment, cette assiette de la DGD, fondée sur les pratiques et niveaux d'intervention antérieurs, ne satisfera jamais pleinement des collectivités envisageant un programme ambitieux de transformation du port, lequel programme reste souvent encore à préciser.

Montant total de la compensation par collectivité bénéficiaire
M € 2005 (DTMRF 2008)



Deux grandes orientations portuaires semblent cependant se dessiner selon que le Conseil régional participe ou non à l'instance investie de l'autorité portuaire. Les régions devenues autorités portuaires valorisent plutôt "l'économie productive", c'est à dire les activités de traitement des vrac, de conteneurs, de fret roulier, tandis que les autres collectivités marquent une préférence pour des activités maritimes et portuaires tournées vers "l'économie résidentielle" telles que la croisière, la grande plaisance, l'événementiel. On ne fait aujourd'hui qu'entrer en phase de maturation des projets et d'acquisition de savoir-faire dans les différentes places portuaires décentralisées.

Vers une nouvelle gouvernance s'appuyant sur des Délégations de Services Publics renouvelées

Lorsque la loi de 2004 est promulguée, les CCI, établissements publics administratifs d'Etat gèrent l'intégralité des ports d'intérêt national. Les conventions qui les lient à leur autorité portuaire, à savoir l'Etat, sont des concessions d'outillage public, de durée importante (souvent plus de 30 ans), conçues selon des schémas type et ayant enregistré de nombreux avenants. Plusieurs d'entre elles, déjà arrivées à leur terme, avaient fait l'objet de prorogations sans cadre de référence précis mais, ces dernières années, il s'agissait en fait d'aller jusqu'au terme du processus de transfert sans engager les futures autorités portuaires, non encore désignées, sur des montages contractuels qu'elles n'auraient pas choisis.

De ce fait, et alors même que la décentralisation obligeait les collectivités à reprendre les concessions portuaires avec leurs titulaires, la modernisation des relations contractuelles (ou le passage à la régie) pouvait s'engager selon plusieurs voies. Lorsque l'échéance de la concession est proche, il peut y avoir reconduction de la CCI dans son mandat sur la base d'un nouveau contrat ou appel d'offres ouvert. C'est cette dernière possibilité qu'a saisie par exemple le Conseil Régional de Bretagne pour les ports de Lorient et Brest dont les concessions arrivent à échéance à la fin de 2008. Dans un cas seulement (Dieppe), un syndicat mixte - nouvelle autorité portuaire - a choisi d'exploiter le port en régie, exception semble-t-il justifiée par la situation financière du port de Dieppe que la CCI n'aurait pu continuer à exploiter dans des conditions économiques acceptables. Qu'il s'agisse du Nord Pas-de-Calais ou de la Bretagne, les autorités portuaires se positionnent plus volontiers dans le contexte juridique européen qui pousse à la généralisation des mises en concurrence préalables à l'attribution de contrats de services publics et accordent moins de crédit à des solutions au particularisme national bien trempé.

Il se trouve également que dans la situation d'avant décentralisation, le flou enveloppait le jeu d'acteurs dans ces places portuaires avec de fréquentes confusions de rôles entre concédant et concessionnaire, entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. De par leur statut juridique d'établissement public administratif d'Etat, les CCI constituent au final un exemple où l'Etat se délègue à lui-même des compétences. De plus les conditions dans lesquelles les CCI exercent des activités de délégataire sont encore peu exigeantes au plan du suivi comptable. Si les textes de base initiaux exprimaient bien la nécessité de créer un compte spécial de concession dont la gestion devait être équilibrée, il a fallu attendre 1994 pour qu'une

comptabilité patrimoniale soit instituée. Aujourd'hui, les CCI elles-même se trouvent dans une mouvance réformatrice tandis que les collectivités veulent, légitimement, exercer une autorité non contestable sur leurs concessionnaires, amenant ainsi inéluctablement la transition vers des délégations de services publics s'appuyant sur de véritables contrats économiques ou ...des régies.

Des scénarios de développement contrastés

Le renouvellement contractuel et les changements dans la gouvernance font ainsi passer les ports d'une gestion somme toute assez convenue à une dynamique potentielle. Celle-ci devrait plutôt accentuer les tendances que favoriser un développement de projets de rupture. Les collectivités concédantes afficheront clairement leurs objectifs. La mise en oeuvre du développement constituera une adaptation au contexte économique général, à l'économie des transports, aux enjeux écologiques et aux stratégies des acteurs en particulier liées à l'insertion urbaine des activités portuaires. La diversité des situations portuaires de la France métropolitaine nous invite à envisager quatre scénarios possibles de développement portuaire.

