

CLUSTER MARITIME FRANÇAIS



Cluster Maritime Français

*Le Faire-Savoir Maritime
The Maritime Voice*

***Contribution à la réflexion sur l'évolution
des ports autonomes***

SOMMAIRE

1. L'ÉVOLUTION DES PORTS EUROPÉENS	4
2. FORCES ET FAIBLESSES RELATIVES DU MODÈLE FRANÇAIS	6
2.1. Les forces.....	6
2.1.1. L'autonomie financière.....	6
2.1.2. Les services de la Capitainerie (police de la navigation et de la conservation du domaine, gestion des marchandises dangereuses...) intégrés à l'autorité portuaire	6
2.1.3. L'autonomie en matière de fixation des tarifs portuaires	6
2.2. Les faiblesses	6
2.2.1. L'intervention des ports autonomes dans l'investissement en équipements de quai ou dans leur conduite/maintenance.....	6
2.2.2. Les règles de financement des infrastructures	7
2.2.3. Les modalités de prise en charge par l'Etat de l'entretien des chenaux d'accès	7
2.2.4. Une force qui tend à devenir faiblesse : la maîtrise du foncier et des règles d'urbanisme..	7
3. LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DES PORTS AUTONOMES.....	8
3.1. Rappel de règles de base (code des ports maritimes).....	8
3.1.1. Le Conseil d'Administration	8
3.1.2. Le directeur	9
3.1.3. L'exercice de la tutelle	9
3.2. La mise en œuvre des règles de gouvernance.....	10
3.2.1. L'utilisation du Conseil d'administration par les organisations syndicales comme caisse de résonance	10
3.2.2. La saturation des ordres du jour des Conseils d'administration.....	10
3.2.3. La multiplication des Commissions	11
3.2.4. L'emprise du Conseil d'Administration sur les prérogatives du directeur en matière de gestion de ressources humaines.....	11
3.2.5. Les conflits de pouvoir entre le Président et le directeur.....	11
3.2.6. Les évolutions dans l'exercice de la tutelle	11
3.2.7. Le port autonome perçu comme « citadelle » par les acteurs économiques locaux	12
4. PRÉCONISATIONS POUR UNE MODERNISATION DU MODÈLE PORTUAIRE FRANÇAIS	13
4.1. Les clarifications indispensables	13
4.1.1. La répartition de responsabilités entre acteurs publics et acteurs privés	13
4.1.2. Les relations entre l'Etat et les autorités portuaires.....	13
4.2. Les autres facteurs à prendre en compte.....	14
4.2.1. La concentration des opérateurs de manutention.....	14
4.2.2. Le renforcement de la desserte des hinterlands	14
4.2.3. Le cadre européen.....	15
4.2.4. Le défi environnemental	15
4.3. Pistes d'évolution	16
4.3.1. Vers un modèle de « landlord port » à actionnariat public.....	16
4.3.2. Le statut d'établissement public est adapté aux activités relevant du droit public.....	17
4.3.3. Les fonctions commerciales peuvent être regroupées dans une société de droit privé.	18
4.3.4. La gouvernance et l'exercice de la tutelle doivent être modernisés	18

INTRODUCTION

Les plus grands ports français bénéficient depuis 1966 ¹ du statut de « Ports autonomes ». Le système portuaire français traverse, sinon une crise ouverte, du moins une phase sérieuse de doutes quant à sa capacité à répondre aux besoins de l'économie française et à la croissance spectaculaire du trafic de conteneurs accentuée par la mondialisation des échanges. Cette situation a donné ou donne lieu à plusieurs initiatives récentes:

- dans le prolongement du constat alarmiste dressé en 2006 par la Cour des comptes sur le trafic de conteneurs, les pouvoirs publics ont confié au Conseil Général des Ponts et Chaussées et à l'Inspection des finances une mission de réflexion sur la modernisation du système portuaire français.
- Parallèlement - et suite au long conflit qui a paralysé le port de Marseille au printemps 2007 - la Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille a elle-même fait des préconisations intéressant l'ensemble des ports mais largement fondées sur la situation spécifique de Marseille-Fos.

La démarche suivie par le groupe « culture maritime commune » du Cluster Maritime Français est complémentaire. Plus qu'en réaction aux crises récentes dans les ports français, cette réflexion a souhaité s'inscrire résolument dans une perspective européenne : il s'agit en effet autant de développer la compétitivité de nos ports par rapport aux concurrents européens que de faire bénéficier l'ensemble de l'économie française des fruits de la mondialisation par le développement de plates-formes logistiques et donc de milliers d'emplois induits par l'évolution de ces « portes d'entrées » vers l'ensemble de l'Europe que devraient être les ports français. Cette contribution s'est donc appuyée sur l'expertise de professionnels mutualisant leurs expériences opérationnelles maritimes et portuaires autant que leur approche holistique du sujet.

Le rapport comporte 4 parties :

- la première partie rappelle les principales évolutions des ports européens ;
- la deuxième analyse les principales forces et faiblesses des ports autonomes français face à leurs concurrents européens en termes d'organisation et de gouvernance ;²
- la troisième rappelle les règles qui régissent le statut actuel des ports autonomes et principaux dysfonctionnements observés ;
- la quatrième émet quelques préconisations.

¹ Bordeaux depuis 1912, Le Havre depuis 1920

² Le rapport n'a pas pour objet de traiter des autres facteurs, néanmoins essentiels, qui contribuent à la compétitivité d'un port, notamment la performance des transports de pré et post acheminements, les procédures douanières, les contrôles vétérinaires et phytosanitaires, l'informatique communautaire, la politique d'investissement.... Ces paramètres ont toutefois été pris en compte dans les objectifs et les préconisations.

1. L'ÉVOLUTION DES PORTS EUROPÉENS

L'évolution des ports européens s'inscrit dans un contexte mondial marqué depuis les années 90 par une tendance générale au renforcement de la place du secteur privé dans le secteur portuaire et par deux évolutions parallèles et complémentaires des autorités portuaires :

- L'évolution de leurs missions vers un modèle de « landlord port » recentré sur les fonctions régaliennes et d'aménageur ;
- L'évolution de leur structure juridique et de leur mode de gouvernance pour les rapprocher de ceux d'entreprises privées.

Les analyses anglo-saxonnes distinguent trois phases dans cette évolution des structures juridiques et des modes de gouvernance, d'une administration (d'État ou relevant d'une collectivité locale) vers une gestion entrepreneuriale :

- la « commercialisation » est le passage d'un fonctionnement d'administration à une culture plus commerciale du port et le transfert vers le secteur privé d'activités commerciales préalablement exercées par l'autorité portuaire ;
- la « corporatisation » est l'acquisition d'une autonomie financière par l'autorité portuaire, celle-ci restant détenue par des acteurs publics et l'application de règles de gestion d'entreprise ;
- la « privatisation » est l'ouverture du capital de l'autorité portuaire ou du gestionnaire³ du port à des investisseurs privés qu'ils soient minoritaires⁴, majoritaires ou détiennent la totalité du capital, les actifs du port faisant l'objet d'une vente ou d'une concession de longue durée⁵.

