

Les mouvements sociaux de l'hiver 2019-2020 et les terribles effets de la pandémie de la Covid-19 ne doivent pas cacher que les ports français sont en mouvement depuis presque quinze ans. Il y a d'abord eu les réformes qui ont réorganisé l'ordre portuaire national entre l'État et les territoires. Dans les GPM, la privatisation des terminaux a fait son œuvre en laissant aux entreprises les réponses économiques au marché. L'autre point a été la transformation de la gouvernance non sans laisser des voies d'amélioration possibles. A l'heure où se construisent les nouveaux projets stratégiques des GPM, de nombreuses questions se posent dans la dynamique de développement de nos ports : parcs d'entrepôts logistiques de proximité, solution des intermodalités fluviales et ferroviaires, mise en place des différents aspects de la transition énergétique, smart port. Une partie de ces problématiques s'inscrit dans les stratégies de coopération interportuaire de façades et/ou axiales (Seine, Nord, Saône) qui se mettent en place. Naturellement, on ne peut faire abstraction de la conjoncture (Covid, Brexit, social) qui pèse sur les ports. Laissons ces questions d'actualité pour faire un état des lieux des questions de la gouvernance, des dynamiques économiques et d'innovations du complexe portuaire français.

L'ordre portuaire

Au début des années 2000, la France avait encore un "ordre portuaire" spécifique en Europe. Les ports d'État se décomposaient entre les "ports autonomes" et les "ports d'intérêt national". Les premiers, organisés en 1965, étaient surtout autonomes de l'influence locale privée et publique. À l'inverse des seconds confiés en gestion aux Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI). En comparaison, les ports espagnols et italiens étaient et restent tous d'État, les ports belges, néerlandais et allemands dans la compétence des territoires. Seule, la GB fait coexister ports privés, ports municipaux et ports publics (trust port).

Avec la réforme de décentralisation des ports locaux en 2004 et la réforme des ports d'État en 2008, la France a bouleversé son "ordre portuaire". Les ports d'État sont donc au nombre de sept en métropole, les six anciens ports autonomes (Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes Saint-Nazaire, Bordeaux et Marseille) et le promu de La

Rochelle). Depuis 2012, quatre ports d'Outre-Mer ont acquis ce statut (Martinique, Guadeloupe, Guyane, Réunion). Ainsi, la France possède un nombre réduit de ports sous la tutelle de l'État central quand l'Espagne en conserve 28 et l'Italie, après 2016 et sa réforme du système portuaire, les a concentrés en une quinzaine.

La décentralisation portuaire française a créé une territorialisation des ports "à la carte" avec la tutelle des régions, des départements ou des agglomérations. Les autorités de tutelles sont non seulement différentes selon les cas, mais chacune fait fonctionner la gestion portuaire selon ses propres choix (régie, concession). La tutelle des régions est le cas général dans les Hauts de France, en Normandie, Bretagne, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie. En Provence Alpes Côte d'Azur, Toulon est sous la tutelle de l'agglomération et Nice du département. Subsistent encore des ports départementaux ici et là.

Une loi devait encourager les régions à se porter gestionnaires de ces ports, mais sans réalisation finale. La Bretagne est la seule à avoir régionalisé la grande majorité des ports mais sans les unifier alors que les Normands ont mis en place un syndicat mixte unique. Loin de s'attacher à un modèle préconçu, la décentralisation débouche donc sur une diversification et une complexification des formes de gouvernance des ports français.

Les degrés mêmes de la gouvernance de la tutelle territoriale sont donc très variables, mais laissent l'impression d'un fonctionnement à la carte. De plus, à l'exception de la Bretagne et de l'Occitanie, les régions ont aussi des ports d'État sur leur territoire. La création des GPM leur avait laissé une place réduite dans la gouvernance que la loi Leroy (2016) a néanmoins un peu fait évoluer. Une plus grande présence des collectivités dans la gouvernance des ports d'État¹ n'est pas contradictoire avec le développement des GPM et la proximité que demandent les investissements en "levier". Au-delà, la question d'une co-gouvernance avec les régions des ports d'État peut être une piste d'avenir.

