

Enjeux et perspectives de la décentralisation portuaire

Odette HERVIAUX
sénatrice du Morbihan

2014

Enjeux et perspectives de la décentralisation portuaire

rappor final

établi par

Odette HERVIAUX
sénatrice du Morbihan

mission auprès du Ministre délégué auprès du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche,

confiée par le Premier ministre

Avec l'appui de

Marc SANDRIN,

ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts,

membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable

14 mars 2014

Sommaire

Résumé	3
Liste des recommandations	4
Introduction.....	7
1. La situation institutionnelle, les principes d'organisation et les stratégies de développement.....	9
1.1. Les ports maritimes décentralisés français : quelques chiffres	9
1.2. Rappel du cadre législatif	12
1.3. Les autorités portuaires	13
1.4. Les principes d'organisation des services portuaires.....	14
1.4.1. <i>Des modes d'exploitations dépendant des réalités et des enjeux.....</i>	14
1.4.2. <i>La dualité traditionnelle Etat-CCI laisse place à de nouvelles organisations dans les anciens ports d'intérêt national.....</i>	15
1.4.3. <i>Un cadre de responsabilité de l'exploitant portuaire non stabilisé.....</i>	17
1.5. L'élaboration, la formalisation et le partage des stratégies de développement	19
1.5.1. <i>Des enjeux concernant les collectivités territoriales et l'Etat.....</i>	19
1.5.2. <i>Des stratégies formalisées.....</i>	21
1.5.3. <i>Des lieux de gouvernance et de concertation variés et souvent complexes.....</i>	21
1.6. Les investissements	25
1.6.1. <i>Des investissements publics de remise à niveau très lourds</i>	25
1.6.2. <i>De très importants projets d'infrastructures alors que certains ports sont en sur capacité.....</i>	26
1.6.3. <i>Des financements de l'Etat limités à ses obligations passées sauf exception.....</i>	27
1.7. La compétence de police partagée entre l'Etat et l'autorité portuaire	27
2. Le port, lieu de services et d'activités, dans un contexte concurrentiel.....	30
2.1. Les services à la marchandise	30
2.1.1. <i>La manutention</i>	30
2.1.2. <i>La gestion de la TVA, du dédouanement et des contrôles vétérinaires et phytosanitaires.....</i>	31
2.2. Les services portuaires aux navires.....	32
2.2.1. <i>Le pilotage et le remorquage</i>	32
2.2.2. <i>Le dragage et le contrôle des profondeurs</i>	32
2.2.3. <i>L'avitaillement et le passage aux GNL des navires.....</i>	32
2.3. Les activités industrielles et de stockage présentes et en projet	33
2.3.1. <i>La réparation, la construction navale et la déconstruction.....</i>	33
2.3.2. <i>Les industries ou stockages de produits dangereux installés en bord à quai ou à proximité.....</i>	33
2.3.3. <i>Les projets industriels liés aux EMR</i>	34

2.3.4. <i>Les activités de stockage avec ou sans valorisation (céréales, engrais, fruits...)</i>	35
2.3.5. <i>La simplification des procédures d'implantation des industries et stockages en zone portuaire</i>	36
2.4. La concertation entre acteurs publics et acteurs privés.....	36
2.5. Les systèmes d'information portuaires.....	37
3. Le port et les coopérations régionales, nationales, européennes et internationales	38
3.1. Les besoins et enjeux des coopérations au niveau des façades maritimes et vers l'intérieur.....	38
3.1.1. <i>Les besoins de coopération</i> ,	38
3.1.2. <i>Les enjeux et conditions du développement du report modal</i>	39
3.2. La coopération intra-régionale.....	40
3.2.1. <i>Une coordination stratégique structurée entre les ports de commerce décentralisés</i>	40
3.2.2. <i>Des attentes en matière de relations avec le GPM, là où il en existe un</i>	41
3.3. La coordination maritime et fluviale interrégionale et avec les pays voisins.....	41
3.3.1. <i>Les conseils maritimes de façade</i>	41
3.3.2. <i>Les conseils de coordination interportuaire</i>	42
3.3.3. <i>Une coordination pour le fluvial inégale</i>	43
3.3.4. <i>Vers des Conseils de coordination élargis</i>	43
3.3.5. <i>La coopération maritime avec les pays voisins</i>	44
3.4. La représentation des ports décentralisés au niveau national.....	45
3.5. La présence des ports décentralisés dans les schémas directeurs et les financements européens.....	46
3.5.1. <i>Le réseau RTE T</i>	46
3.5.2. <i>Les financements des contrats de plan Etat-Régions et européens</i>	46
4. Conclusion.....	47
Annexes.....	50
1. Lettre de mission	51
2. Liste des personnes rencontrées.....	55
3. Etat des réponses aux Questionnaires	58
4. Autorités portuaires et délégataires actuels des principaux ports de commerce décentralisés.....	59
5. Statistiques de trafic des ports (2012).....	60