Les objectifs qui ont sous-tendu ces évolutions sont multiples, mais principalement :

- améliorer la gestion ;
- développer la « culture client » ;
- améliorer la réactivité ;
- élargir les sources de financement ;
- permettre des prises de participation.

C'est la « corporatisation » qui s'est imposée comme le modèle dominant⁶ en Europe, les cas de « privatisation » restant très minoritaires⁷, comme dans le cas de l'Angleterre, et de manière plus marginale de la Slovénie et de la Grèce.

La très grande majorité des grands ports européens est donc de type « landlord » ou tend vers ce modèle que ce soit :

- de longue tradition « hanséatique »: Benelux, Allemagne⁸,
- lors de la « corporatisation »: Espagne (1992), Portugal (1998),

³ La privatisation conduit en général à retirer au gestionnaire du port les attributions régaliennes de l'autorité portuaire.

⁴ La « littérature » anglo-saxonne emploie le terme de « privatisation » même lorsque l'entrée d'investisseurs privés est minoritaire.

⁵ Compte tenu des problèmes posés par la maîtrise du foncier, la privatisation s'accompagne rarement de la propriété du foncier (l'Angleterre fait à ce titre figure d'exception).

⁶ 71% des ports du monde d'après une enquête réalisée en 1998 par l'IAPH (Association internationale des ports).

⁷ 7%, dont les 2/3 avec un actionnariat public majoritaire selon cette même enquête.

⁸ En Allemagne, une partie importante de la manutention portuaire est gérée par les länder

- par acte législatif: Italie (1994),
- lors du basculement en économie de marché (Europe de l'Est).

Il y a néanmoins quelques exceptions notables à ce modèle de « landlord port » qui s'accompagnent, en général, d'une intégration complète des activités de manutention⁹. C'est le cas:

- des ports « privatisés »: Angleterre, Grèce (Pirée, Thessalonique), Slovénie (Koper) ;
- des principaux ports suédois (ports « corporatisés ») et de certains ports danois.

Le schéma des ports français d'une autorité portuaire exploitante de grues et portiques loués à des entreprises de manutention, très répandu il y a vingt ans, a quasiment disparu en Europe¹⁰.

De nombreux ports européens ont connu ces dernières années des évolutions significatives dans la voie de la « corporatisation »:

- en Allemagne: Brème (2002), Basse-Saxe (2004), Hambourg (2005),
- en Belgique en 1996-99,
- à Rotterdam en 2004,
- au Portugal en 1998,
- au Danemark en 2000.

Les exemples des ports d'Anvers, Gand, Rotterdam et Hambourg illustrent parfaitement ce renforcement de l'autonomie des autorités portuaires dans le cadre d'un actionnariat totalement public :

- La régie communale d'Anvers a cédé la place en 1997 à une « régie communale autonome » dont le statut a été conforté par le décret flamand du 2 mars 1999 qui a précisé les responsabilités des régies communales et leur structure juridique : ce sont des autorités de droit public, administrées par un conseil d'administration et soumises au droit sur les sociétés commerciales et à la comptabilité des entreprises ;
- La régie municipale de Rotterdam a été transformée le 1^{ier} janvier 2004 en une entreprise publique dotée de l'autonomie financière. Cette transformation avait pour double objectif d'améliorer la gestion et de permettre l'entrée au capital de l'État néerlandais aux cotés de la municipalité de Rotterdam pour le financement de Maasvlakte II ;
- Jusqu'en 2004, la gestion du port de Hambourg était éclatée entre 4 départements de la Ville-Etat. Depuis le 1^{ier} janvier 2005, le port de Hambourg est géré par une entreprise publique détenue à 100% par la ville et créée pour améliorer la gestion, la réactivité et la culture « client » de l'autorité portuaire.

Les évolutions récentes vers la « privatisation » sont plus limitées. A noter qu'il s'agit dans tous les cas de contrat de concessions :

- la Grèce (Le Pirée et Thessalonique): « corporatisation » en 1999, ouverture du capital (25% en bourse) en 2001-2003, dans le cadre d'une concession de 40 ans.
- Slovénie (Koper): 51% Etat, 49% municipalité et privés depuis 2004, dans le cadre d'une concession de 35 ans.

⁹ Il s'agit alors de ports « intégrés » qui sont employeurs des dockers.

¹⁰ Le port d'Anvers dispose encore de quelques grues pour les marchandises diverses mais la totalité des grues et portiques sur les grands terminaux sont privés.

2. FORCES ET FAIBLESSES RELATIVES DU MODÈLE FRANÇAIS

L'Europe se caractérise par la diversité de ses systèmes portuaires, très souvent liée à des facteurs historiques (tradition hanséatique ou tradition latine), même si, comme cela a été mis en évidence au chapitre précédent, il y a quelques lignes-forces communes qui transcendent leurs différences originelles. Cette diversité explique la difficulté que rencontre la Commission européenne à mettre en place une politique portuaire européenne.

Cette diversité concerne notamment le périmètre de compétence des autorités portuaires, les aides publiques et les règles de tarification.

Un benchmark des modes d'organisation et de gouvernance des ports européens permet d'analyser le modèle portuaire français en termes de forces et de faiblesses.

2.1. Les forces

2.1.1. L'autonomie financière

Les ports autonomes français ont bénéficié bien avant leurs voisins européens d'une véritable autonomie financière. Il est d'autant plus regrettable que l'Etat tende aujourd'hui à réduire cette autonomie qu'elle tend à se généraliser dans les ports des pays voisins, l'Italie restant particulièrement en retard dans ce domaine.

2.1.2. Les services de la Capitainerie (police de la navigation et de la conservation du domaine, gestion des marchandises dangereuses...) intégrés à l'autorité portuaire

Cette intégration favorise une prise en compte par la Capitainerie, dans le respect des règles de sécurité, des contraintes opérationnelles et commerciales des clients, armateurs et chargeurs. C'est un atout des ports français, essentiellement vis-à-vis des ports concurrents d'Europe du sud (Espagne et Italie), les ports d'Europe du nord bénéficiant en règle générale de la même organisation.

2.1.3. L'autonomie en matière de fixation des tarifs portuaires

C'est à nouveau un atout par rapport aux ports italiens et espagnols qui n'ont pas la maîtrise de leur politique tarifaire.

2.2. Les faiblesses

2.2.1. L'intervention des ports autonomes dans l'investissement en équipements de quai ou dans leur conduite/maintenance

Tous les ports des pays voisins d'Europe continentale ont évolué vers un modèle de « landlord port » où l'autorité portuaire n'intervient plus dans l'offre de service de manutention des navires.