Reste une question finalement non tranchée, la représentation du privé dans la gouvernance des GPM, c'est-à-dire au sein du conseil de surveillance. Le choix a

¹ La présidence du conseil de surveillance du GPM de Nantes Saint-Nazaire est depuis 2019 assurée par la présidente de la Région des Pays de la Loire.

été fait en 2008, d'exclure le tissu privé et la loi Leroy n'a rien modifié à l'exception de la commission des investissements portuaires qui est juste un avis consultatif aux projets des GPM des entreprises et des collectivités.

Le choix d'inclure les entreprises ou pas reste en débat. Elles ont, depuis le transfert des activités il y a dix ans, largement réinvesti et participent à la dynamique portuaire. À titre de comparaison, la gouvernance des ports espagnols et italiens inclut les organes représentatifs du privé comme des syndicats. Il ne semble pas logique que les représentants des unions maritimes ne soient pas présents dans les conseils de surveillance (même si la CCI locale est toujours présente). On pourrait aussi évoquer la constitution des ports en société à capitaux publics ce qui évidemment changerait la nature du conseil d'administration d'une telle structure avec des "actionnaires" (État, territoires ?) et la place des représentants économiques (CCI, Unions) et sociaux (syndicats).

Les ports français n'ont jamais manqué de rapports pour faire des diagnostics et peu avec des effets pratiques. Les derniers en date de l'administration² en 2019 et du Senat en 2020 contiennent des recommandations qui ne demandent qu'une mise en pratique. Une stratégie portuaire nationale comme évoquée par le gouvernement en 2018 peut servir d'intention générale,³ mais doit se traduire en action. Avec la crise actuelle, l'Etat a annoncé un plan de relance avec pour les ports la thématique de la "transformation durable" et du "verdissement" (200 M€), des mesures utiles mais aux effets relatifs pour les filières.

Les regroupements portuaires

La coopération portuaire est dans l'air du temps. La réforme de 2008 a créé les conseils de coordination portuaire (axe Seine, façade Atlantique, Antilles – Guyane) avec pour objectifs des synergies des politiques commerciales et d'investissement. Sur l'Atlantique pour Nantes Saint-Nazaire (NSN), Bordeaux et La Rochelle, cela n'a pas été mis en place en fin de compte et on ne sait pas, s'il faut construire une coordination de façade (dont la limite est la concurrence entre ports) ou créer des axes intérieurs (Loire⁴, Sud-Ouest) même si la densité économique de ces espaces français est relative.

Pour l'axe Seine, la dynamique du Grand Paris a abouti à un rapprochement entre Le Havre, Rouen et Paris formant

depuis 2012 le GIE Haropa. L'étape d'après sera la fusion des trois ports en 2021.

L'axe Rhône s'est traduit d'abord par l'association portuaire *Medlink Ports* (2008) autour de l'intermodalité sur le bassin fluvial Rhône-Saône en regroupant le GPM de Marseille, le Port de Sète, la Compagnie Nationale du Rhône et Voies Navigables de France. Le Conseil de coordination de l'axe date de 2017 et la "Mission interministérielle au développement de l'axe portuaire et logistique Méditerranée-Rhône-Saône" de 2018. La situation est plus complexe que pour la Seine, d'abord parce que la façade méditerranéenne associe le GPM de Marseille et les ports territoriaux occitans et provençaux dont la concurrence est une réalité économique. À l'inverse, la transition énergétique et le "smart" sont des sujets à considérer collectivement. Pour l'axe fluvial, la question est plus simple, mais demande une volonté de toutes les parties portuaires et territoriales (entreprises, ports, agglomérations, régions). Le terrain fluvial et ferroviaire, avec là encore l'énergie et le *smart*, sont plus facile à comprendre puisque les stratégies d'axe ont cela pour objectif.