Résumé

La mission, mandatée par le Premier ministre et travaillant en relation avec le Ministre délégué en charge des transports, de la mer et de la pêche, après avoir mené de nombreux entretiens et des visites sur le terrain, propose des éléments de bilan de la décentralisation des ports maritimes conduite depuis 1983 et des recommandations.

Elle a noté un engagement fort des nouvelles Autorités portuaires, issues des lois de décentralisation de 2002 (Ports d'Ajaccio et de Bastia) et 2004 (autres ports de métropole anciennement d'intérêt national). Celles-ci, majoritairement des Régions, ont investi 5 à 10 fois plus, chaque année, que ce que faisait l'Etat précédemment, très largement pour remettre les ports aux normes en vigueur. Elles se sont impliquées progressivement et contrôlent de façon beaucoup plus serrée les exploitants, que sont, sauf exception, les chambres de commerce et d'industrie. Elles conduisent, globalement, des stratégies très ambitieuses, voire volontaristes, sur la base de plans stratégiques dont la formalisation du diagnostic et des impacts est parfois perfectible. Les autorités portuaires issues des lois de 1983 ne sont pas en reste et oeuvrent souvent en lien avec les Régions.

Les ports décentralisés sont, davantage que les grands ports maritimes, situés au cœur des agglomérations et ont un domaine portuaire limité, parfois trop exigu. Les autorités portuaires et les collectivités locales sont amenées à construire un partenariat alors même que leurs intérêts ne convergent pas nécessairement, les retombées du port dépassant, notamment en termes économiques, le périmètre de l'agglomération siège. Celui-ci prend différentes formes, dont certaines peuvent sembler bien lourdes. Les lois de décentralisation en cours devraient permettre d'avancer sur la clarification des rôles et l'animation de la construction des consensus.

La recherche du juste équilibre entre le public et le privé dans l'exploitation opérationnelle des ports, jusqu'à la manutention, reste un sujet ouvert. Les conventions de délégation de service public, signées ces dernières années, présentent parfois des ambiguïtés voire des risques pour le délégataire et aussi, par rebond, pour le délégant. L'organisation de la manutention est fortement marquée par des réalités locales qu'il convient de ne pas déstabiliser. Les autorités portuaires gagneraient souvent à renforcer l'écoute et à faire vivre des partenariats basés sur la confiance tant avec le tissu économique régional qu'avec les acteurs de la protection de l'environnement.

Les enjeux portuaires nationaux sont trop souvent abordés en focalisant l'attention sur les seuls grands ports maritimes. L'importance régionale des ports décentralisés, comme leur contribution à l'économie bleue nationale, notamment en matière d'énergies maritimes renouvelables, impose de rééquilibrer les approches.

La coopération entre ports d'une même façade est, aujourd'hui, insuffisante, même si l'on note de plus en plus d'initiatives. Les Conseils de coordination interportuaires pourraient être élargis aux principaux ports décentralisés.

La représentation nationale des ports décentralisés est aujourd'hui quasi inexistante hormis pour les sujets d'exploitation ou sociaux. Elle est à construire. Les projets de règlements européens sur les régulations économiques dans les ports maritimes en renforcent la nécessité.

