

Les partenariats interportuaires dans le monde : coopération et coordination

Le sujet demeure relativement méconnu malgré des initiatives de plus en plus répandues dans le monde portuaire. La coopération entre autorités portuaires géographiquement voisines se différencie de la coopération entre ports de continents différents et de la coopération, plus fréquente, entre opérateurs privés au sein et entre les ports. Cette coopération interportuaire "de voisinage" répond à des objectifs divers et prend des formes variées, tissant entre les protagonistes des relations plus ou moins denses et formelles. Sous des appellations génériques, proches mais différentes, de "coopération" ou de "coordination", cette forme de partenariat interportuaire, illustrée ci-après par quelques exemples choisis, se veut unanimement à mi-chemin entre les mécanismes de la concurrence et ceux de la coopération et se définit pleinement comme une co-opération entre autorités portuaires.

La richesse des partenariats européens

Une coopération très concrète aux Pays-Bas. Tout comme son voisin flamand, le gouvernement néerlandais encourage la coopération interportuaire sans l'imposer à ses ports, selon le concept de *Mainport Network*. C'est ainsi que les deux principaux ports du pays, Rotterdam et Amsterdam, travaillent conjointement sur certaines thématiques depuis plusieurs années. Par exemple, le programme Portbase, qui est le *Port Community System* commun aux deux ports, est issu de la fusion, en 2008, des systèmes informatiques Port Infolink (Rotterdam) et PortNET (Amsterdam). Portbase est détenu à 75% par l'autorité portuaire de Rotterdam et à 25% par son voisin et permet aux entreprises et autorités portuaires d'échanger des informations.

Dans le domaine de la logistique ferroviaire, les autorités portuaires de Rotterdam (35%) et d'Amsterdam (15%) sont associées à Prorail (50%, gestionnaire des voies ferrées aux Pays-Bas) dans l'opérateur Keyrail. Keyrail est le gestionnaire de la Betuweroute, nouveau tracé dédié au fret ferroviaire vers l'Allemagne.

Aux Pays-Bas, la coopération ne concerne pas que les grands ports. En 1998, les ports de Flessingue et de Terneuzen ont fusionné leurs autorités portuaires, donnant naissance à Zeeland Seaports. La nouvelle entité est chargée de l'ensemble des missions dévolues à toute autorité portuaire comme la gestion des accès nautiques, de la sécurité, de la sûreté et des autres mesures de police, de l'aménagement portuaire, des investissements et de la promotion commerciale des deux sites.

A une autre échelle, les ports de Rotterdam et de Dordrecht, deux ports initialement gérés chacun par leur municipalité, ont noué leur destin en avalisant le site de

Dordrecht. En 2011, le port de Rotterdam est devenu le responsable de la gestion nautique du port de Dordrecht (ainsi que des ports de Merwede, Papendrecht et Zwijndrecht). De même, les services juridique et financier de ces ports sont sous la responsabilité de l'autorité portuaire de Rotterdam.

Une coopération encore jeune en Belgique. Tout comme aux Pays-Bas, le gouvernement flamand encourage la coopération interportuaire sans l'imposer à ses ports. Sous la coupe de *Flanders Port Area* et du gouvernement, les ports d'Anvers, Gand, Ostende et Zeebrugge ont signé un accord de coopération en avril 2013 annonçant leur volonté de travailler ensemble pour renforcer la compétitivité de la zone, faisant suite au Code de conduite de février 2008. Ces documents préconisent et encadrent la coopération *bottom up*, c'est-à-dire à l'initiative de chaque port. Selon l'accord de 2013, la coopération interportuaire pourrait porter sur six domaines : coopération économique et commerciale, coopération logistique, coopération politique, développement d'outils opérationnels conjoints, approche managériale commune, soutien accru et conjoint aux activités portuaires. Concrètement, Anvers et Zeebrugge pourraient particulièrement travailler ensemble sur le secteur des conteneurs (Europe-Asie), Zeebrugge et Ostende sur les croisières, Anvers, Gand et Zeebrugge sur les dessertes fluviales, notamment dans le cadre du Canal Seine Nord et des voies navigables flamandes. Il est prévu, de manière assez programmatique, que les dessertes ferroviaires se développent pour les quatre ports, que les principes de protection de l'environnement soient renforcés, qu'une commercialisation commune et un lien fort avec le monde académique soient promus, etc. Ainsi, si les principes généraux de la coopération interportuaire sont

somme toute assez classiques et fixés conjointement avec le gouvernement, ce dernier laisse ensuite toute latitude aux ports pour concrétiser les actions. Il apparaît alors que cet accord de coopération s'apparente davantage ici à une déclaration de politique portuaire nationale qu'à l'adoption de mesures concrètes.

