



ISEMAR

INSTITUT SUPÉRIEUR D'ÉCONOMIE MARITIME
NANTES - SAINT NAZAIRE

La coopération interportuaire en France

Le colloque organisé par l'Institut Méditerranéen des Transports Maritimes (IMTM) les 13 et 14 juin 2013 à Gênes a donné lieu à de riches débats sur le thème de "L'autorité portuaire en Méditerranée : La consécration et les défis du port aménageur". Ce fut l'occasion, entre autres, d'une communication sur le sujet de la coopération entre les autorités portuaires en Méditerranée, communication qui s'élargit ici à la coopération interportuaire en France, puis dans le monde lors d'une prochaine note de synthèse.

Coopération interportuaire et perspectives de développement

A l'heure des difficultés économiques et du besoin de rationalité financière, le cadre dans lequel évoluent les autorités portuaires, leurs fonctionnements et leurs stratégies est en train de prendre une nouvelle orientation. Les développements et ambitions portuaires passent fréquemment par le prisme de partenariats entre l'autorité portuaire (secteur public) et des acteurs du secteur privé, quand ils ne s'appuient pas purement et simplement sur une dynamique du secteur privé. Pour autant, ces types de partenariats ne sont pas exclusifs d'autres formes de collaborations, comme celles entre autorités portuaires. Les stratégies de coopération entre autorités portuaires ("coopération interportuaire") suivent souvent une logique géographique et de proximité, venant légitimer la communion d'intérêts.

En France, si la pratique coopérative n'est pas totalement inconnue, c'est en grande partie la loi 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire qui donne prétexte à un renouveau sur le sujet, replaçant même la coopération interportuaire au centre de la politique portuaire nationale. En effet, cette réforme instaure officiellement une institution totalement dédiée à la coopération interportuaire, le "Conseil de coordination interportuaire", qui va trouver deux applications, l'une le long de l'axe Seine, l'autre sur la façade atlantique. Dans tous les cas, quel que soit le mécanisme juridique choisi, la coopération questionne les organisations, fonctionnements et stratégies portuaires ainsi que parfois les choix politiques. Aussi leur mise en place n'est pas simple, tout comme la définition des buts recherchés. L'efficacité qui en est retirée est, elle aussi parfois, difficile à saisir. Autrement dit, la coopération interportuaire aboutit-elle à des résultats tangibles ou n'est-ce principalement qu'un affichage ? D'autre part, est-ce un outil prometteur pour renforcer l'attractivité et la performance portuaire dans un double contexte de concurrence exacerbée et de crise économique ?

Mécanismes génériques de coopération interportuaire en France

La boîte à outils est théoriquement vaste mais au final, la pratique révèle ses favoris. La législation française fournit aux autorités portuaires plusieurs moyens de coopérer, entre-elles ou avec d'autres entités. Ces mécanismes ne sont d'ailleurs pas issus du droit portuaire mais plutôt de la législation commerciale et / ou administrative, démontrant les objectifs sous-tendus : le groupement d'intérêt économique (GIE), le groupement d'intérêt public (GIP), le syndicat mixte (ouvert ou non), la prise de participation et tout autre modèle de convention adéquate.

Le GIE est un groupement doté de la personnalité morale qui permet à ses membres de mettre en commun certaines de leurs activités afin de développer, améliorer ou accroître les résultats de celles-ci tout en conservant leur individualité. Le GIE permet donc de prolonger l'activité de ses membres, tout en n'étant ni une société, ni une association. Ce mécanisme issu du droit commercial est alors tout particulièrement adapté à la coopération interportuaire dans une stratégie de développement des marchés. L'actualité aidant, le GIE Haropa fait figure de proue mais n'est pas le seul exemple. Le GIE Dragages-Ports a été créé en 1979 entre autorités portuaires. Le GIE possède des dragues qu'il met à disposition de ses membres, ces derniers étant chargés de les armer et de les exploiter. Le GIE GARP (Groupement des Acteurs Régionaux Portuaires) fédère les ports de Lille et Dunkerque (déjà réunis autour du GIE NCS de 1998 à 2008) et la plateforme logistique Delta 3 de Dourges depuis 2011 afin "de faciliter, développer et améliorer l'activité économique de ses membres dans le cadre de la réalisation du Canal Seine Nord et de développer les échanges entre les clients de la région Nord/Pas-de-Calais et le port de Dunkerque par la promotion des transports massifiés". Hormis la visibilité de l'opération marketing commune en décembre 2012 à Rotterdam, le GIE GARP est constitué

des groupes de travail sur la logistique, le report modal, la réglementation, etc. Depuis, le GIE s'est doté d'une marque "*Nord Gateway*" pour accroître sa visibilité.