Liste des recommandations

pages

Gouvernance

Inciter les Autorités portuaires à mettre en place les instances de concertation, d'élaboration des consensus, en s'appuyant sur les dispositions de la loi du 27 janvier 2014 et le rapport d'avril 2013 (N° 498) des sénateurs GOURAULT et HERVE sur le rôle de chef de file de la Région en matière de développement économique	24
Etudier l'opportunité de rattacher certains ports départementaux à la Région ou à la Métropole au titre du rôle de chef de file chargé du développement économique	24
Proposer une disposition législative disposant que les orientations régionales sur le développement des ports peuvent s'imposer, sous certaines conditions, aux SCOT	24
Accorder un droit de préemption foncière à l'autorité portuaire, dès lors que le besoin correspondant figure bien dans un schéma directeur officiellement validé.	24
Demander aux autorités portuaires en charge des ports décentralisés suffisamment importants d'élaborer et de formaliser avec les parties prenantes une stratégie portuaire. Celle-ci comprendra un état des lieux, un projet de développement et une analyse des impacts socio-économiques locaux, régionaux et environnementaux en résultant. Elle sera mise à jour régulièrement	21
Finaliser, entre RFF et les autorités portuaires, les conventions de transfert des équipements ferroviaires pour permettre aux ports de mener une politique ambitieuse de développement de l'activité ferroviaire, en fonction des trafics portuaires	40

Relations Acteurs Publics-secteur privé

Inciter les Autorités portuaires à partager leurs expériences pour définir, en lien avec l'Etat, un cadre de référence de l'organisation des exploitations, pertinent, intégrant une réelle analyse des risques, solide au niveau juridique et répondant aux spécificités de chaque port	19
Inciter les Autorités portuaires à constituer des instances de concertation professionnelle, réunissant des personnalités qualifiées, des chargeurs, des armateurs et des acteurs portuaires. Ces instances devront aider à optimiser les investissements et les organisations et de façon générale à améliorer concrètement l'attractivité de la place portuaire	37
Suivre de près les évolutions du droit européen en matière d'aides publiques aux ports maritimes	19

Etudier les mesures à prendre pour éviter toute pénalisation des ports français assurant le transit de passagers et en concurrence avec des ports étrangers. 29

Organisation portuaire

Conserver l'unicité des capitaineries et ménager un statu quo de plusieurs années avant d'envisager éventuellement d'élargir le champ des missions transférées aux autorités portuaires tant spatialement (liste des ports) que fonctionnellement. 28

Associer les principaux ports décentralisés aux expérimentations en matière de simplification des mesures douanières ou fiscales ou d'optimisation des contrôles phytosanitaires ou vétérinaires et mettre en place des organisations des services de l'Etat adaptées aux besoins, même ponctuels, des ports décentralisés 31

Demander au groupe de travail sur l'organisation de la manutention, mis en place par le ministre en charge des transports, de bien prendre en compte la diversité des situations dans les ports décentralisés, s'agissant des équilibres entre performance/productivité/satisfaction des clients et protection des professionnels concernés. 30

Développement industrielo portuaire

Bien stabiliser la politique nationale des énergies marines renouvelables pour éviter des investissements sous productifs dans certains ports 35

Soutenir les projets de base d'avitaillage de GNL notamment à Roscoff 33

Analyser si le cadre général de l'élaboration des PPRT est adapté aux ports décentralisés ou bien si les dispositions de la circulaire du 25 juin 2013 ou d'autres sont à appliquer à ces ports. 34

Renforcer l'expertise des Autorités portuaires en matière environnementale, intégrer des associations dans des instances ad hoc, et de façon générale décliner les propositions du rapport CGEIET CGEDD d'octobre 2013 sur « la mise en oeuvre des projets portuaires pour y développer durablement les activités logistiques et industrielles » en les adaptant au contexte des ports décentralisés 25

Nommer un haut responsable auprès du Préfet de Région pour coordonner les instructions et autorisations de l'Etat et de la Commission européenne, s'agissant des projets portuaires les plus complexes 26

Inciter les autorités portuaires à définir des conditions d'attribution et de renouvellement des autorisations d'occupation temporaire (AOT) qui soient incitations pour les investisseurs privés et qui garantissent l'intérêt général du Port 35

Coordination par façade et au niveau national

Rechercher une représentation nationale des autorités portuaires des ports décentralisés en lien avec celle des GPM 45

Elargir les missions et la liste des parties prenantes des Conseils de coordination inter portuaire au niveau de chaque façade maritime et renforcer la coordination avec les Conseils maritimes de façade, sans pour autant calquer nécessairement les zones géographiques de compétence 44

Introduction

Peu de gouvernements de la V^{ème} République ont essayé de tirer profit des avantages de notre situation géographique (au cœur du carrefour méditerranéen, en façade Atlantique avancée, au début du couloir Manche et Mer du Nord) et de la bonne répartition de nos ports sur toutes nos façades maritimes en métropole et en outre-mer. Quelques grandes réformes ont néanmoins eu lieu mais elles n'ont pu enrayer le retard de nos places portuaires.

