

L'évolution des ports français : quel avenir ?

Jean Debrie, professeur des universités en aménagement et urbanisme
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Introduction. La compétitivité des ports français en question : « l'urgence de l'action » ?

L'évolution des principaux ports français est marquée par deux réformes récentes dans les années 2000 actant un double mouvement de décentralisation (des ports d'intérêt national) et de modification du statut des anciens ports autonomes (devenus Grands Ports Maritimes). Ces deux réformes répondent à une prise de conscience progressive d'un problème de compétitivité des ports français et de la défaillance associée de la politique portuaire. L'absence d'une réelle politique nationale pour ces ports depuis les années 1970 est clairement énoncée par la Cour des Comptes en 2006 dont le titre du rapport - Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action - résume cette prise de conscience. Le constat de cette faiblesse des ports français par rapport à leurs concurrents européens est posé au regard des trafics totaux des ports et plus particulièrement des trafics conteneurisés. De nombreux indicateurs en attestent¹. Dans un contexte d'évolution économique marquée par une tertiarisation de l'économie et une crise de l'appareil productif français impactant les trafics industriels, cette réduction des parts de marché des ports français sur les façades nord et sud européennes interpelle les politiques publiques relatives au développement économique. Le désengagement financier de l'Etat depuis les années 1970 dans les ports français malgré le maintien de sa tutelle tant sur les ports autonomes que sur les ports d'intérêt national est ainsi mis en question. Ces deux facteurs - activité en crise des ports français / absence de politique portuaire nationale - vont alors concourir à une volonté de réformes assez tardives mais relativement similaires à l'évolution des ports dans le contexte européen. Cette évolution discutée dans ce texte modifie profondément le modèle portuaire français et pose différemment la question des enjeux stratégiques à venir pour les ports.

Les réformes des années 2000 : de la décentralisation portuaire aux Grands Ports Maritimes

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (décentralisation des 17 ports d'intérêt national) et la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire

¹ La France, cinquième puissance exportatrice mondiale, ne dispose que de deux ports parmi les cents premiers (Le Havre et Marseille) et n'est que la 5^{ième} puissance portuaire européenne avec 360 millions de tonnes de fret en 2013. La cour des comptes note que de 1990 à 2006, la part de marché en Europe (en volume total) des ports maritimes français est passée de 20,5 à 17,5 % affectant toutes les natures de trafics et particulièrement les ports autonomes. Sur la période 2003/2008, les taux de croissance annuels des ports français sont également loin derrière ceux des grands ports européens, ces derniers avoisinant les 6% par an pour les trafics totaux, portés en partie par les trafics conteneurs. La faiblesse des ports français est particulièrement nette sur le trafic conteneurisé. Jacques Guillaume (2012) le rappelle clairement: « Quand Le Havre est dans un rapport de 0,57 avec Hambourg pour le trafic total en 2008, il est dans un rapport de 0,26 pour le trafic des conteneurs. Quand Marseille est dans un rapport de 1,77 avec Gênes (de 1,9 avec Barcelone), il est dans un rapport de 0,47 avec Gênes pour les conteneurs (de 0,33 avec Barcelone) ».

(transformation des 7 ports autonomes en Grands Ports Maritimes) achèvent donc un série de réformes des ports initiée dans les années 1990 par la modification du statut de la main d'œuvre (mensualisation des dockers en 1992²) et par le développement de la participation privée dans les ports (droits réels sur le domaine public en 1994, convention d'exploitation de terminal en 1999).