La coordination à la française. Un des exemples français les plus emblématiques de partenariat entre autorités portuaires est le cas du Conseil de coordination interportuaire de la Seine et de son bras armé, Haropa. L'intérêt de cet exemple est sa quasi complétude et le lien qu'il permet de faire entre coopération et coordination. En effet, si l'organe exécutif de la coopération interportuaire est le GIE Haropa, l'organe politique (le Conseil de coordination interportuaire) s'inscrit certes dans une dimension portuaire mais va plus loin. Composé de représentants des collectivités locales concernées, les décisions actées dans ce cadre ont assurément un objet portuaire mais tiennent inévitablement compte des intérêts territoriaux autres (urbains, territoriaux, sociétaux). La conciliation de tous ces intérêts amène l'action portuaire à prendre en compte la relation port-territoire et inscrit pleinement les développements portuaires dans une double logique de réseau et de territoire. Par l'intervention de mécanismes de coordination, il y a un élargissement de la coopération au-delà du seul secteur portuaire et de transport. C'est une coopération qui devient, implicitement, plurielle, entre les autorités portuaires et les autorités locales, ce qui a pu être qualifié de *cooperative gateway*. Autrement dit, la coordination place l'activité portuaire dans une démarche coopérative et multi référentielle.

Les gateways, marques de fabrique de la Rangée Nord. Le concept de *cooperative gateway* fait largement écho à celui de l'*extended gateway* né de l'analyse des ports de la Rangée Nord. Si le *cooperative gateway* est un mode de coopération interportuaire prenant également en compte des intérêts autres que ceux du transport et des ports et faisant appel aux autorités portuaires et autorités locales, l'*extended gateway* est centré sur les relations entre les ports maritimes et les plateformes intérieures et liant exclusivement leurs autorités respectives (couloir d'accès liant le port et son arrière-pays). Autre concept dérivé, le *multi-port gateway* décrit les relations entre les ports maritimes d'une même façade dans le but de générer une porte d'entrée commune. Tant les ports de Rotterdam que d'Anvers sont actifs dans la création et l'animation d'*extended gateways* et de *multi-port gateways* comme en témoigne le Delta Rhin, Meuse, Escault (le *Rhine Meuse Scheldt Delta*) qui s'apparente aux deux concepts ci-dessus pour les ports de Belgique et des Pays-Bas.

Des parades sud européennes. Face à la force d'attraction des ports de la Rangée Nord dans les échanges avec l'Asie, des ports sud-européens misent également sur la coopération interportuaire. L'objectif premier est de gagner en visibilité de part le monde et notamment en Asie afin, en second lieu, de gagner en attractivité. Les ports italiens de Venise et Trieste, le

port slovène de Koper et le port croate de Rijeka, au nord de la mer Adriatique, ont créé une association transnationale : la Nord Adriatic Port Association ou NAPA, illustrant la capacité de s'entendre au-delà des frontières pour faire face à une menace commune, bien que dans une structure souple et peu conflictuelle. La coopération au sein de NAPA porte sur quatre axes principaux : promotion commune, lobbying commun pour influencer les tracés des corridors de fret, intégration des systèmes informatiques et marketing commun. Sur des sujets aussi génériques, il est difficile, pour l'observateur extérieur, d'en mesurer l'efficacité.

Fusion binationale : l'exemple unique de CMP.