2.2.2. Les règles de financement des infrastructures

Bien que très codifiées, les règles de participation de l'Etat aux investissements d'infrastructures ne sont pas respectées. Les usages actuels sont sensiblement moins favorables que ceux dont bénéficient de manière certaine les ports belges et italiens, mais aussi - bien que les informations soient plus difficiles à appréhender- les ports allemands et hollandais. Seul le régime actuel de financement des infrastructures dans les ports espagnols semble plus défavorable.

2.2.3. Les modalités de prise en charge par l'Etat de l'entretien des chenaux d'accès

A la différence des pays voisins d'Europe du nord où cet entretien est réalisé directement par l'Etat, celui-ci fait l'objet d'un remboursement de l'Etat aux ports autonomes en France. Ce remboursement, soumis aux contraintes budgétaires de l'Etat, laisse une charge résiduelle de plus en plus importante aux ports autonomes.

2.2.4. Une force qui tend à devenir faiblesse : la maîtrise du foncier et des règles d'urbanisme

La maîtrise par les ports autonomes du foncier et des règles de l'urbanisme a longtemps constitué un atout des ports français. Cela le reste par rapport aux ports italiens qui ont une maîtrise très limitée de leur foncier (contrats domaniaux soumis à l'agrément de l'Etat).

Cette maîtrise est toutefois plus limitée qu'au Benelux où le décret de 1999 soumet à l'approbation de la tutelle les contrats d'exploitation de terminaux.

L'extension récente (LFR 2006) du périmètre d'intervention de la SOVAFIM, société de valorisation des biens immobiliers publics au foncier des ports autonomes, vient réduire substantiellement cette maîtrise, l'Etat s'étant doté des outils juridiques et financiers lui permettant de valoriser à son bénéfice le patrimoine foncier apporté aux ports autonomes lors de leur création.

Par ailleurs, les ports autonomes ne sont pas consultés par l'Etat lors de la délimitation des zones de protection en application de la réglementation communautaire (directives oiseaux et habitats). Ils ne sont pas consultés officiellement par les collectivités lors de l'élaboration des documents locaux d'urbanisme, n'ayant pas le statut de personne publique associée.

3. LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DES PORTS AUTONOMES

Il convient de distinguer d'une part les règles de gouvernance d'un port autonome telles qu'elles résultent de la loi de 1965, d'autre part la manière dont ces règles sont mises en œuvre et les dysfonctionnements qui peuvent en résulter.

3.1. Rappel de règles de base (code des ports maritimes)

Les ports autonomes sont des « établissements publics de l'Etat doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière ».

Ce sont des établissements publics sui generis ayant à la fois des fonctions administratives (prérogatives de puissance public à l'exemple de la Capitainerie) et des fonctions industrielles et commerciales (activités du secteur concurrentiel tel que l'exploitation de grues).

Il convient de rappeler que les ports autonomes ont été créés en fusionnant des activités exercées alors par l'Etat (fonctions administratives) et par une chambre de commerce concessionnaire de l'outillage (fonctions industrielles et commerciales).

« L'administration du port est assurée par un Conseil d'Administration, assisté d'un directeur ».

3.1.1. Le Conseil d'Administration

Le Conseil d'Administration est composé de 26 membres dont la moitié est nommée par l'Etat :

Membres	Désignation
3 fonctionnaires de l'Etat (Préfet, Conseiller d'Etat, représentant local du Ministère des finances)	Etat
5 élus locaux	Conseil Régional, Conseil Général, Communautés urbaines et villes
5 salariés (dont un cadre)	Salariés du port autonomes
1 docker	Syndicat des ouvriers dockers
12 représentants du monde économique ou choisis pour leur compétence en matière de transport ou d'économie dont 8 directement liés à l'activité portuaire ¹¹	2 nommés par la CCI, 10 par l'Etat (dont 3 sur une liste proposée par la CCI)

¹¹ Principales entreprises industrielles, commerciales et agricoles des régions desservies par le port, armements français, agences françaises des compagnies de navigation, professionnels de la marine marchande tels que capitaines de navires, pilotes et marins de la marine marchande, entreprises de transport terrestre, sociétés concessionnaires d'outillage public, entreprises de service portuaire et notamment entreprises de manutention maritime, de transit, de consignation, d'exploitation d'entrepôts public des douanes, courtiers maritimes.

Le Président est élu par le conseil d'administration. Il est assisté d'un bureau (Vice-président et Secrétaire).

Le Conseil peut constituer en son sein un comité de direction et le Conseil d'administration peut déléguer certaines de ses attributions¹² soit au comité de direction, soit au directeur.

Le Président du conseil d'administration « exerce un contrôle permanent sur l'ensemble de la gestion du port » et « veille à l'exécution des décisions prises par le Conseil ».

3.1.2. Le directeur

Le directeur est nommé par l'Etat (décret en conseil des ministres), après avis du conseil d'administration. Il est « l'agent d'exécution du conseil d'administration dans toutes les matières qui sont de la compétence du CA ». Il exerce par ailleurs les attributions qui lui sont déléguées. Il gère le personnel et nomme à tous les emplois du port (à l'exception de l'agent comptable¹³). Il représente le port dans tous les actes de la vie civile. Il assure la gestion financière du port. Le directeur assure par ailleurs « une action générale sur tous les services publics en ce qui concerne les affaires qui intéressent directement l'exploitation du port ». Il « correspond directement avec les ministres pour les affaires entrant directement dans ses attributions... sans être de la compétence du Conseil d'administration ». Il est « l'autorité portuaire » et « l'autorité investie du pouvoir de police portuaire » en matière de sûreté.

Les officiers de ports exercent leurs attributions sous l'autorité du directeur du port sauf pour quelques attributions pour lesquelles ils relèvent directement du ministre.¹⁴

3.1.3. L'exercice de la tutelle

Un Commissaire du gouvernement, représentant du ministre des transports et un membre du Conseil Général Economique et Financier¹⁵ assistent aux séances du Conseil d'administration avec une voie consultative. Les délibérations du Conseil d'administration sont exécutoires sauf opposition sous 8 jours du Commissaire du gouvernement.

Les budgets prévisionnels, le volume annuel des emprunts et les comptes financiers sont soumis à l'approbation du ministère des transports et du ministère des finances ; de même pour les prises de participation financière.¹⁶

¹² Ne peuvent faire l'objet de délégation :

- l'approbation du budget, des emprunts, des tarifs et des comptes
- l'approbation du plan d'organisation des services ainsi que les tableaux d'effectif
- la fixation des conditions générales de rémunération
- l'approbation des prises ou cessions de participation financières
- l'approbation des conventions « réglementées »
- l'approbation des conventions d'exploitation de terminal
- l'approbation des marchés et des transactions au dessus d'un certain seuil
- les modifications de la circonscription du Port Autonome

¹³ Cette fonction disparaît en 2009 du fait de la nomination de Commissaires aux comptes

¹⁴ Gestion d'un navire en détresse, accueil de navires militaires

¹⁵ Ex. contrôle d'Etat

¹⁶ Conformément au décret du 9 août 1953 sur le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationales ; les prises de participation d'un montant inférieur à 1 M€ étant considérées comme autorisées à défaut d'opposition dans un délai de 2 mois.