La décentralisation des ports³ de 2004 a transféré (au 1^{er} janvier 2007) la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des 17 ports d'intérêt national à des collectivités régionales, départementales et à des syndicats mixtes associant différentes collectivités⁴. Ces collectivités sont donc devenues les nouvelles autorités portuaires⁵. Propriétaires des ports, elles sont également en tant qu'autorité concédante en charge de la définition de la stratégie du développement, de la gestion du domaine, de la maîtrise d'ouvrage des projets de développement et de la détermination des régimes d'exploitation du port. Ce transfert valide le changement d'un modèle portuaire basé sur un dialogue entre l'Etat (autorité concédante et autorité régaliennne) et les Chambres de Commerce et d'Industrie (en charge des concessions portuaires) à un modèle tripartite composé des nouvelles autorités concédantes (les collectivités territoriales), des concessionnaires qui restent pour l'essentiel les Chambres de Commerce et d'Industrie⁶ et de l'Etat toujours autorité régaliennne investie du pouvoir de police portuaire. Ce processus de décentralisation produit ainsi une nouvelle partition publique basée sur une dissociation des fonctions de concédant (les collectivités territoriales en particulier régionales), de concessionnaire (les Chambres de Commerce et d'Industrie) assurant la fonction d'exploitant sous contrôle du concédant et de l'Etat assurant les fonctions

² Cette réforme de 1992 met fin au régime intermittent des dockers et encourage leur recrutement par les entreprises privées de manutention. Elle ne concerne pas les portiqueurs et grutiers toujours salariés des autorités portuaires. La fin de cette dissociation entre manutention horizontale et verticale sera au cœur de la réforme des ports autonomes en 2008 impliquant un transfert de personnel et une cession des outillages de manutention.

³ Deux actes législatifs avaient initié cette décentralisation. Les lois n°83-8 du 7 janvier 1983 et 83-663 du 22 juillet 1983 ont autorisé le transfert de compétences de l'Etat aux départements (ports de commerce et pêche) et aux municipalités (ports de plaisance) sur le domaine portuaire de plus de 500 petits ports. Le transfert de compétence de l'Etat à la Collectivité Territoriale de Corse des ports d'Ajaccio et Bastia constitue un deuxième acte encadré juridiquement par la loi du 22 janvier 2002.

⁴ Collectivités régionales : ports de Lorient, Brest et Saint Malo (Bretagne), ports de Boulogne et Calais (Nord pas de Calais), port de Bayonne (Aquitaine), ports de Sète et Port-la Nouvelle (Languedoc-Roussillon). Collectivités départementales : ports de Toulon (Var) et Nice (Alpes Maritimes). Syndicats mixtes : ports de Cherbourg et Caen (Région Basse-Normandie, Départements Seine Maritime et Calvados) et Dieppe (Région Haute-Normandie, Département Seine-Maritime, Communauté d'Agglomération et Ville de Dieppe).

⁵ Selon les termes de la loi, « *toutes collectivités territoriales ou groupement de collectivités territoriales* » avaient jusqu'au 1^{er} janvier 2006 pour demander d'exercer les compétences prévues pour chacun des ports avant arbitrage de l'État en cas de candidatures multiples. Ce transfert déroge ainsi au principe des blocs de compétences et a introduit une procédure concurrentielle entre collectivités.

⁶ Malgré la possibilité d'ouvrir à la concurrence l'exploitation portuaire aux termes des concessions, 9 ans après le transfert, seule la concession du port de Cherbourg a été ouverte à un opérateur privé signalant le maintien d'une exploitation publique (CCI) de ces ports décentralisés.

régaliennes (police de l'environnement, police du plan d'eau et des matières dangereuses), État demeurant par ailleurs l'autorité de tutelle des Chambres de Commerce et d'Industrie.