Dérivé du GIE, **le GIP** est une structure au fonctionnement plus souple que son inspirateur. C'est une personne morale de droit public dont l'objectif est déterminé et devant répondre à une mission d'intérêt général à but non lucratif. Par exemple, le GIP Seine-Aval, créé en 2003, a un objectif scientifique centré sur le fonctionnement environnemental de l'estuaire à travers la recherche appliquée notamment autour de la conciliation entre la préservation environnementale et la réalisation de grands projets structurants (dont les projets portuaires). Pour cela, le GIP fédère Conseils régionaux, Conseils généraux, Communautés d'agglomérations, Agence de l'Eau, secteur industriel et les deux GPM de Rouen et du Havre.

Le mécanisme du **syndicat mixte** permet la coopération entre personnes de droit public. Suite à la loi de décentralisation de 2004 (transfert de propriété des ports), les autorités portuaires de Caen et de Cherbourg ont été reprises par la Région Basse-Normandie et les départements Manche et Calvados au sein d'un syndicat mixte régional des ports de Basse-Normandie dénommé PNA (Ports Normands Associés ou *Ports of Normandy Authority*). PNA assure la gestion et l'aménagement de l'ensemble du domaine portuaire, garantit la sécurité des accès nautiques et définit la politique de développement durable des deux ports. Il s'agit à ce jour en France de la forme de coopération la plus poussée entre deux ports, frôlant, aux dires de certains, la fusion, ce qui est oublier l'exploitation par des organismes distincts (la CCI de Caen pour les ports de Caen-Ouistreham et Port de Cherbourg SAS).

Les prises de participations impliquant au moins deux autorités portuaires ne font pas légion. L'exemple le plus récent est certainement à prendre sur la façade atlantique. Les GPM de La Rochelle et de Nantes Saint-Nazaire et *Euro Cargo Rails* (ECR, filiale de *DB Schenker*) sont associés au capital de l'Opérateur Ferroviaire Portuaire Atlantique depuis l'été 2013. Cette démarche commune fait suite à l'exploitation de l'OFP par le GPM de La Rochelle (75,1%) et ECR (24,9%) depuis octobre 2010. Aujourd'hui, La Rochelle a cédé 24,9% de ses parts au GPM NSN. Il est par contre assez fréquent de rencontrer des prises de participation d'un seul GPM dans des plateformes multimodales intérieures (Marseille et *Medlink Ports* sur l'axe Rhône).

D'autres formes de conventions ou d'associations autorisent un rapprochement entre autorités portuaires, à des fins très variées. Le premier exemple est tiré de la mise en service de la navette maritime à conteneur entre les ports de Caen et du Havre. Dans une première phase, les deux autorités portuaires PNA et GPM Le Havre avaient signé une convention de partenariat

visant à prévoir les conditions dans lesquelles ils allaient renforcer leur collaboration et créer les conditions propices au succès du projet. Ce n'est que dans un second temps qu'une convention relative aux obligations et engagements de chaque opérateur a été signée entre les acteurs. Dans un autre registre, l'Association des Ports Locaux de la Manche qui crée un réseau entre les ports de l'Espace Manche (36 ports secondaires en France et en Angleterre) et dont les objectifs sont de faire reconnaître la cohérence de l'espace Manche en Europe et de renforcer la dynamique de coopération entre les ports. Concrètement, les synergies ont porté sur des projets de recherche (projets européens SETARMS et CAMIS) et sur des actions de lobbying auprès de Bruxelles (pour la prise en compte, par l'UE dans son processus normatif, des spécificités propres aux "petits" ports). Autre exemple, encore transnational, est l'association *Med Ports Community* qui fédère les ports de Carthagène, Tarragone, Sète, Livourne, Salerne et Bari autour du transport roulier. Enfin, autre regroupement à des fins, encore, de promotion : le GEIE (Groupement Européen d'Intérêt Economique) *Intermed Gateway* (fondé en 1998) regroupe les ports de Marseille, Barcelone et Gênes. Son objectif est d'être un outil de promotion commun aux trois ports (lobbying accru, visibilité renforcée, études sur des sujets communs comme le SSS, l'ISPS, la sécurité, la formation). C'est notamment grâce aux actions d'*Intermed Gateways* que le GPM de Marseille a été inscrit dans le tracé de deux corridors RTE-T.