Le Conseil Général Economique et Financier dispose d'un pouvoir d'investigation permanent sur la situation de l'entreprise. Les ports autonomes sont soumis au contrôle de la Cour des comptes et à la Commission Interministérielle de Coordination sur les Salaires (CICS).

3.2. La mise en œuvre des règles de gouvernance

Le code des ports maritimes met clairement en évidence les responsabilités respectives du Conseil d'administration et du directeur du port. Il est important de noter que ce dernier a deux types d'attributions : des attributions sous l'autorité du Conseil : en tant qu'agent d'exécution ou par délégation ; et des attributions propres qui lui sont confiées directement par l'Etat¹⁷.

Ce mode de gouvernance vise à concilier les deux fonctions du port autonome : sa fonction économique et ses missions régaliennes.

Les textes offrent de nombreuses souplesses¹⁸ qui ont été largement utilisées localement, à bon ou à mauvais escient. On peut donc regretter un certain nombre de dérives, qui diminuent l'efficacité de l'organisation, parmi lesquelles on peut citer (sans que l'ordre préjuge leur importance relative) :

3.2.1. L'utilisation du Conseil d'administration par les organisations syndicales comme caisse de résonance

Le fait que les organisations syndicales (ou plus exactement l'une d'entre-elles) accaparent l'essentiel du temps de parole est un facteur de dysfonctionnement des Conseils lorsque c'est le cas. La conséquence première est la démotivation des autres administrateurs (qu'ils soient du monde économique ou élus locaux) et donc leur manque d'assiduité. C'est un problème fréquent dans les entreprises publiques, souvent renforcé par des spécificités locales.

3.2.2. La saturation des ordres du jour des Conseils d'administration

Le Conseil d'administration est un lieu privilégié d'échange et de mise en cohérence des stratégies de différents acteurs qui ont un impact important sur le bon fonctionnement du port : l'Etat, la Région qui est un partenaire financier important, les communes qui jouent un rôle très important en matière d'urbanisme et de planification, la place portuaire, les partenaires sociaux. Pour être productif, cet échange doit se concentrer sur des enjeux essentiels. Le fait de traiter en Conseil d'administration, par manque de délégation ou de volonté du directeur, un nombre trop important de dossiers nuit à cet objectif. Là encore, il entraîne une démotivation de certains administrateurs et leur manque d'assiduité.

¹⁷ Le poids de ces dernières a eu tendance à se renforcer compte tenu du poids croissant des questions de sûreté, de sécurité, et de préservation de l'environnement.

¹⁸ Sans parler des « libertés » prises avec les textes lorsque ceux-ci sont inapplicables : le code des ports maritime confère au Conseil d'administration des responsabilités non déléguables en matière de conditions générales de rémunération des personnels qui sont en contradiction avec la convention collective et ne sont pas appliquées ; de même la notion de tableau d'effectifs est un concept hérité de l'administration qui n'a plus avoir cours dans la plupart des ports autonomes.

3.2.3. La multiplication des Commissions

La création de Commissions peut être un moyen de favoriser les échanges tout en permettant l'ouverture à des personnes qui ne peuvent être membre du Conseil d'administration. Cette idée peut avoir une valeur ajoutée à condition que ces structures soient suffisamment souples et légères et que le port autonome reste d'abord et avant tout dans son fonctionnement quotidien une entreprise avec toute la réactivité que cela suppose.

3.2.4. L'emprise du Conseil d'Administration sur les prérogatives du directeur en matière de gestion de ressources humaines

Les ports sont incontestablement un secteur d'activité où les relations sociales sont particulièrement difficiles. C'est aujourd'hui le principal facteur de retard des ports français. Tout effort pour progresser dans cette voie suppose que les responsabilités des acteurs soient clairement définies. A défaut, le risque existe que le Conseil d'Administration se saisisse de dossiers sociaux relevant de la responsabilité du management, encouragé en cela par une certaine ambiguïté des textes¹⁹.

3.2.5. Les conflits de pouvoir entre le Président et le directeur

La complémentarité entre le Président et le directeur est parfaitement codifiée par les textes. De plus, la pratique - qui a conduit à ce que le Président soit un représentant du milieu économique local (souvent un représentant de la Chambre de Commerce et d'Industrie au Conseil d'administration) - a permis d'assurer la complémentarité entre un Président porteur des intérêts de la place portuaire et un Directeur nommé par l'Etat, chacun ayant sa propre légitimité²⁰.

Les principaux dysfonctionnements rencontrés ont été liés :

- soit à la personnalité de l'une ou l'autre des deux personnes (ego, goût du pouvoir, capacités relationnelles...)
- soit à une omniprésence du Président lorsque celui-ci se trouve être en préretraite de son activité professionnelle, avec une tendance naturelle dans ce cas là à empiéter sur les prérogatives du Directeur.

En cas de conflit, l'Etat a toute liberté de mettre fin au mandat du directeur. Il ne dispose en revanche d'aucun moyen pour provoquer un changement de Président avant la fin de son mandat²¹.

3.2.6. Les évolutions dans l'exercice de la tutelle

Les ports autonomes français ont bénéficié bien avant leurs homologues étrangers d'une personnalité morale et d'une autonomie financière. Or, et c'est un constat relativement récent, cette autonomie tend à se réduire.

¹⁹ Il en est de même du risque d'ingérence de la tutelle

²⁰ Contrairement à ce que l'on constate bien souvent dans les établissements publics où le Président et le directeur sont tous deux nommés par l'Etat.

²¹ L'Etat dispose paradoxalement de moyens limités pour faire inscrire un point à l'ordre du jour du CA. Seul le représentant du Conseil général économique et financier peut « demander au Président l'inscription d'un point à l'ordre du jour »

Plusieurs facteurs l'expliquent :

- le renforcement de la capacité d'intervention de l'Etat actionnaire au travers de la création en 2004 de l'Agence des Participations de l'Etat (APE)²²,
- l'affaiblissement relatif de la tutelle « ministère des Transports »,
- les impacts médiatiques des conflits et la prise en main par les préfets des dossiers sociaux²³
- la pression du ministère des finances pour réduire la dette des ports autonomes malgré leur faible ratio d'endettement compte tenu de sa consolidation dans celle de l'Etat et de la contrainte de respect des critères de Maastricht,
- la relativement bonne santé financière des ports et la volonté de l'Etat de tirer partie de cette manne potentielle.