Largement liés depuis longtemps par certains de leurs trafics et surtout par les trafics ferry, le port suédois de Malmö et le port danois de Copenhague ont pris, au début des années 2000, une décision rare dans le milieu portuaire mondial. Majeur, le trafic ferry entre les deux ports a été très menacé par l'ouverture du pont de l'Öresund. Cette menace due à la création du lien fixe a contraint les autorités portuaires concernées à réagir d'une manière peu usuelle : la fusion transnationale des deux autorités portuaires. Copenhague Malmö Port (CMP) est devenu le premier port binational en Europe. Cela faisant, CMP, société commune d'exploitation portuaire, est en charge des activités opérationnelles du port, alors que le foncier demeure la propriété de l'Etat danois (au travers de la Société anonyme Port de Copenhague) et de la ville de Malmö. CMP est une société à responsabilité limitée enregistrée en Suède et dont le siège social se trouve à Copenhague. Cette fusion de l'exploitation portuaire fait véritablement figure d'exception dans un paysage où les activités et institutions portuaires sont très circonscrites du point de vue territorial et tutélaire. L'objectif était donc, sinon de renforcer le secteur maritimo-portuaire, tout au moins d'éviter un report modal de la mer vers la route en rationalisant les coûts et les services proposés. Cette fusion est un exemple atypique et réussi de coopération interportuaire poussée à l'extrême, dans un contexte binational donc plus complexe (que dans un cadre national) aux niveaux institutionnel, organisationnel et culturel. La fusion de l'exploitation des deux ports a eu des effets positifs sur tous les trafics et sur les économies d'échelle réalisées (management, administration, meilleure utilisation des ressources), de l'optimisation des infrastructures, la spécialisation et la rationalisation des investissements, la professionnalisation du management portuaire, l'entreprise ayant atteint une taille critique.

Les partenariats nord américains

C'est la rivalité et la forte concurrence entre trois sites portuaires proches qui ont conduit en 2008 les autorités portuaires du Port de Vancouver, du Fraser Port Authority et l'Administration portuaire du Nord-Fraser à coopérer en fusionnant, selon l'article 13 du Canada

Marine Act. Une nouvelle autorité portuaire a été créée : l'Administration Portuaire de Vancouver Fraser, plus connue sous le nom commercial de Port Metro Vancouver, société autonome en charge de l'aménagement et de l'exploitation des sites portuaires. Cela a permis de mettre en place des stratégies plus offensives, notamment dans le secteur des conteneurs. Face à la montée en puissance de Port Metro Vancouver, les ports voisins américains de Seattle et de Tacoma ont fait l'objet de rumeur de fusion mais cela n'a pas abouti. Toutefois, les deux ports restent en pourparlers réguliers pour des opérations de coopération concernant la promotion régionale, les infrastructures et les solutions environnementales. Plus au sud, les ports de Long Beach et de Los Angeles coopèrent sur les questions de gestion environnementale (politique, tarification et dessertes). Enfin, le port de La Nouvelle Orléans et certains de ses voisins pratiquent une politique marketing commune et développent ponctuellement des projets intermodaux pour les conteneurs.

Coopération interportuaire et contrôles par l'Etat du Port.

Une autre forme de coopération interportuaire, entre ports d'un voisinage très élargi, est devenue usuelle dans les grandes régions du monde et formellement encadrée au plan international. Elle est issue de la réglementation du contrôle des navires par l'Etat du Port. A travers les 9 *Memorandum of Understanding* régionaux signés, les autorités portuaires dont les Etats sont signataires d'un même MoU coopèrent entre-elles, afin d'échanger des informations sur les navires qui font escale dans leurs ports. L'objectif est d'accroître la sécurité des navires, suite aux contrôles effectués à bord, et donc la sécurité des ports et de la navigation maritime. Au final, ces contrôles permettent d'assurer, en partie, la bonne application des normes maritimes internationales.

Les partenariats en Chine, facteurs de gigantisme portuaire

Coordination et coopération sur le delta du Yangtze.

Dans le delta du Yangtze Tang, le rapprochement entre les trois principaux ports (Shanghai, Ningbo et Lianyungang) prend une double voie, celle de la coordination institutionnelle (nationale, provinciale et municipale) et celle de la coopération financière entre autorités portuaires. En ce qui concerne la coordination, plusieurs entités ont été créées, ont connu des débuts plus ou moins efficaces avant de devenir, aujourd'hui, beaucoup plus opérationnelles. Il s'agit du Comité de Gestion du Port de Shanghai (1998) en charge de la coordination de toutes les opérations des ports à conteneurs de l'ensemble du delta, et du Comité de Gestion Portuaire (2006) chargé initialement de coordonner l'activité des deux ports de Ningbo et Zhoushan, ports aujourd'hui fusionnés. Le Comité de Gestion du Port de Shanghai est composé de représentants du gouvernement central, des gouvernements provinciaux et de la municipalité de Shanghai. En mai 2010, le Conseil d'Etat a approuvé la Stratégie Nationale pour le delta du Yangtze, dont une