30 ans se sont écoulés depuis le début de la première réforme de décentralisation portuaire, achevée en 2007 par le transfert des derniers ports d'intérêt national métropolitains aux collectivités et par la compétence des Régions en matière de ports maritimes de commerce.

Les ports décentralisés pèsent pour 80% du trafic passagers et 20% du trafic de marchandises de l'ensemble des ports français. En matière de conteneurs, la part des ports décentralisés est de l'ordre de 2%, essentiellement concentrée à Brest, Sète et Port-Vendres. Certains sont, en outre, des ports de pêche importants, tels Boulogne ou Lorient. Tous ou presque ont des activités de pêche, de plaisance ou d'accueil de navires de croisière.

La France a trop longtemps méconnu voire ignoré sa potentialité maritime. Alors que la plus grande part du transport mondial (80%) se fait par voies maritimes, le développement attendu des échanges fera encore grossir ces flux.

La mer peut, dans la période difficile que nous vivons, devenir à relativement court terme une de nos plus belles opportunités économiques à condition de mettre tout en œuvre pour favoriser les complémentarités de tous les secteurs maritimes, dans une stratégie globale de développement. Parmi ces secteurs, la priorité doit être mise sur la compétitivité de nos ports, quelle que soit leur importance.

En 2008, avec la loi instituant les grands ports maritimes (GPM), une étape importante a été franchie. Même si certains point méritent encore d'être améliorés, tels que ceux soulignés par le rapport de la Cour des comptes et le rapport sénatorial de C. REVET de 2011, les bases sont bonnes. Il convient de laisser du temps à leur mise en place.

Bâtir une stratégie nationale des ports, c'est d'abord s'interroger sur le moyen de combler le retard pris par nos grands ports nationaux. Il faut renforcer leur attractivité et intensifier leur développement commercial. Ce que les GPM ont défini dans leur plan stratégique et qui sera actualisé prochainement, il convient que les ports décentralisés le fassent au même niveau de qualité, au service de l'aménagement du territoire et en intégrant les relations avec les agglomérations siège.

Les ports décentralisés sont marqués, plus que les GPM, par la proximité avec la ville et le poids de la pêche et de la plaisance.

Si les problématiques d'aménagement dans ou à proximité de zones à valeur écologique sont moins prégnantes dans les ports décentralisés que dans les GPM, on ne peut les passer sous silence.

Il s'agit ensuite d'appréhender les manières de favoriser les complémentarités entre tous nos ports, par région ou par façade, et de les mettre en synergie au niveau national. La question incontournable de la coordination doit être reprise.

Compte tenu du délai disponible et vu l'évolution plus récente du statut des ports des outre-mer et leurs spécificités, la mission a focalisé l'analyse sur les ports de commerce de métropole.

On compte, en métropole, 57 ports maritimes¹, dont 7 sont des Grands ports maritimes qui, n'étant pas décentralisés, sont hors du champ de l'analyse. La mission a concentré ses travaux sur les 26 ports de commerce décentralisés avec un trafic annuel supérieur à 100 000 Tonnes. Le plus grand port, par le tonnage, est Calais (34 MT), suivi de Sète (3,6 MT).

Le tonnage cumulé de ces 26 ports représente 20 % du tonnage total transitant par les ports français de métropole.

Ces ports génèrent, au total, de l'ordre de 30 000 emplois directs².