Cette évolution présente un risque important pour la performance des ports :

- une perte de réactivité et de culture commerciale,
- un déplacement dans l'équilibre des pouvoirs entre acteurs au sein du Conseil d'administration, pouvant entraîner un désengagement des collectivités locales ou leur opposition aux projets de développement du port²⁴,
- une priorité donnée à des objectifs de rentabilité financière sur des objectifs de rentabilité économique et le manque de vision à moyen et long terme avec les conséquences que cela peut avoir en matière de retard d'investissement.

3.2.7. Le port autonome perçu comme « citadelle » par les acteurs économiques locaux

Le reproche a pu être fait, à juste titre, à certains ports autonomes, jugés alors « trop autonomes²⁶ » par leur environnement économique, de ne pas suffisamment prendre en compte les contraintes et positions des places portuaires ou des collectivités locales.

Le poids croissant des contraintes d'environnement, et le rééquilibrage des pouvoirs qui en résulte, ont fortement atténué cette dérive depuis quelques années et contraignent les dirigeants de ports à une attitude plus modeste.

²² Phénomène amplifié par la réduction du champ du secteur public sous tutelle de l'Etat

²³ Cf. intervention du préfet au Havre sur les problèmes du remorquage ou à Marseille sur les conflits au PAM

²⁴ La présence aux postes clés du ministère des transports de responsables issus de services déconcentrés de l'Etat a amplifié cette tendance en contradiction avec le code des ports maritimes qui stipule clairement que le directeur du port « *correspond directement avec les ministres...* » et n'est donc pas placé sous l'autorité du préfet

²⁵ Les contraintes d'environnement font qu'un port ne pourra plus se développer sans une adhésion des populations et des collectivités environnantes à sa stratégie de développement

²⁶ Les origines sont diverses : pratiques managériales, défiance entre acteurs publics et acteurs privés, relations tendues avec les collectivités locales de proximité... Par ailleurs les pouvoirs confiés par les textes à l'Etat et au directeur du port en matière de procédures d'urbanisme (délivrances de permis de construire...) sur les zones industrielo portuaires ont été souvent mal acceptés par les élus locaux, surtout lorsque les espaces portuaires couvrent la totalité des espaces à vocation économique des communes.

4. PRÉCONISATIONS POUR UNE MODERNISATION DU MODÈLE PORTUAIRE FRANÇAIS

4.1. *Les clarifications indispensables*

Deux éléments essentiels sont à réformer ou à clarifier :

- la répartition des responsabilités entre acteurs publics et acteurs privés pour favoriser l'initiative et l'investissement privé ;
- la gouvernance des ports autonomes et leurs relations avec l'Etat tutelle/actionnaire pour améliorer leur réactivité et leur performance économique.

4.1.1. La répartition de responsabilités entre acteurs publics et acteurs privés

Le développement d'une offre de service portuaire performante et compétitive impose des investissements très importants des opérateurs privés notamment dans la manutention portuaire, tant dans les domaines des marchandises conteneurisées que dans celle des vrac. Il exige une gestion intégrée des grands terminaux soumis à la concurrence internationale, un facteur essentiel de productivité. Or les contraintes imposées aujourd'hui à ces opérateurs d'avoir recours aux personnels de l'autorité portuaire ainsi que la distorsion des régimes de travail entre grutiers²⁷ et dockers, qui n'existent nulle part ailleurs en Europe, sont un frein indiscutable à ces investissements et à la productivité des opérations de manutention.

4.1.2. Les relations entre l'Etat et les autorités portuaires

Pour répondre aux exigences de leurs clients qui mettent en concurrence les différents ports européens, les autorités portuaires doivent faire preuve d'une grande réactivité et développer une culture d'entreprise très orientée vers leurs clients. Elles doivent également être en mesure de développer de nouveaux partenariats avec des opérateurs privés qu'il s'agisse de services portuaires ou d'extension de leur hinterland.

Chez nos voisins européens, les autorités portuaires qui étaient souvent des services de l'Etat ou des collectivités locales ont vu leur autonomie s'accroître de manière importante ces dernières années : c'est, nous l'avons vu, le phénomène de la « corporatisation » avec création d'entreprises publiques ayant une autonomie de gestion.

A contrario, en France, l'évolution actuelle du mode d'exercice de la tutelle ou des prérogatives de l'Etat actionnaire se traduit par une réduction importante de l'autonomie des ports français.

De même, les relations financières entre l'Etat et les ports manquent de plus en plus de lisibilité, que ce soit au niveau du taux de participation de l'Etat sur certaines infrastructures, sur le taux de remboursement des dépenses de dragage en baisse sensible depuis deux ans, ou sur le retour à l'actionnaire.

²⁷ Ou personnels chargés du branchement des navires et ouvriers des dépôts de stockage privés pour les terminaux vrac liquides exploités par le port autonome de Marseille

4.2. Les autres facteurs à prendre en compte

La réforme doit, non seulement, corriger les handicaps qui expliquent aujourd'hui le retard pris par rapport aux ports concurrents en matière d'investissement et de développement commercial mais aussi anticiper les évolutions de notre environnement qui pourraient conduire ces mêmes concurrents à adapter leur modèle économique. A défaut, nous prendrions le risque d'être en retard permanent dans notre adaptation aux besoins du marché et aux contraintes de notre environnement concurrentiel.

Quatre facteurs d'évolution semblent tout particulièrement à prendre en considération :

4.2.1. La concentration des opérateurs de manutention.

On assiste depuis quelques années à la disparition du tissu local des entreprises de manutention avec la constitution d'opérateurs de taille européenne ou mondiale. Il en découle plusieurs conséquences :

- ces opérateurs ont une stratégie d'investissement et de desserte des marchés qui dépasse très largement le cadre d'un port donné et qui peuvent à un moment donné desservir les intérêts de ce même port ;
- c'est le cas notamment lorsqu'ils sont présents dans des ports directement concurrents avec des pouvoirs d'arbitrage importants ;
- leur taille leur confère un pouvoir de négociation très important, d'autant plus important lorsqu'ils sont liés à des clients.

Ce phénomène a une ampleur toute particulière dans le domaine des conteneurs avec la position dominante que prennent aujourd'hui quelques opérateurs « globaux » désormais présents dans les principaux ports du monde : Hutchinson, PSA, APM-T (groupe AP Moller-Maersk), DP World (les deux derniers sont présents dans les ports français).

Mais cette concentration ne se limite pas au seul secteur des conteneurs. L'exemple le plus parlant est celui du groupe belge Sea Invest qui a pris une position très forte dans le secteur des vracs solides dans les ports français après le rachat de Saga Terminaux Portuaires et de la SOGEMA. Le groupe Sea Invest a parallèlement une position dominante en Belgique dans le domaine des grands pondéreux et détient une participation dans le plus important opérateur de pondéreux du port de Rotterdam (EMO).