section est consacrée à la coordination et au développement portuaire : le document positionne Shanghai comme un port à vocation internationale, Ningbo Zhoushan comme un hub régional et les autres ports du delta comme ports de *feeder*. Afin que cette planification devienne pleinement opérationnelle, les ports du delta soutiennent financièrement cette coordination institutionnelle. En 2010, les ports de Shanghai et de Ningbo ont créé à 50-50 le Shanghai Port and Shipping Investment Co. Ltd, une *joint-venture* destinée aux investissements dans les activités portuaires et connexes. L'égalité dans la répartition des parts crée un vrai sentiment de confiance et d'engagements et de bénéfices réciproques, favorisant l'action.

Les deux autres pôles portuaires. Le golfe de Bohai regroupe les grands ports de Qingdao, Dalian, Tanjing et Rizhao. En 2009, un accord de coopération a été signé entre les ports de Qingdao, Rizhao et Yantai pour développer la logistique et en faire le centre d'expédition international pour l'Asie du Nord-Est (communication accrue entre les trois ports sur les frais de port, les tarifs, etc). Par ailleurs, différents joint-ventures ont été signées entre les autorités portuaires pour la gestion de certains sites (accords entre Qingdao et Weihai pour le port à conteneurs de Weihai, entre Qingdao et Rizhao pour celui de Rizhao et entre Dalian et Jinzhou pour le développement des zones côtières de Jinzhou).

La rivière des Perles comprend les ports de Hong Kong, Shenzhen et Canton, trois grands ports. Quelques démarches de coopération sont en cours comme le Plan de Disposition pour les Ports de la Province de Guangdong (2008) ou la Convention de Coopération entre Hong Kong et Guangdong (2010). Cette région demeure malgré tout celle où la coopération d'ensemble est la moins poussée et la moins efficace.

Les partenariats, outils de politique portuaire

Au Japon. Etat insulaire, le Japon mise sur ses ports pour peser dans une économie mondiale dominée par l'Asie. A l'image de son voisin chinois, le Japon a un temps misé sur la création de trois "Super Hub Ports", faisant suite aux clusters portuaires de Tokyo-Yokohama, Nagoya-Yokkaichi et Kobe-Osaka. Conscient du partiel échec de cette politique portuaire, et de son incapacité à réellement peser sur la scène internationale face à la Chine, le gouvernement japonais (Council of Ports and Harbours in Japan) a engagé une nouvelle réforme portuaire en 2008 pour éviter une totale marginalisation des ports régionaux. La réforme préconise de renforcer les liens entre les grands et les plus petits ports alors que déjà, en 2007, le Super Hub Port d'Osaka-Kobe et les ports de Amagasaki, Nishinomiya et Ashiya ont fusionné, formant un nouveau port (Hanshin port) doté d'une unique autorité portuaire. Il en résulte notamment un accord sur les tarifs portuaires, dus une seule fois dès qu'un navire escale

dans un des anciens ports. Une même décision a été prise entre les ports de Tokyo, Kawasaki et Yokohama en 2008. Une coopération sur des tarifs portuaires est un sujet sensible aussi ces décisions sont un signal fort d'une volonté de travailler ensemble pour accroître leur compétitivité.

En Australie. En octobre 2013, le gouvernement australien a entrepris le processus législatif pour l'adoption de la réorganisation des autorités portuaires de l'Australie occidentale par le biais de la fusion : les nouvelles autorités portuaires seront responsables de la gestion de plusieurs ports dans leur région. Faisant cela, les ports qui seront sous une même autorité devront coopérer entre-eux selon un schéma stratégique défini par cette nouvelle autorité. Concrètement, sept des huit autorités portuaires de l'Etat seront consolidées en 4 autorités portuaires régionales et les 12 petits ports contrôlés par le Ministère des transports passeront dans le giron des 4 nouvelles autorités portuaires. L'objectif est d'optimiser le fonctionnement des infrastructures et l'économie régionale mais aussi de rationaliser les investissements, de faciliter la création de nouveaux sites portuaires (plus facile dans un modèle régionalisé que dans le modèle étatisé australien). Cette région produit plus de 95% du minerai de fer du pays et plus de 85% du GNL. La planification, la rationalisation et la coopération régionales sont un facteur de croissance et d'efficacité, justifiant la nouvelle structure de gouvernance portuaire. La mise en œuvre de cette consolidation va intervenir en 2014.