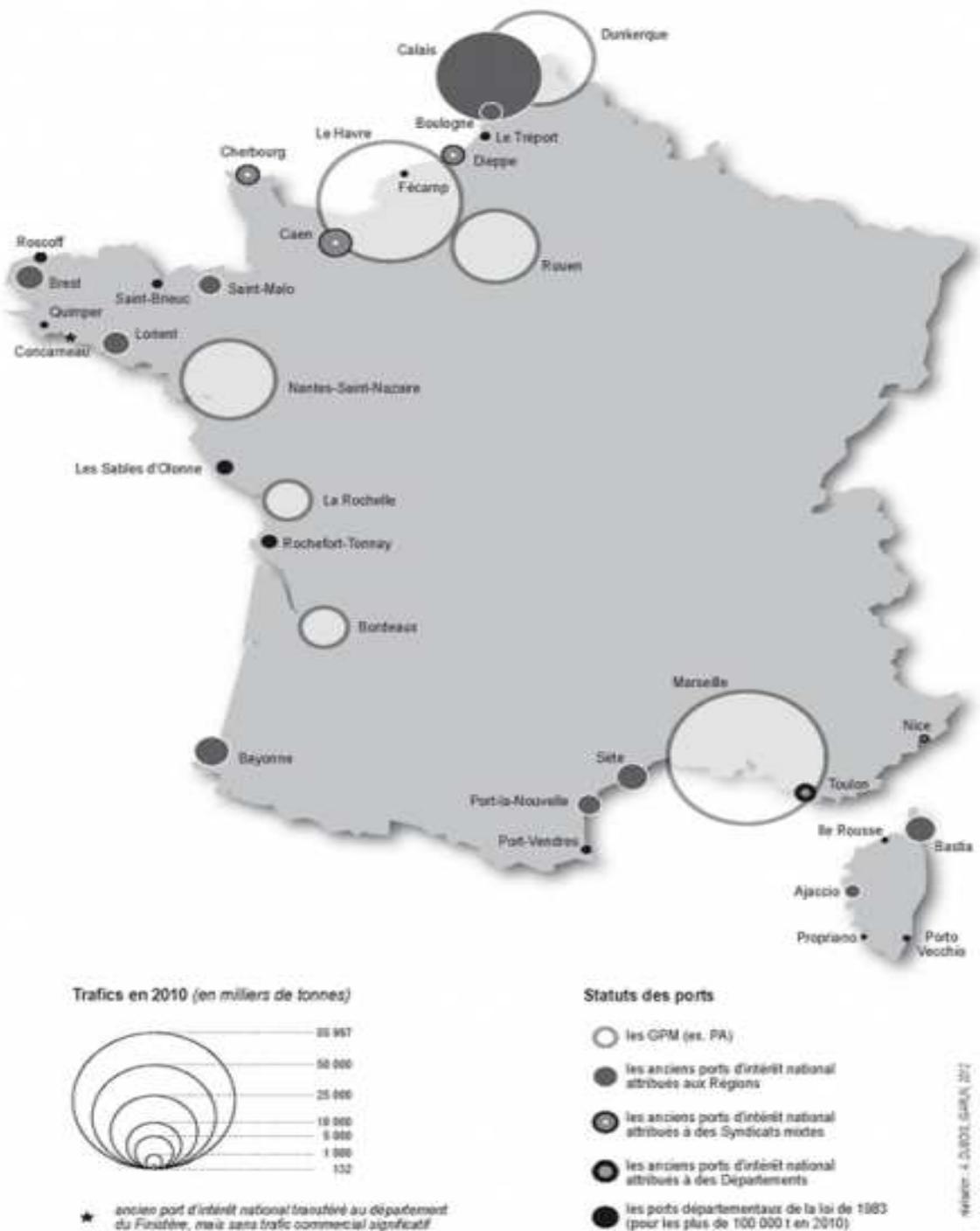
Le rapport comprend d'abord des éléments de bilan physique et institutionnel des ports décentralisés. Il aborde ensuite les services rendus aux navires et aux marchandises. Il identifie les coopérations à différents niveaux visant à développer notamment le report modal du trafic routier, ainsi que toute mutualisation ou partage d'expérience opportuns. La question importante du portage des intérêts des ports décentralisés aux niveaux national et européen est évoquée.

¹ Liste des ports qui font l'objet de statistiques transmises au préfet, cf arrêté du 24 octobre 2012 pris en application de l'article R. 154-1 du code des ports maritimes).

²Source déclarative et extrapolée . Cumul de l'activité portuaire stricto sensu, y compris la transformation du poisson en zone portuaire et les activités industrielles portuaires.