L'entité « Conseil de coordination interportuaire »

Un mécanisme spécifique encadré.

Selon l'article L 102-7 du Code des ports maritimes, le Conseil de coordination interportuaire, né de la loi portant réforme portuaire (2008), a les caractéristiques suivantes : c'est une entité qui ne peut se construire qu'entre Grands Ports Maritimes, les ports décentralisés pouvant seulement être associés aux travaux s'ils sont du ressort administratif de la composition du Conseil de coordination. L'objectif de ce Conseil est "d'assurer la cohérence des actions des GPM" à travers la réalisation "d'un document de coordination relatif aux grandes orientations en matière de développement, de projets d'investissement et de promotion des ports qui y sont représentés. Ce document peut proposer des modalités de mutualisation de leurs moyens". Deux et seulement deux Conseils de coordination interportuaire sont instaurés en France : le premier associe les ports du Havre, de Rouen et de Paris (ce dernier a encore le statut de PA, proche de celui des GPM) sur l'axe Seine, le second les ports de Nantes Saint-Nazaire, La Rochelle et Bordeaux sur la façade Atlantique.

Les limites et les interrogations portées par l'entité "Conseil de coordination interportuaire" sont plurielles. Elles tiennent d'abord à sa composition et son fonctionnement : sa composition en fait un outil à la fois portuaire et territorial, or les intérêts et objectifs des

ports et des villes/territoires sont parfois divergents et peuvent amener à bloquer des projets portuaires. Les obstacles portés par la composition large de ce Conseil s'observent également dans son fonctionnement : difficultés à réaliser un "document de coordination" commun, et existence (ou non) d'un organe opérationnel associé au Conseil pour assurer la mise en œuvre des décisions de ce même Conseil (différence entre les Conseils de la Seine et de l'Atlantique). Par ailleurs, le Conseil de coordination interportuaire n'est pas un outil "universel et commun" à tous les GPM car il est maintenant notoire et toujours aussi peu expliqué que Dunkerque et Marseille sont les deux seuls GPM à ne faire partie d'aucun Conseil de coordination interportuaire, venant ainsi les marginaliser sur ce point. Enfin, les missions dévolues au Conseil de coordination sont circonscrites ("grandes orientations en matière de développement, de projets d'investissement et de promotion des ports" et "mutualisation des moyens"), ne laissant pas de place pour d'autres actions. Les domaines de ces Conseils sont clairement du ressort du gain de compétitivité (conformément au contexte d'adoption de la loi de 2008).

Un fonctionnement et une emprise à inventer.

Chacun des deux Conseils de coordination a pour mission "d'adopter de grandes orientations", faisant de l'entité un organe très politique. Pour une efficacité pleine et entière de cette nouvelle structure et une effectivité des décisions adoptées en séance, un organe exécutif ou opérationnel est le complément indispensable. On note là une grande différence entre les Conseils de la Seine et de l'Atlantique. Si tous les deux ont été instaurés en 2009, le Conseil de la Seine s'est très vite adjoint un GIE (Haropa, Havre-Rouen-Paris ou *Harbours of Paris*) qui a transcrit les décisions politiques du Conseil en actions concrètes au travers d'équipes dédiées puisées au sein de chaque port. Au contraire, le Conseil de l'Atlantique ne dispose pas de structure juridique dédiée à l'exécution des décisions prises. Ce dernier s'appuie sur les équipes en place dans chaque port. La dynamique s'est donc enclenchée beaucoup plus rapidement sur l'axe Seine.