Pour le Nord, dans la région des Hauts de France, l'association *NordLink Ports* depuis 2017 associe les deux ports régionaux (Calais, Boulogne), le GPM de Dunkerque et les ports intérieurs (Lille, Valenciennes...) au travers des CCI gestionnaires. En avril 2019, l'État a créé un conseil de coordination interportuaire et logistique de l'axe Nord⁵. L'idée reste toujours la coopération tous azimuts pour concurrencer les ports du Benelux.

Le rôle des autorités portuaires

Il faut, depuis 2008, concevoir différemment nos ports, car ils sont formés d'une double nature, d'un côté l'autorité portuaire (le GPM) et de l'autre le tissu des entreprises qui les font fonctionner économiquement. L'autorité portuaire est le gestionnaire du port d'État, pour lequel elle assure des missions régaliennes et doit créer un écosystème attractif, innovant et compétitif. Elle doit être porteuse d'une vision à moyen et long termes même si cela passe par le très technocratique projet stratégique que l'on aimerait être plutôt un plan d'action plus pragmatique et élaboré avec les acteurs privés et publics.

Le fait le plus important de la réforme de 2008 a été le transfert de la manutention au privé amenant la France au même niveau que tous les autres pays européens. C'est désormais au privé d'investir, à l'image par exemple, des nouveaux portiques à conteneurs de Fos et plus généralement du remplacement des outils de nos ports.

² Inspection Générale des Finances et Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (2019).

³ La constitution d'un conseil portuaire et logistique peut être un outil pour un échange constructif entre l'Etat et ses communautés portuaires.

⁴ Le conseil de développement Nantes Saint-Nazaire accueille des représentants des administrations régionales Centre Val de France et Bretagne.

⁵ Les membres seront les collectivités, la société d'exploitation des Ports du Détroit, Eurotunnel, Nordlink Ports, VNF, la société du Canal Seine-Nord Europe, SNCF Réseau et les gestionnaires de réseaux routiers.

On peut néanmoins attendre des autorités portuaires des investissements d'infrastructures. La région Bretagne met dans le "polder" de Brest 220 M€ et la région Occitanie 200 M€ à Port La Nouvelle sans parler des 862 M€ de Calais Port 2015. On peut discuter de l'opportunité des travaux, mais pas du volontarisme des régions. Pour les GPM, Le Havre avec les deux derniers postes à quai de Port 2000 (155 M€) achève un programme de 20 ans⁶. À Marseille, Fos4XL n'a plus de calendrier. Dunkerque s'est doté d'un projet ambitieux (Cap 2020) avec une première tranche d'un nouveau quai de 1 000 m pour 300 M€.

Néanmoins, la question se situe peut-être moins dans les infrastructures portuaires que dans la mise en réseaux des hinterlands. L'une des fonctions de l'autorité portuaire reste la dynamique intermodale d'autant plus que celle-ci est au cœur des stratégies d'axe. A leur échelle, les ports doivent développer leur interface d'intermodalité. Le Havre a fait le choix d'un chantier intermodal central, les autres ports peuvent être plus "bord à quai" d'autant plus qu'aux conteneurs s'ajoute le développement des autoroutes ferroviaires pour les remorques du roulier. La question des réseaux ne doit pas faire oublier la question du développement impératif des entrepôts dans les espaces portuaires (Fos Distriport, Parc de Normandie...).

Les autorités portuaires ont aussi désormais la mission de développer d'autres types de réseaux. Le premier est le numérique dans le cadre des différents systèmes d'information (management des escales, processus des marchandises). Le *smart* est entré dans le périmètre des ports, à chaque communauté portuaire d'inventer son *smart port* selon ses besoins et ses ambitions. Il y a aussi encore d'autres réseaux à construire. Avec la transition énergétique, il faut impérativement développer l'électrification des postes à quai. Dunkerque étant en la mesure le premier à se lancer. Le port nordiste a aussi une longueur d'avance sur l'économie circulaire ("toile industrielle") qui peut impliquer le tissu portuaire et industriel. Le *smart grid* pour la gestion efficace de l'énergie et au-delà tout ce qui peut faire l'objet d'un recyclage.