Le premier scénario est celui d'une vocation "fret" affirmée, dans lequel la recherche de productivité se traduit par une rationalisation et de nouveaux jeux d'acteurs. L'intégration du maillon portuaire (voire du maillon maritime) par certains opérateurs terrestres leur permet de contrôler l'ensemble de la chaîne logistique, et éventuellement plusieurs ports. Bayonne pourrait illustrer ce cas. Le deuxième scénario est celui d'une vocation "loisir", orientée vers l'activité de croisière, la plaisance, les grands événements, les activités récréatives, dans le contexte d'une valorisation urbaine et d'une économie résidentielle. Nice en serait la figure emblématique. Le troisième scénario, fondé sur le pluri-fonctionnel, est celui d'une valorisation répartie entre plusieurs activités traditionnelles : commerce, pêche, desserte des îles côtières, tourisme, avec, parfois, le développement de niches particulières importantes (réparation navale / construction navale). Brest et Lorient appartiennent à cette catégorie. Le quatrième scénario, extrême, correspondrait à celui d'un port comme Calais, qui concentrerait tous les efforts de développement sur un seul type de trafic, le trafic roulier, fret et passagers.

Entre mutualisation des moyens et partage des risques à caractère financier

Jusqu'à aujourd'hui, les ex-PIN concédés à une CCI entrent dans la catégorie des ports outils, puisque l'outillage portuaire est mis à la disposition des usagers. L'appartenance à cette catégorie de port outil n'interdit pas à une CCI d'accorder, ponctuellement, des autorisations d'occupation temporaire à des entreprises privées (durée maximale de 70 ans).

Le nouveau concédant d'un port décentralisé peut, théoriquement, opter pour une régie, ou, après appel

d'offre concurrentiel, choisir le délégataire de son choix : CCI, société d'économie mixte, société portuaire; il pourra fractionner les concessions, renouveler le contenu du cahier des charges.... Ce qui semble désormais certain, c'est que, même avec une autorité publique comme une CCI par exemple, on attende une efficacité de gestion privée. La loi ouvre aussi la possibilité, comme dans le cas des aéroports, de créer des sociétés portuaires, sur initiative de la CCI titulaire. Cela consiste à créer une société à capitaux entièrement publics dont la CCI devient actionnaire, qui contractualise avec l'autorité portuaire sur la base d'un nouveau contrat. Il n'y a pour l'instant aucune société portuaire créée, à la différence de ce qu'on observe dans l'aérien, peut-être par manque de sécurité juridique du dispositif. Il reste la situation ambiguë du Nord-Pas de Calais avec la fusion programmée en 2012 des CCI de Boulogne et Calais. Les CCI proposent la création à cette occasion d'une seule société exploitant les ports de Calais et Boulogne par un contrat unique d'une durée de 40 ans, et cela évidemment dans la perspective du projet d'extension et de développement Calais Port 2015. Pour sa part, le Conseil Régional accepterait le principe d'une société unique mais envisagerait une DSP avec mise en concurrence internationale.

Le port de Saint-Malo (photo ISEMAR)



Les nouveaux concédants, qui souhaitent faire des contrats de concession de véritables outils de gouvernance portuaire¹, semblent s'orienter, sauf exception toujours envisageable, au moment du renouvellement des concessions portuaires, vers la solution de l'appel d'offre concurrentiel ; la pratique du renouvellement automatique des concessions aux CCI appartient désormais au passé. Ce renouvellement soulève des questions importantes : faut-il modifier le périmètre géographique des concessions ? Faut-il fractionner une concession en plusieurs, chaque nouvelle concession correspondant à un terminal, par exemple, pour attirer les

¹ A ce sujet, voir Theo Notteboom "Concession agreements as port government tools", chapitre 19, in "Devolution, port governance and port performance", Research in Transportation Economics, 2007, Volume 17, pages 437-455. Ce chapitre concerne les ports propriétaires et non les ports outils, mais il synthétise des questions essentielles également pertinentes pour un port outil.

candidatures ? Quels équipements/services doivent continuer à relever du service public ? Qui sont les candidats potentiels (autres que les CCI) ? Les réponses aux appels d'offres publics lancés en 2008 laissent entrevoir plusieurs cas de figure, dont une candidature constituée par l'association d'un "grand port maritime" (ex port autonome) et d'une société privée. Doit-on rechercher un délégataire unique pour plusieurs ports, par exemple pour Lorient et Brest, Boulogne et Calais ? Peut-on mutualiser des moyens entre ports d'une même région ? Si la mutualisation horizontale (entre sites) peut sembler souhaitable pour une meilleure productivité, le partage vertical des risques à caractère financier, entre concédant et concessionnaire, s'avère indispensable.