Les ports autonomes (Le Havre, Marseille, Dunkerque, Nantes-Saint Nazaire, Rouen, La Rochelle, Bordeaux) sont donc ensuite concernés à partir de 2008 par la réforme de leur statut (nouveau statut de Grands Ports Maritimes) portant sur trois volets principaux : la cession des outillages des terminaux portuaires à des opérateurs privés⁷ (retrait des autorités portuaires des activités d'exploitation), le transfert des employés portuaires (grutiers et portiqueurs) à ces entreprises de manutention⁸, la modification de la gouvernance du port (mise en place d'une gouvernance associant un directoire (3-4 membres) et un conseil de surveillance (17 membres extérieurs au monde portuaire) assisté d'un conseil de développement (20-40 membres du monde portuaire)). Cette réforme nationale est transposée dans des accords-cadres locaux achevés en 2011 prenant en compte les spécificités de chaque place portuaire⁹. Elle impose l'élaboration de projet stratégique par port définissant les modalités de gestion des terminaux portuaires et les principaux axes de développement. Ces projets stratégiques (élaborés pour 5 ans) autorisent une base de contractualisation entre les ports, l'Etat et les collectivités territoriales actant une refonte des objectifs portuaires. Ces projets stratégiques doivent être compatibles avec les orientations fixées par les conseils de coordination interportuaire dont dépendent les ports¹⁰. Cette réforme des ports autonomes et le nouveau statut des Grands Ports Maritimes valident au final un recentrage des fonctions de l'autorité portuaire sur les fonctions d'aménagement et de régulation et le développement d'une exploitation privée des ports. Elle repose sur cette partition entre sphère publique (aménagement, régulation) et sphère privée (exploitation) transposée par place portuaire. A ce titre, elle correspond à l'évolution générale des grands ports européens structurée sur cette partition et a donc consolidé un modèle portuaire proche des concurrents européens mais transposé par place portuaire avec des dérogations variées s'adaptant au profil de chaque port.

Un nouveau modèle portuaire : une évolution standard... dans un contexte spécifique

La relative conformité de l'évolution de l'organisation portuaire française avec l'évolution générale des ports en Europe et plus globalement dans le monde peut être relevée dans un

⁷ Cession aux opérateurs privés des actifs publics évalués dans les projets stratégiques de chaque port et contrôlés ensuite par une commission nationale d'évaluation des cessions d'outillage portuaire.

⁸ Transfert du droit public au privé qui avait donc pour objectif de supprimer la différence de statut entre une manutention verticale (les grutiers et les portiqueurs anciennement salariés du port autonome) et la manutention horizontale (les dockers pour la plupart salariés des entreprises de manutention). Ce transfert a été encadré par des conventions négociées par port.

⁹ Les terminaux spécialisés des trois grands ports français (Le Havre, Marseille, Dunkerque) fonctionnaient déjà pour la plupart sur la partition préconisée dans la loi nationale. Pour les terminaux multi-usages à fréquentation ponctuelle des autres ports, des formes variées de dérogation (filiale portuaire, société d'économie mixte) ont été proposées pour permettre aux autorités portuaires de prolonger l'exploitation de terminaux moins rentables.

¹⁰ Conseil de coordination Atlantique (Nantes Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux), Conseil de coordination de la Seine (La Havre, Rouen, Port de Paris) censés réduire les risques de concurrence entre ports.

premier temps. Entre décentralisation des ports secondaires et évolution de la partition public-privé dans les grands ports, les ports français sont donc marqués par une phase de dévolution pour reprendre la terminologie anglo-saxonne, à savoir une modification des responsabilités publiques et privées dans l'encadrement portuaire au profit d'une contribution plus prononcée des acteurs publics locaux (pour les ports décentralisés) et des opérateurs privés (pour les Grands Ports Maritimes). Cette modification participe d'une forme de standardisation des modèles portuaires européens dans un contexte communautaire de libéralisation des secteurs du transport et d'encadrement progressif des règles concurrentielles. Standardisation donc, il reste qu'il importe de relever dans un deuxième temps que cette évolution générale est transposée dans un contexte national et des contextes locaux spécifiques. Et si il est une spécificité française, c'est bien la place toujours importante de l'Etat central qu'il s'agit de noter tant dans l'encadrement des ports pourtant décentralisés (fonctions régaliennes, contrôle des comptes des Chambres de Commerce et d'Industrie) que dans l'encadrement des Grands Ports Maritimes (droit de véto, validation des projets stratégiques, nomination des directeurs des ports) différenciant le modèle portuaire français des modèles européens du nord de l'Europe basés sur un encadrement municipal-régional beaucoup plus prononcé.