Cela s'est traduit par un plus grand nombre d'actions concrètes mises en œuvre pour les trois ports du Grand Paris (commercialisation, actions marketing, solutions logistiques, gestion des dessertes, etc), jusqu'à la présentation récente et commune aux trois ports des résultats de trafics 2012 et à celle d'un projet de vision stratégique à l'horizon 2030. Le Conseil de coordination de l'Atlantique a longtemps été accusé d'être une coquille vide, sans démarche tangible si ce ne sont une communication ponctuellement commune et la mise en place d'une veille réglementaire relative à la sécurité. Ce n'est qu'à l'été 2013 qu'une lourde action de développement et de mutualisation de moyens a été mise en place à travers l'OPF liant Nantes Saint-Nazaire et La Rochelle.

Les stratégies développées et ambitieuses

La promotion ou la stratégie a minima.

Les stratégies de partenariat sont multiples et, selon l'objectif recherché, le partenariat sera plus ou moins facile à se créer et, corrélativement, plus ou moins efficace. Si la promotion est un domaine d'action évident et récurrent (de nombreuses collaborations prennent maintenant le nom commercial de *Gateway*), pousser la coopération un peu plus loin est beaucoup plus complexe et demande davantage d'efforts, bien qu'alors, l'efficacité s'en trouve souvent renforcée. Clairement, la promotion commune passe par la devise "l'union fait la force". Dans un contexte de mondialisation des échanges, où certains grands ports (hubs) tendent à phagocytter trafics et visibilité internationale, d'autres ports misent sur la promotion commune. L'objectif est d'abord de générer une visibilité à l'étranger, via une agglomération virtuelle et toute numérique des trafics et des budgets communs dédiés à la promotion.

Trafics portuaires de la Rangée Nord 2012, source JMM

Port ou groupement	Tonnage (en Mt) en 2012
Rotterdam	441
Anvers	184
Hambourg	131
Haropa *	107
Amsterdam	94
Brême	84

* Le Havre : 63,5 Mt, Rouen : 21,1 Mt et Paris : 22,2 Mt

La promotion est, de manière presque universelle, le premier stade de coopération et se décline elle-même de plusieurs manières et sous plusieurs stratégies : membres plus ou moins liés, déclinaison variable des actions communes de promotion. Ainsi, le Conseil de coordination interportuaire de la Seine, via son GIE Haropa, a mis en place un marketing commun (promotion d'une seule et même voix pour les trois ports concernés). Différemment, la promotion commune demeure plus irrégulière pour le Conseil de coordination interportuaire de l'Atlantique où chacun des trois ports conserve davantage son identité propre et va, ponctuellement, se fondre dans un seul et même ensemble.

Une démarche de partenariat suppose, pour les protagonistes, l'acceptation d'obtenir des bénéfices certes mutuels mais surtout différenciés. Autrement dit, la promotion commune va générer des bénéfices pour tous les ports impliqués (bénéfices mutuels). Mais ces bénéfices ne seront pas égaux en termes de retombées (croissance de trafic, nouveaux services, etc) pour les ports impliqués (bénéfices différenciés). Comparée à d'autres actions (investissements communs plus lourds), le choix d'une action marketing commune est moins contraignant, moins liant et moins coûteux donc plus facile à décider et à réaliser. Mais l'efficacité est plus aléatoire. La veille réglementaire est un autre axe de coopération du même ordre.

Les stratégies commerciales communes et les offres innovantes.

La performance portuaire passe entre autre par des offres innovantes communes qui supposent des services mutualisés et/ou des investissements mutualisés plus ou moins lourds. Du point de vue de l'analyse "bénéfices mutuels mais différenciés", les effets pour les différents ports impliqués sont encore plus "différenciés" que dans le cadre de la promotion. Très clairement, ces stratégies (commerciales, services innovants) nécessiteront une implication de tous mais se répercuteront de manière sélective (sur certains plus que sur les autres). Dès lors, ces dernières stratégies nécessitent un degré de coopération interportuaire plus poussé et plus délicat à valider que celui exigé par la promotion. La coopération dans ce but demeure rare à ce jour mais pourrait se développer davantage sous l'action des Conseils de coordination interportuaire.

Par exemple, la navette maritime à conteneurs entre les ports de Caen et du Havre permet au GPMH de poursuivre ses actions en faveur du report modal, le gain pour PNA est, en plus du report modal, de générer un trafic supplémentaire qui sera davantage visible en termes de tonnage (et de bilan annuel) pour Caen que pour Le Havre (disproportion des trafics initiaux).