4.2.2. Le renforcement de la desserte des hinterlands

La compétition entre ports européens les conduit à sortir de leur cadre traditionnel d'intervention pour étendre leur hinterland et mieux en maîtriser les flux :

- partenariat avec des plateformes intérieures de massification, ports fluviaux et ports « secs », voire investissement dans ces plateformes,
- prise de participation dans des sociétés contribuant au renforcement des transports massifiés ferroviaires, maritimes ou fluviaux : infrastructures ou services.

On peut citer, à titre d'exemple, la participation des ports de Rotterdam et Amsterdam au financement de la ligne ferroviaire nouvelle de la Betuwe reliant les ports néerlandais à l'Allemagne.

4.2.3. Le cadre européen

Le cadre européen devrait être précisé en octobre, lorsque sera rendu public le projet de Communication sur la politique portuaire que la Commission Européenne va élaborer à l'issue du vaste processus de consultation engagé après l'échec des deux projets de directive sur les services portuaires.

On peut néanmoins pronostiquer (d'après l'intervention de J. Barrot le 1^{er} juin 2007 à la Conférence de l'ESPO) que cette Communication comportera les recommandations suivantes :

- la participation des autorités portuaires publiques aux opérations commerciales et notamment aux activités et prestations de service liées à la manutention devrait être plus fortement encadrée tant au travers de la clarification annoncée des règles d'octroi d'aides publiques aux superstructures portuaires (« State aids guidelines »), de l'extension et du renforcement de la directive « Transparence » qu'au travers de la clarification des modalités d'application des règles des Traités européens à ces activités.
- les règles de la concurrence imposeront sur les grands terminaux, ou pour des services nautiques en situation de monopoles, des procédures plus ouvertes de sélection des prestataires de service.

La nécessité pour l'autorité portuaire de garder ou de renforcer la maîtrise de cette fonction stratégique de sélection ou d'agrément des prestataires de service doit être prise en compte dans toute réflexion sur la modernisation des ports autonomes. C'est, au même titre que des prises de participation éventuelles dans des activités de prestation de service, une des réponses au défi nouveau de la concentration des opérateurs de manutention.

4.2.4. Le défi environnemental

Il est clair que le développement des ports va être de plus en plus contraint par la législation sur l'environnement et les risques industriels, ainsi que par la capacité de groupes de pression à faire obstacle aux projets d'investissement ou à en compliquer la réalisation et l'entretien (dragages).

La réponse à ce défi passe en partie par la capacité qu'auront les autorités portuaires à renforcer leur relation avec les collectivités environnantes et les populations concernées²⁸²⁹.

Cela pose ouvertement le problème d'une association plus étroite des collectivités de proximité (Villes et communautés urbaines) à la stratégie de développement des ports et donc à la gouvernance des autorités portuaires responsables de la planification spatiale³⁰.

²⁸ Ce point a été clairement mentionné par J. Barrot lors de la conférence de l'ESPO.

²⁹ Cf. aussi les écrits de E Van Hooydonk sur la « soft value » des ports.

³⁰ Cette notion de planification spatiale est aussi omniprésente dans les écrits actuels de la Commission : Livre vert sur la politique maritime, concept de gestion intégrée des zones côtières (ICZM)...

4.3. Pistes d'évolution

4.3.1. Vers un modèle de « landlord port » à actionnariat public

L'exemple des ports européens conduit à privilégier l'évolution des ports autonomes vers un modèle de « port landlord » à actionnariat public : l'autorité portuaire publique se recentre sur ses fonctions régaliennes et d'intérêt général, d'aménageur et de « cluster³¹ » portuaire :

- Planification ;
- création et entretien des infrastructures³², exploitation des écluses ;
- gestion du domaine portuaire ;
- Capitainerie, sécurité, sûreté ;
- « régulation » de l'offre de service portuaire et sélection des prestataires de services ;
- marketing et promotion commerciale.

Les activités d'exploitation de l'outillage seraient alors transférées vers les opérateurs privés de manutention ou des sociétés mixtes³³. Lorsque les conditions économiques ne permettent pas un tel transfert³⁴, ces activités seront filialisées au sein de l'autorité portuaire.

Il pourrait néanmoins subsister dans certains cas une part d'activité réduite en régie, en cas de carence manifeste du secteur privé³⁵.

Dans ce schéma de « landlord port », la possibilité pour l'autorité portuaire de prendre, en fonction des contextes locaux, des participations dans des activités de service portuaire ou des activités connexes contribuant au développement portuaire et pouvant être situées au-delà de la zone portuaire³⁶ doit être maintenue et facilitée. Cela répond en effet à trois objectifs :

- la recherche des solutions les plus appropriées pour mettre en œuvre le transfert des outillages vers le secteur privé ;
- la concentration dans le secteur de la manutention pourrait conduire les autorités portuaires à s'impliquer financièrement dans ces activités pour favoriser la création d'offres concurrentes ;³⁷
- le caractère stratégique des pré et post-acheminements

Le modèle de « landlord port » à actionnariat public répond parfaitement à l'objectif premier de clarification des responsabilités entre acteurs publics et acteurs privés. Il a l'avantage important d'offrir aux investisseurs internationaux un cadre analogue à celui qu'ils trouvent dans la plupart des autres ports européens.

³¹ Au sens d'animateur et fédérateur de la communauté portuaire

³² Infrastructures de base non dédiées à un utilisateur (chenaux, digues, écluses, routes, voies ferrées...) mais aussi infrastructures commerciales (quais) louées à un opérateur dans le cadre de contrats de concession ou de contrat d'exploitation de terminal.

³³ Comme cela a été fait à Dunkerque chez Sea Bulk et NFIou

³⁴ Cela peut être le cas pour des outillages communs à plusieurs terminaux

³⁵ Anvers possède quelques outillages, d'ailleurs désormais rentables depuis quelques années

³⁶ Comme par exemple l'achat de sillons de ferroviaires

³⁷ Cf. intervention de Mr Delwaide, ancien échevin du port d'Anvers sur le rôle nouveau des autorités portuaires lors de l'Assemblée générale de l'ESPO de mai 2007

Par ailleurs, et pour faciliter la venue d'opérateurs privés dans la manutention portuaire y compris sur les terminaux autres que conteneurs, il pourrait être envisagé une exonération de taxe professionnelle pour les filiales et opérateurs pendant 5 ou 10 ans, étant donné que les établissements portuaires ne sont pas actuellement soumis à la taxe professionnelle.

De même, une période de transition pourrait permettre aux établissements portuaires de subventionner pendant un temps limité les filiales créées. Au-delà, si la filiale reste déficitaire, les règles de droit privé devront totalement s'exercer (plan de redressement, cession, liquidation ...)

La principale difficulté de mise en œuvre de cette évolution sera d'ordre social : cette évolution se traduit par une contraction du secteur public³⁸ dont les effectifs seront sensiblement réduits sous un double effet :

- transferts d'activité vers des sociétés de droit privé
- réductions d'effectif pour assurer l'équilibre financier des activités transférées ou filialisées.³⁹

Ceci pourrait conduire la nouvelle autorité portuaire à gérer temporairement et de façon adaptée un certain sureffectif (plan de formation, de reconversion voire d'accompagnement dans d'autres entreprises privées localement).