Les effets de ces réformes restent à ce stade impossibles à mesurer. La crise de 2007-2008 a, en France comme ailleurs, largement impacté les trafics portuaires. Les objectifs fixés dans les premiers projets stratégiques se sont rapidement retrouvés caducs dans les ports décentralisés et les Grands Ports Maritimes. Les trafics ont retrouvé leur niveau de 2007 à partir de 2014 interdisant une mesure des effets des réformes sur l'activité portuaire. Dans une logique non comptable, on peut néanmoins souligner un effet clair de ces réformes sur la mise en place d'une stratégie portuaire renouvelée. Dans les ports décentralisés, les nouvelles autorités concédantes ont opté pour un contrôle accru des concessions et une relance des financements sur les filières structurantes de l'activité portuaire de ces ports secondaires (nautisme et réparation navale, pêche, passagers, agro-alimentaire...) et sur les filières émergentes de la transition énergétique (éolien). Elles balisent également progressivement les conditions d'une synergie entre les ports dans le cadre de schémas aptes à assumer des spécialisations portuaires à l'échelle régionale. L'introduction de la question portuaire dans les schémas régionaux et départementaux et dans les contrats de projet associant l'Etat et les collectivités est croissante marquant une remise à l'agenda des ports également lisible dans les documents de planification urbains. Dans les Grands Ports Maritimes, la déclinaison des projets stratégiques encadrée par un plan national de relance portuaire (2013) indiquant les orientations prioritaires à mener dans trois domaines (logistique, environnement, industrie) marque également le renouveau d'une réflexion sur le devenir portuaire. Aux premiers projets stratégiques (2009-2013) peu réalistes et peu précis sur les objectifs à suivre rédigés dans l'urgence notamment pour organiser la cession des terminaux a succédé une seconde vague de projets (2014-2019) plus prospective et plus complète sur les filières à développer. Relance d'une réflexion stratégique indéniable donc, il restera néanmoins à en évaluer les effets sur une compétitivité nouvelle des ports français et donc leur avenir.

Quels avenir pour les ports français : vers une évolution du couple port/industrie ?

Cet avenir des ports français est tributaire des variations de l'économie mondiale et des différents scénarios possibles de cette évolution (continuité de la mondialisation maritime ? Régionalisation du commerce mondial ? Nouvelle crise et réduction des trafics internationaux ?...). Sans présager de cette évolution, il est possible d'avancer que la réforme des ports français a au moins autorisé une réflexion sur les filières à privilégier et sur les stratégies à adopter pour en assurer le développement. Et le recentrage des autorités portuaires sur les fonctions d'aménagement¹¹ (gestion environnementale, gestion domaniale, infrastructures portuaires, démarche prospective) pourrait autoriser une approche nouvelle de la gestion portuaire dans un contexte où les ressources foncières disponibles dans beaucoup de ports sont suffisantes pour accepter de nouvelles activités¹².

De nombreux freins restent néanmoins à lever suite aux réformes. Ces freins sont connus et relevés périodiquement dans les différents rapports qui ont accompagné les projets et les évaluations des réformes¹³. Ces évaluations identifient notamment quatre éléments problématiques dans le fonctionnement des ports français : la difficile relation entre les échelons de l'action publique et la nécessité d'une gouvernance plus entrepreneuriale (les ports restant marqués par le poids de l'Etat central, la contribution sous contrôle des collectivités et l'autonomie relative des autorités portuaires), la faiblesse des connexions intermodales (fleuve et fer) à l'arrière-pays et la question des grands investissements associés, la question du dialogue social dans les places portuaires et enfin la nécessité d'une approche plus commerciale dans la gestion des ports français. De nombreuses préconisations en découlent sur les aspects organisationnel et infrastructurel du jeu portuaire. En filigrane, il apparaît une critique récurrente de la position ambiguë de l'Etat entre réduction de ses investissements (la relance des investissements en 2008 a été de courte durée) mais maintien d'un contrôle de sa tutelle. On notera avec intérêt que le rapport du groupe de travail du Sénat sur la réforme portuaire en 2011 appelle même à une décentralisation des Grands Ports Maritimes et à la mise en place de société de développement local associant les collectivités pour garantir ce modèle plus entrepreneurial. Sans prendre position sur cette recommandation,

¹¹ L'évolution des ports en Europe traduit cette transition vers un modèle de port aménageur. Les travaux de Marion Magnan sur l'évolution du rôle des autorités portuaires en France démontrent le caractère encore non stabilisé de cette nouvelle fonction d'aménageur consacrée par la réforme de 2008. Cette fonction implique des compétences et des outils nouveaux et des arbitrages complexes sur le domaine portuaire (Magnan, 2016).