Le thème "Port du futur" implique aussi des mutations qui peuvent relever de ces "offres innovantes", offres pouvant faire l'objet d'un partenariat entre ports. Par exemple, des investissements importants vont à l'avenir devenir nécessaires pour le soutage au GNL (surtout dans les zones SECA que sont la Manche aujourd'hui et la Méditerranée demain). On peut imaginer que certains ports se positionnent en "hub de soutage GNL" et en fasse bénéficier d'une manière ou d'une autre l'ensemble du réseau auquel ils seront liés.

L'aménagement (mieux concerté) du territoire.

La performance portuaire suppose également une acceptation des projets de développement portuaire par les riverains et le territoire (rapport ville-port). La coopération interportuaire peut impliquer des projets de développement à une autre échelle, d'une autre envergure, ce qui oblige les ports à repenser leur territoire à une nouvelle échelle, celle interrégionale de la méga-région. Parvient-on, alors, par la voie de la coopération, à une meilleure rationalisation des investissements ? Cela n'est pas certain, l'avenir le dira. Mais il est clair qu'un outil tel que le Conseil de coordination interportuaire est adapté à cet objectif à condition que l'expérience future démontre une capacité à s'affranchir des contraintes et limites exposées *supra*. Tous les outils juridiques permettant les partenariats interportuaires ont d'abord et avant tout un objectif commercial (accroissement des trafics via la promotion et via de nouveaux marchés et services) et moins immédiatement un objectif d'aménagement (équilibré et rationnel) du territoire. Cela s'explique facilement car

tous les outils (hors Conseil de coordination) sont à la discrétion des acteurs (liberté de gestion) tandis que l'instauration des deux Conseils de coordination est dictée par la loi de réforme portuaire de 2008 et témoigne d'une volonté de politique portuaire nationale.

La question est au final de savoir avec quelles intensité et légitimité les ports peuvent se positionner (aujourd'hui et demain) comme des acteurs de l'aménagement du territoire (pour un territoire de quel périmètre ?). De plus, l'affirmation d'une démarche de rationalisation des investissements (dans le cas de la coopération interportuaire) peut-elle permettre aux autorités portuaires de bénéficier plus facilement de l'adhésion des riverains (aménagement rationalisé et concerté du territoire, pas de doublons pour les infrastructures lourdes par exemple) et dès lors générer de nouveaux projets de développement, indispensables au nouveau paradigme des ports européens? Le territoire et la ville sont de vrais défis pour les développements portuaires. La coopération interportuaire s'affiche tout à la fois comme un frein (multiplication du nombre de riverains) et comme un élément facilitateur (rationalisation des investissements) pour relever ce défi.

Un outil de politique portuaire

La coopération interportuaire demeure une dynamique partenariale jeune et en construction. Si des démarches coopératives existent depuis plusieurs années, elles ont presque toutes exclusivement recours à la promotion comme outil de développement. Or, le caractère contraignant des stratégies partenariales initiées va *crescendo* avec les effets qui vont en découler. Autrement dit, la promotion est aujourd'hui à la fois un moyen et une stratégie de base pour les liens interportuaires. Les pratiques sont généralisées, la prise de risque est minime. Un cran au-dessus, la coopération interportuaire à des fins commerciales plus poussées demande davantage d'investissements et des décisions plus difficiles à obtenir. Enfin, des stratégies très structurantes pour les territoires et prometteuses pour les développements (portuaires et autres) sont encore aujourd'hui un objectif non atteint. Pourtant, il apparaît clairement que le Conseil de coordination interportuaire pourrait s'inscrire dans ce dernier cas, bien qu'il doive constamment et avant tout composer avec les limites résultant des terrains concurrentiels (selon une concurrence très vive entre hinterlands partagés dans une logique de façade et, parfois, davantage de complémentarité dans une logique fluviale). L'analyse de la coopération interportuaire permet au final de lire les grandes lignes d'une politique portuaire nationale, des arbitrages ayant été faits entre les ports pour autoriser ou non certains modes de coopération.

Anne GALLAIS BOUCHET, ISEMAR