La problématique des relations entre l'Etat et les ports autonomes conduit parallèlement à s'interroger sur leur structure juridique et leur mode de gouvernance.

4.3.2. Le statut d'établissement public est adapté aux activités relevant du droit public

Le statut actuel d'établissement public de l'Etat des ports autonomes est parfaitement adapté à l'exercice d'activités régaliennes ou d'aménageur relevant du droit public : police de la navigation, création et entretien des infrastructures. Il se révèle d'autant plus approprié que les activités purement commerciales auront été filialisées ou transférées.

Bien que cette séparation soit effective dans de nombreux pays⁴⁰, la maîtrise par l'autorité portuaire de la capitainerie est indiscutablement un facteur de performance⁴² : elle permet une parfaite intégration de la Capitainerie dans la chaîne de décision commerciale d'accueil du navire.

Il est par ailleurs nécessaire que l'autorité portuaire garde la maîtrise du foncier pour assurer une gestion dynamique du développement portuaire dans le cadre d'une vision planificatrice de long terme ce que le statut d'établissement public permet compte tenu des contraintes de domanialité publique.

³⁸ Même si, juridiquement, le personnel des ports est sous contrat de travail de droit privé, ne relevant pas du statut de la fonction publique

³⁹ Le potentiel important de croissance de l'activité portuaire doit permettre de compenser l'impact négatif d'un retour à l'équilibre financier des activités d'exploitation de l'outillage que la réglementation européenne va de toute façon imposer, quelle que soit l'évolution structurelle des ports français.

⁴⁰ 54% des autorités portuaires avaient la maîtrise de la Capitainerie d'après l'enquête de l'IAPH de 1999 portant sur 190 ports mondiaux.

⁴¹ Y compris en France dans les ports récemment décentralisés.

⁴² La capitainerie est intégrée à l'autorité portuaire dans de très nombreux ports d'Europe du nord dont ceux du Benelux

4.3.3. Les fonctions commerciales peuvent être regroupées dans une société de droit privé.

Parallèlement, le regroupement dans une société anonyme, dont l'autorité portuaire serait actionnaire, de tout ou partie de ses fonctions à caractère commercial, peut être envisagé :

Il s'agit notamment :

- du marketing et de la promotion commerciale,
- des participations du port autonome dans des sociétés de manutention ou de gestion de l'outillage,
- des participations dans des activités commerciales connexes (pré post acheminement en particulier).

Cette formule permettrait en effet :

- d'associer d'autres partenaires dans cette société à caractère commercial: collectivités locales, CCI, Union maritimes...
- une plus grande souplesse de gestion de ces participations.

La possibilité de créer une telle société devrait être laissée à l'initiative de chaque place portuaire, de même que la composition de son actionnariat, les conditions requises pour garantir une cohérence stratégique entre cette société commerciale et l'autorité portuaire, indispensable au bon fonctionnement du port, dépendant fortement des contextes propres à chaque place portuaire.

Dans tous les cas, ces organisations devront être assez souples pour pouvoir évoluer dans le temps pour tenir compte d'un environnement en mutation permanente.

4.3.4. La gouvernance et l'exercice de la tutelle doivent être modernisés

L'évolution vers un modèle de « landlord port » à actionnariat public doit être accompagné d'une modernisation de la gouvernance et des modalités d'exercice de la tutelle pour répondre au deuxième objectif de clarification des relations entre l'Etat et le port autonome.

Cette modernisation pourrait porter notamment sur les points suivants :

a) Gouvernance sous la forme d'un directoire et un Conseil de surveillance

Le rôle premier d'un « Conseil d'administration » de port autonome doit être de favoriser une mise en cohérence des stratégies des différents acteurs qui contribuent directement ou indirectement à la performance du port : Etat, collectivités locales, communauté portuaire, partenaires sociaux. Ses travaux doivent se recentrer sur l'élaboration d'une vision commune du développement du port et les décisions structurantes (planification, investissements structurants, accueil de nouveaux terminaux ou d'activité industrielles...). Il doit également s'assurer que les options prises par la direction dans sa gestion quotidienne du port autonome sont conformes à ces orientations stratégiques. A contrario, la direction doit disposer de délégations importantes pour avoir la réactivité commerciale nécessaire.

Le mode de gouvernance avec directoire et Conseil de surveillance semble mieux adapté que le schéma classique avec direction et Conseil d'administration : il doit permettre de recentrer le

Conseil sur ses missions essentielles et éviter certains dysfonctionnements actuels liés, notamment, à la surcharge de l'ordre du jour du Conseil. Le directoire composé au minimum de deux personnes (le directeur général et un autre membre) serait l'organe opérationnel de cet établissement.

Le bon fonctionnement du port suppose que le directoire bénéficie de la confiance du Conseil de surveillance. Il convient pour cela d'accroître les prérogatives du conseil de surveillance en matière de nomination tout en tenant compte des spécificités⁴³ des établissements publics portuaires. Tout en maintenant la nomination du Directeur général⁴⁴ par l'Etat, celle-ci devrait intervenir sur avis conforme du Conseil de surveillance qui devrait avoir le pouvoir non seulement de s'opposer à un choix de l'Etat mais de proposer à l'Etat un candidat alternatif.

b) Représentation de l'Etat au sein du Conseil

La voix de l'Etat au sein du Conseil d'administration s'exprime aujourd'hui d'une part par les trois administrateurs qui le représentent (le Préfet, un conseiller d'Etat, et un représentant local du ministère des finances), d'autre part par le Commissaire du gouvernement et le représentant du Conseil général économique et financier qui n'ont pas voix délibérative.

Cette représentation présente plusieurs inconvénients :

- la double représentation officielle de l'Etat « tutelle » : Commissaire du gouvernement et Conseil Général Economique et Financier ;
- la double représentation du ministère des finances, l'une centrale, l'autre locale avec des voix parfois discordantes ;
- la présence d'un conseiller d'Etat qui par son profil est perçu plus comme un représentant de la tutelle que comme un administrateur.

Cette représentation gagnerait à être simplifiée pour améliorer la lisibilité du rôle de l'Etat et le Conseil pourrait comporter :

- un seul représentant de la tutelle (Commissaire du gouvernement) ayant une responsabilité interministérielle ;
- le Préfet, représentant de l'Etat au plan local ;
- un administrateur représentant l'Etat actionnaire (APE) ;
- le cas échéant, en fonction du nombre d'administrateurs représentant l'Etat, un fonctionnaire plus « technique » contribuant au fonctionnement du port tel que le directeur régional des douanes.

c) Conseil de surveillance et conseil portuaire

Outre les représentants de l'Etat, le Conseil de surveillance devra comporter comme c'est le cas actuellement des représentants :

- des collectivités territoriales,
- des salariés du port autonome,
- des personnes qualifiées représentant le monde économique.