État des lieux des marchés

Du côté des énergies, le bilan est contrasté. La France pétrolière s'est contractée et reste avec trois pôles : les deux raffineries de Basse-Seine, les deux raffineries de Fos et Lavera (plus celle de Lyon) ainsi que la raffinerie de Donges (NSN). Il reste difficile de connaître l'avenir du raffinage en Europe de manière générale pour des raisons économiques (marges de raffinage à l'heure de la covid) et

sociétales (déconsommation, décarbonisation). La transition énergétique affecte déjà les activités charbonnières du Havre et de NSN avec la fermeture programmée des centrales thermiques au nom des impératifs climatiques.

Le GNL est lui à nouveau dans un cycle positif. Bien parti dans les années 2000, la crise de 2008 et surtout le post-Fukushima (prix élevé au Japon) avaient réduit les volumes notamment à NSN (moins à Fos). Le rôle du gaz naturel comme un hydrocarbure moins producteur d'émissions d'atmosphériques porte son développement en France et dans le monde. Les ports de NSN et Dunkerque sont aussi l'un des sites relais pour le gaz russe, dont les méthanières, classe glace ne sortent pas pour des raisons économiques de l'espace européen. Gaz de réseau, gaz par rail, gaz par camion, gaz de soutage, le GNL est sans aucun doute un des nouveaux marchés français.

La fonction agricole de nos ports est notable. Il s'agit notamment d'exporter les céréales de nos bassins de production via presque tous nos ports avec la place de leader de Rouen et La Rochelle. Naturellement, les aléas climatiques pèsent sur la performance des ports, mais au-delà il s'agit aussi de la redoutable concurrence des grains de la mer Noire⁷. L'agriculture française est aussi une affaire d'élevage, grand consommateur de nourriture pour animaux. Les ports de NSN, Lorient et La Rochelle sont les principales entrées de tourteaux de soja. Ici c'est la question de l'avenir de l'élevage qui se pose (consommation domestique, exportations) ainsi que celle des protéagineux (soja brésilien, production européenne). Dans le même ordre se situe la filière des engrais avec la consommation de l'agriculture en mutation ce qui implique des engrais manufacturés ou bruts pour les usines.

Pour le roulier, le trafic des véhicules neufs est assez bien établi, mais il peut éventuellement changer au grès de la consommation française et des localisations internationales des industries. Celui des remorques et des touristes en Manche et du Déroit est conditionné d'abord pour la Covid et par la situation post Brexit. En Méditerranée, ceux de la Corse et du Maghreb sont plus structurels pour les passagers. Les flux de fret roulant vers la Turquie et la Tunisie pourraient gagner avec des localisations plus péri européennes ces prochaines années aux dépens de l'Extrême-Orient (ce qui est hypothétique).

Le développement des autoroutes ferroviaires est alors un impératif. Déjà Calais vers le continent et Sète pour le fret turc ont des activités de transfert ferroviaire des

⁶ Il faut ajouter les travaux de communication fluviale de Port 2000 (125 M€) dits de la chatière.

⁷ Les parts de marché des grains russes et ukrainiens sur les marchés de Méditerranée se font en grande partie contre les exportations françaises.

remorques. La Brittany Ferries projette de le faire entre Cherbourg et Bayonne. Le développement des autoroutes ferroviaires est aussi une ambition légitime pour le port de Marseille et le sera à NSN.

Le bilan de la conteneurisation française reste toujours mitigé mi-raisin. Pour être clair, il reste toujours à minima un million de conteneurs qui transite notamment à l'import par Anvers et Rotterdam. Les ports de Marseille (1,5 M evp) et du Havre (2,9 M evp) croissent régulièrement autour de 3% sur le marché national. Le port normand est lui un peu malmené par les stratégies de transbordement changeantes des armements. Du côté de Dunkerque, le port a doublé son activité en dix ans (0,450 M evp) avec l'ambition légitime d'être le port privilégié des chargeurs régionaux et en premier lieu le groupe Mulliez. Pour Nantes Saint-Nazaire (NSN) le trafic est stable (0,180 M evp), mais la tâche de capter des trafics dans un hinterland relativement large est un défi. Brest est sur une niche et Bordeaux est malmené par la concurrence terrestre vers le Havre.