En Afrique australe. Au printemps 2013, *Transnet National Ports Authority* (TNPA, autorité portuaire en Afrique du Sud) et *Maputo Ports Development Company* (MPDC, autorité portuaire du port de Maputo au Mozambique) ont signé un protocole d'accord dont le but est d'ouvrir la voie à de futures coopérations entre les deux autorités portuaires. Cette démarche est issue d'un long et ancien processus bilatéral et les discussions avaient porté sur des besoins communs à savoir le développement et l'ingénierie des infrastructures maritimes et la formation mais aussi le report modal de la route vers le fer pour les pré post acheminements, les accès nautiques. Le but est d'abord de développer le commerce intra-régional. Il est aussi prévu que Transnet mette à disposition de MPDC son expertise pour qu'à terme, MPDC scinde ses missions d'administration portuaire et celles liées aux opérations de manutention. Transnet a réalisé le même type de coopération avec Namport (Namibian Port Authority) en août 2013, en ciblant davantage les ports à conteneurs et le renforcement de leur efficacité (amélioration du passage douanier). L'accord vise un investissement conjoint de 230 M€ à Wallis Bay. Ces deux démarches de l'autorité portuaire sud-africaine avec les autorités portuaires de ses voisins se réalisent dans le cadre de la COMESA, le marché commun de l'Afrique australe.

La coopération à l'échelle des continents. Elle se traduit de deux manières différentes. D'une part, sur un même continent, les autorités portuaires sont regroupées en association dont les missions sont notamment d'être un forum pour les échanges et les rencontres, les partages d'expériences, le lobbying commun auprès des politiques, l'étude de projets techniques, le développement des ports. C'est le cas de l'ESPO en Europe, de l'AAPA sur le continent américain ou de l'APCP en Afrique.

Dans un autre registre, la coopération interportuaire intercontinentale est fréquente. Les ports occidentaux signent régulièrement des accords de coopération avec des ports situés dans les PVD et BRIC. Il n'est pas rare de voir des ports chinois investir, par exemple, dans les ports africains.

Les partenariats, nouveaux échelons de gouvernance, outils de rationalisation ?

Les ports et autorités portuaires ont longtemps été en position de compétition entre-eux et continuent à l'être. Cela étant leurs organisations et fonctions évoluent (on parle maintenant de ports de 4^{ème} génération) ce qui conduit à constater des attitudes partenariales. On parle alors de *co-opétition*, c'est-à-dire de coopération opportuniste entre différents acteurs économiques qui par ailleurs sont des compétiteurs. La coopération portuaire au sens de la coopération entre autorités portuaires relève adéquatement de cette définition, la coordination y contribue. Les voies permettant aux autorités portuaires voisines de travailler totalement ou en partie de concert sont plurielles. La coordination est l'une d'entre elles. C'est alors souvent l'affaire de l'Etat qui vient, sous couvert d'une politique portuaire nationale, entériner des stratégies de coordination. Ces dernières peuvent également être décidées par des autorités généralistes d'échelon inférieur (souvent régional, parfois aussi municipal).

La déclinaison portuaire découle ensuite sous forme d'actions et d'obligations de coopération subséquentes mises en œuvre par les autorités portuaires elles-mêmes. La coopération, quant à elle, est davantage et véritablement un mode collaboratif directement piloté par les autorités portuaires, parfois par la tutelle. Elle peut porter sur des décisions ayant trait à la gouvernance et/ou à l'exploitation des ports en cause. Il existe ainsi presque autant de manières de coopérer que de ports qui en ont tenté l'expérience.

La limite à l'étendue ou au champ d'application possible des actions de coopération interportuaire reste le droit de la concurrence (antitrust, transparence) car il s'agit bien au final soit de rationaliser des coûts, soit de gagner des parts de marché. Ces *gateways* font donc entrer, par une autre voie, les autorités portuaires dans le giron de la concurrence.

Anne GALLAIS BOUCHET, ISEMAR