⁴³ Diversité des instances représentées au sein du conseil ; Etat minoritaire en voix bien que seul « actionnaire » ; poids des salariés dans le conseil des structures publiques ; prérogatives de puissance publique déléguées au directeur général...

⁴⁴ L'option de fixation d'une durée de mandat, susceptible d'être renouvelée, mérite d'être examinée.

La composition du conseil doit être rééquilibrée au bénéfice des collectivités locales pour tenir compte de leur implication croissante dans le financement des infrastructures portuaires d'une part, favoriser une parfaite intégration du port dans son environnement immédiat d'autre part⁴⁵.

Les modalités de représentation des intérêts de la communauté portuaire au sein du Conseil se posent. Dans tous les cas, il conviendrait de mettre en place, au côté de ce Conseil de surveillance, un Conseil Portuaire ou Comité de Développement Economique associant l'ensemble des représentants locaux de la place portuaire, avec un pouvoir consultatif, le Président⁴⁶ de ce Conseil Portuaire disposant d'un siège au sein du Conseil de surveillance.

d) Délais de réponse de l'Etat

Toutes les décisions du Conseil d'administration (ou de surveillance) dont la mise en œuvre est conditionnée à un accord formel de l'Etat (prises de participations, conventions de terminal...) devraient être accompagnées d'un délai limite de réponse stipulant qu'à défaut de réponse formelle de l'Etat, ou de demande motivée de prolongation du délai d'instruction, une réponse favorable est réputée acquise.

Un certain nombre de décisions devraient d'ailleurs pouvoir être déconcentrées au niveau du Commissaire du gouvernement.

Ces délais devraient par ailleurs être raisonnables au regard des usages de la vie économique⁴⁷.

e) Gestion sociale

Compte tenu de la complexité de ces dossiers, les rôles respectifs des acteurs doivent être clarifiés⁴⁸ dans le sens d'une plus grande responsabilisation :

- les attributions non déléguables du Conseil d'administration en matière de fixation des conditions générales rémunération doivent être supprimées car elles entrent en conflit avec les règles des conventions collectives. Il en va de même de la notion désuète de tableaux d'effectif ;
- l'intervention de l'Etat doivent être strictement délimitée (procédures budgétaires, contrôle de la Commission Interministérielle de Coordination des Salaires) pour éviter toute ingérence dans la gestion des ressources humaines, l'Etat n'ayant pas, par exemple, à se prononcer sur l'opportunité de tel ou tel accord entre partenaires sociaux.

f) Ordre du jour du Conseil

La faculté pour l'Etat d'imposer l'inscription d'un point à l'ordre du jour du Conseil doit être affirmée. Cette faculté doit lui permettre de jouer pleinement son rôle, en toute transparence, notamment en cas de crise dans la gouvernance du port autonome.

g) Domaine et aménagement

⁴⁵ En ne perdant pas de vue que cette relation privilégiée entre le port et la ville a fait le succès des ports hanséatiques

⁴⁶ Il apparaît souhaitable que le Conseil portuaire soit présidé par le Président du Conseil de surveillance ce qui favorisera la communication entre ces deux instances

⁴⁷ Cette codification pourra utilement s'inspirer des règles en vigueur dans les pays voisins du Benelux.

⁴⁸ Parallèlement, la mise en place de comité d'entreprise, restée en suspens depuis la promulgation des lois Auroux, contribuera à la clarification des règles du dialogue social.

Par analogie avec les ports décentralisés, l'Etat pourrait transférer définitivement les terrains confiés par la loi d'autonomie de 1965 en pleine propriété aux établissements portuaires⁴⁹.

De même, certaines adaptations du code de l'Urbanisme devraient être envisagées pour considérer les établissements portuaires comme personne publique associée, à l'instar des Chambres de Commerce et d'Industrie, dans toutes les procédures d'urbanismes menées par l'Etat ou les collectivités locales.

⁴⁹ Ces terrains sont de toute façon inscrits d'ores et déjà dans l'actif du bilan des ports autonomes.

CONCLUSION

Les exigences de productivité du transport maritime, le gigantisme des navires, la complexité des équipements mis en œuvre, les contraintes de sécurité et de sûreté, tous ces facteurs ont contribué à faire de la manutention portuaire une activité industrielle très pointue. Elle ne peut répondre aux contraintes de performance qu'attendent les clients armateurs et chargeurs que si les entreprises qui opèrent les terminaux ont une pleine maîtrise de leur potentiel technique et humain.

La réforme de la manutention de 1992 a permis de franchir un pas important dans cette voie. Mais elle n'a pas donné aux entreprises une maîtrise complète de l'outillage de quai, ce qui explique en partie la sous performance des ports français : productivité insuffisante, retard d'investissement par rapport aux pays voisins. C'est en particulier le cas sur les terminaux à conteneurs ou la croissance très importante du trafic portée par la mondialisation des échanges impose des investissements considérables. Mais c'est aussi le cas pour de nombreuses autres activités et notamment les terminaux à vrac liquides où les impératifs de sécurité ont une importance toute particulière.

Cette maîtrise par les opérateurs privés de leur potentiel technique et humain impose que les autorités portuaires se recentrent sur leurs activités régaliennes ou d'aménageur, c'est-à-dire deviennent des « landlord port » à l'image de leurs voisins européens. Ceci n'exclut pas la prise de participations par ces « établissements publics » dans des sociétés privées contribuant à l'offre de service portuaire ou à la desserte terrestre du port. Mais en respectant une stricte séparation de leurs activités régaliennes et de leurs activités commerciales comme tend à l'imposer le cadre réglementaire européen.

Cette nécessité fait consensus. Seuls font l'objet de débat d'une part les moyens pour y parvenir, d'autre part le mode de gouvernance de l'autorité portuaire ainsi recentrée. Cette mise en œuvre peut et doit certainement faire l'objet d'une approche pragmatique privilégiant le port par port. Mais cette démarche port par port doit s'inscrire dans un cadre national fixant clairement les objectifs à atteindre.

Ce cadre national doit prendre en compte quelques principes simples :

- le modèle de fonctionnement des grands ports français ne peut pas s'écarter de celui de leurs principaux concurrents ;
- il en est notamment de leur capacité à exercer pleinement les prérogatives régaliennes que la plupart des pays européens confient aux autorités portuaires, ce qui différencie fondamentalement les ports des aéroports ;
- la modernisation de leur structure de gouvernance passe aussi par une modernisation du mode d'exercice par l'Etat de sa tutelle des ports et de son rôle d'actionnaire de manière à conférer aux ports l'autonomie dont ils ont besoin.

Enfin la réforme des ports autonomes ne doit pas faire oublier la nécessité de remédier à un autre handicap majeur des ports français : la qualité insuffisante de leurs dessertes terrestres, notamment ferroviaires, de transports massifiés.