Pour les ports, les armes de la bataille du conteneur sont connues. La première est de disposer de zones d'entrepôts de proximité, Fos Distriport est une réussite et Le Havre continue son développement, Dunkerque a des bases anciennes et Montoir pour NSN a du potentiel. La seconde, celle de l'intermodalité, est de deux ordres, le fluvial draine l'hinterland axial (85 000 evp à Marseille, 206 000 evp au Havre) et le ferroviaire l'hinterland national approfondi (200 000 evp à Marseille, 95 000 evp au Havre). Les objectifs sont clairs, gagner des parts de marché face à Anvers dans les bassins parisiens et lyonnais et conquérir des espaces peu drainés (Grand Est, Suisse).

Les changements à attendre

Eléments stratégiques de l'économie française pour ses besoins internationaux comme ses exportations, nos ports sont un sujet sensible. La réforme des retraites durant l'hiver 2019-2020 s'est traduite par un conflit social lourd dans les ports. De la sur-mobilisation des travailleurs portuaires à l'inquiétude hostile des chargeurs et aux craintes d'une destruction irrémédiable de la confiance, le conflit devrait laisser des traces. Un conflit social lourd est toujours rude pour une activité fort concurrentielle. Le passage du fret par des ports étrangers est une réalité ancienne et endiguer la menace belge⁸ est toujours impératif notamment pour le Havre. Celle de Barcelone ou Gênes paraît plus diffuse, il reste encore plus pertinent de passer par Marseille.

L'idée reste que les chargeurs doivent être persuadés de la fiabilité de nos ports, une confiance à rétablir. Avec la réforme de 2008 (GPM, transfert au privé), la France s'est mise au diapason des voisins européens. Les infrastructures suivent. La logistique d'entrepôts et l'intermodalité sont au rendez-vous. Reste, il faut l'avouer, le climat social. Il est dans le contexte portuaire difficile dans tous les pays, en Espagne, au Portugal, aux États-Unis et même en Belgique. La France paie une conflictualité ancienne et redondante parfois sans lien avec des questions portuaires. L'effet négatif sur les chargeurs est notoire et n'aide pas nos ports.

Au moment difficile du conflit social de l'hiver 2019-2020 a succédé bien pire. Une crise économique majeure créée par la pandémie de la Covid. Le confinement de deux mois a eu des conséquences portuaires qui ne peuvent s'étioler que par un retour relatif à une économie moins sous pression de la crise sanitaire et à l'automne 2020 un retour à la normale est encore difficile à évaluer.

Perspectives

Encore une fois les questions de gouvernance n'ont pas d'intérêt en soit si ce n'est de favoriser les actions de partenariat (Etat, GPM, territoire, privé). Les orientations réaffirmées dans les rapports, les communautés portuaires les connaissent très bien : disponibilité foncière et attractivité des investissements, amélioration de l'intermodalité des quais jusqu'au cœur de l'hinterland, suivre les rythmes du smart port et de l'environnement et l'apaisement social. Alors au moment où les GPM et les communautés portuaires doivent à nouveau s'engager dans leur Projet stratégique on aurait envie de leur dire que l'heure est plus à des plans d'action à court et moyen termes par trafics, qu'à moudre une nouvelle fois leurs grandes orientations.

Il faut avoir confiance dans le savoir-faire en termes de programmation des GPM, les observateurs attendent plutôt de l'agressivité commerciale et de l'ambition d'actions directes. Les chantiers ne manquent pas dans nos ports. En premier lieu, la pandémie crée une crise sans précédent qu'il va falloir "digérer". Au-delà, il restera la bataille continentale du conteneur, le post Brexit, les changements dans l'agrobusiness, les mutations industrielles et la transition énergétique. La décennie va faire prendre un virage inattendu à nos ports, à la communauté portuaire de prendre la bonne route.

Paul TOURET

⁸ Anvers depuis 150 ans voit les passages de trafics français, peut être 20% des flux conteneurs mais en aucun cas ce n'est pas le premier port français nonobstant le lieu commun.