En effet, le renouvellement des concessions s'accompagnera nécessairement d'une clarification et d'une formalisation des risques entre les deux parties au contrat. Le partage des risques d'investissement pourra conduire à l'implication contractuelle du concessionnaire dans la charge financière de l'investissement et de l'entretien de l'infrastructure, de l'outillage. Les avis de délégations de service public lancés par la Région Bretagne pour le port de Brest et pour celui de Lorient prévoient explicitement qu'une "contribution du délégataire au financement des travaux d'infrastructures, sous maîtrise d'ouvrage de la Région, pourra être prévue"². Ces avis révèlent une réduction probable de la durée des nouveaux contrats : dans l'exemple cité, elle tombe à 10 ans seulement, ce qui est court, comparé aux durées antérieures.

Le partage des risques d'exploitation et des risques exceptionnels mérite également l'attention : si le concessionnaire assure l'outillage, qui assurera l'infrastructure ? Contrairement à l'Etat, une collectivité locale n'est pas son propre assureur. En outre, on constate une montée des risques nouveaux³. Quels sont les risques assurables, non assurables ? Tous les concédants et tous les concessionnaires, quel que soit le scénario possible, devront envisager ce type de clause. Le partage des risques commerciaux sera négocié attentivement : dans le cas d'une délégation de service public, les candidats exigent des garanties financières. Le partage (et son ajustement éventuel) entre redevances et subventions d'exploitation est l'instrument de répartition des risques et bénéfices entre le concédant et son délégataire. Cela équivaudra à une garantie de trafic par le concédant. La rémunération du capital investi sera introduite; les modalités de calcul et de recouvrement des redevances pourront désormais intégrer la rémunération des capitaux investis par les exploitants, ce qui devrait permettre une clarification de leur situation économique. Un partage des bénéfices entre concédant et délégataire peut être envisagé. Le contrôle des objectifs de performance, avec des échéanciers précis, s'inspirera des

pratiques du secteur privé : objectifs de trafics et de qualité de service, des objectifs écologiques, etc. Par exemple, en matière d'écologie, les clauses portuaires pourraient s'inspirer du nouveau cahier des charges types concernant les concessions aéroportuaires (décret n°2007-244 du 23-02-2007), qui contient, entre autres, les dispositions suivantes : "Le concessionnaire adopte et déploie un système de management des questions environnementales pour ce qui concerne ses activités. Le concessionnaire prend en compte l'impact environnemental de l'activité de ses fournisseurs, de ses sous-traitants et des établissements implantés sur l'aérodrome, en introduisant des clauses environnementales dans les contrats qu'il passe avec eux" (art. 54).

Les nouveaux concédants des ports décentralisés n'ont pas encore achevé d'élaborer leur "doctrine" de développement portuaire. Malgré le lancement de certains appels d'offres pour le renouvellement des concessions, un certain flou semble subsister sur au moins quelques unes des options stratégiques à adopter. On ne peut donc préjuger de l'avenir pour l'instant. Tout pourrait aussi dépendre du pilotage et des possibilités de renégociation prévus dans les contrats, et de la durée de ceux-ci. Les nouveaux concédants n'ont pas l'expérience de la gestion portuaire, et c'est un handicap à surmonter. Le nouveau régime de gouvernance portuaire répondra-t-il mieux à la demande ? Le potentiel de ces ports sera-t-il mieux utilisé ? Les CCI seront-elles obligées de se cantonner aux ports à vocation plus restreinte, autres que le commerce ?

Les ports décentralisés subiront vraisemblablement les évolutions de gouvernance que l'on voit apparaître dans les grands ports : plus d'implications dans la gestion foncière en lien avec les projets urbains et le développement des fronts de mer, plus d'implications dans les projets d'investissements concernant les ports secs et les plates-formes logistiques intérieures. Comment les concurrences inter-portuaires seront-elles influencées ? Les grands ports pourraient ainsi être tentés d'entrer dans l'exploitation des ports décentralisés pour les "satelliser". On retrouve au final la question récurrente et ambiguë de l'échelle territoriale pertinente et de la cohabitation entre les espaces fonctionnels de l'activité économique et les territoires institutionnels.

Marie DOUET et Emmanuel GAMBET
CETE de l'Ouest - ERA Fret

La rédaction de cette note s'appuie sur des travaux réalisés par une équipe de chercheurs : Brian Slack (Université Concordia, Montréal), Elisabeth Gouvelnal et Jean Debrie (INRETS/SPLIT), Valérie Lavaud-Letilleul, (Université de Montpellier 3), Emmanuel Gambet et Marie Douet (ERA Fret)

² Avis de délégation de service public, section III, article III.1.2), paru dans *Le Marin* 11 avril 2008.

³ Risques terroristes, écologiques, sanitaires, cyber risques,...