¹² Le foncier des Grands Ports Maritimes est de 35 000 ha. Une partie importante de ce foncier est consacrée à la gestion environnementale et les régulations de l'urbanisme et de l'aménagement contraignent une partie de ce foncier. Mais à l'exception du port de la Rochelle, les Grands Ports Maritimes en particulier du Havre, de Marseille, de Dunkerque disposent de réserves foncières mobilisables pour de nouvelles activités.

¹³ Rapport de la Cour des Comptes en 2006, rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées en 2007, évaluation du Sénat en 2011 (Grands Ports Maritimes) et 2014 (ports décentralisés), 4 rapports parlementaires en 2016 sur les ports de l'axe Seine, sur l'axe Rhône, sur les ports Atlantique et les ports du Nord.

on peut souligner que les ports du Nord de l'Europe reposent effectivement sur des gouvernances locales plus entrepreneuriales.

Au-delà de ces freins identifiés, il nous semble essentiel d'ajouter un dernier élément nécessaire à la mise en place d'une nouvelle trajectoire portuaire, celui de la politique industrielle associée à ce nouveau modèle. On ne peut que se réjouir de la réintroduction de cette question industrielle dans le plan de relance portuaire de 2013 et donc de son développement dans la deuxième vague de projets stratégiques en complément du volet logistique et du volet environnemental. Les travaux sur les filières industrielles de la transition énergétiques démontrent sur des filières spécifiques (bio-carburant, éolien offshore...) la pertinence des systèmes portuaires (leurs fonciers, leurs emplois, leurs écosystèmes, leurs situations géographiques) pour être les points d'appui du développement de cette transition énergétique¹⁴. La compétitivité portuaire ne peut se mesurer au simple volume de marchandises ou millions de conteneurs transitant par les ports mais implique une pleine mesure de la capacité portuaire à développer les filières économiques aptes à assumer les objectifs de transition écologique et participer au développement de l'activité économique. A ce titre, les espaces portuaires apparaissent comme des espaces de ressource pertinents justifiant l'intérêt et le financement des actions publiques en complément des réformes organisationnelles menées autorisant un recentrage du rôle des autorités portuaires sur des fonctions d'aménagement du territoire.

Bibliographie

Cour des Comptes. (2006) Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action, rapport public thématique de la Cour des Comptes, juillet 2006, 189 p.

Debie J., Lavaud-Letilleul V. (2010) La décentralisation portuaire : réformes, acteurs et territoires, Editions l'Harmattan, 223 p.

Frémont A. (2009) « L'avenir des ports maritimes » in revue Futurible, n°358.

Guillaume J. (2012) « Les mutations récentes de la gouvernance des ports français sous la pression des contraintes internationales » in Revue L'espace politique, n°16.

Lacoste R., Gambet E. (2015) « Ports et filières industrielles de l'économie verte : enjeux et pratiques » in Revue Transports, n°489.

Magnan M. (2016) « Le domaine portuaire entre protection et valorisation : l'ambiguïté de la notion d'utilité publique au prisme du droit domanial » in revue Flux, n°103-104.

Revet C. (2011) Les ports français : de la réforme à la relance, rapport d'information du Senat-commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, n°728.

¹⁴ Les travaux menés au CEREMA par Romuald Lacoste et Emmanuel Gambet sur l'enjeu pour les ports des filières industrielles de l'économie verte (2015) sont éclairants. Ils démontrent sur des filières spécifiques (géothermie, biocarburant, éolien) la capacité potentielle des ports à articuler les besoins de ces nouveaux systèmes productifs. Cette potentialité implique alors une coordination entre des questions productives (besoin des industriels), logistique (transport et service) et territoriales (politiques publiques) et donc un agenda pour les autorités portuaires.