1. La situation institutionnelle, les principes d'organisation et les stratégies de développement

1.1. Les ports maritimes décentralisés français : quelques chiffres



Cette carte issue du *Marin* illustre le trafic total des ports de métropole. Si Calais, avec ses 35 MT, essentiellement dû au trafic des ferries avec Douvres, s'intercale parmi les grands ports maritimes (GPM), le deuxième, Sète, avec 3,5 MT pèse la moitié du plus petit GPM.

Le tonnage cumulé de ces 26³ ports décentralisés représente 20 % du tonnage total transitant par les ports français de métropole. 70 % du trafic national en Ferry ou en navire roulier passe par ces ports décentralisés.

Les ports décentralisés ne pèsent que 5,5 % du total national des marchandises diverses, en conteneurs ou en lots chargés en LO/LO⁴,

Trois ports décentralisés ont un trafic de conteneurs significatif: Brest, (notamment de l'exportation des industries agroalimentaires), Sète et Port-Vendres (fruits à l'importation). Ils représentent environ 2 % du total national. Plusieurs autres ont des trafics de conteneurs notamment pour la desserte des îles de la Manche. Par exemple, la liaison hebdomadaire depuis Cherbourg vers les îles Anglo-normandes et Southampton représentent 600 conteneurs par an.

Les autres trafics sont constitués principalement de céréales à l'export, d'importation d'aliments pour le bétail et d'engrais, de produits pétroliers raffinés ou de gaz à l'import, de matériaux pour le BTP, notamment marins, d'entrants et de production des industries portuaires (aciérie de Bayonne, usine d'engrais de Tonnay-Charente ou du Tréport...), des matériaux de recyclage, de la construction ou réparation navale, de colis lourds.

ports	trafic total 2012, en milliers de tonnes	dont vracs (hors matériaux marins) et marchandises diverses
Calais	34 147	525
Sète	3 605	3 455
Bayonne	3 233	3 233
Caen Ouistreham	3 184	536
Bastia	3 114	314
Brest	3 033	2 976
Lorient	2 475	1 960
Port La Nouvelle	1 900	1 900
Cherbourg	1 890	189
Dieppe	1 845	190
Ajaccio	1 746	346
Saint Malo	1 451	1 061
Toulon	1 300	0
Les sables d'Olonnes	965	709
Rochefort-Tonnay Charente	769	716

³ La carte du Marin affiche 27 ports non GPM, dont Concarneau, port exclusivement de pêche et plaisance, qui est de ce fait hors étude. Elle affiche Rochefort et Tonnay-Charente comme un seul port. La mission fait sienne cette représentation

⁴ LO/LO (lift on-lift off) : chargement/déchargement par un moyen de levage, par opposition au RO RO (Roll on Roll off) où le chargement /déchargement se fait par roulage

Si on classe les ports sur la base du trafic manutentionné en LO LO (c'est à dire hors ferry et RO RO) et hors matériaux marins on ne compte plus que 10 ports dépassant les 500 000 tonnes par an, les cinq premiers étant Sète, Bayonne, Brest, Lorient et Port La Nouvelle. Les Sables d'Olonne et Rochefort Tonnay-Charente passant des 14 et 15 ième places aux 7 et 8 ième.

Le tableau ci dessous montre l'évolution depuis 2000 du trafic des ports français⁵.

trafic des ports de métropole	2000	2002	2005	2008	2010	2012
GPM (y c La Rochelle depuis 2000)	100	99	107	110	98	95
total ports décentralisés	100	104	112	117	115	101
ports décentralisés hors Calais	100	100	102	105	110	96

A titre de comparaison, sur la même période, le trafic de conteneurs dans les ports français a cru de 55 %.

Le trafic total des ports décentralisés, hors celui de Calais, a évolué de façon comparable à celui des GPM. On peut noter que si les GPM souffrent notamment de la baisse des vracs liquides (hydrocarbures et gaz liquide), qui les concernent plus que les ports décentralisés, ces derniers ont vu une baisse de leurs trafics de marchandises diverses. Ces marchandises, devenues conteneurisées, transitent par les GPM ou des ports étrangers. Par ailleurs, la crise économique a durement frappé certaines filières fortement génératrices de tonnages portuaires (sidérurgie de Bayonne, agroalimentaire de Bretagne...)

Il est certes prématuré d'en tirer des leçons s'agissant de la décentralisation car il faut plusieurs années avant de voir les effets attendus des nouveaux investissements.

Globalement, on note une croissance importante du trafic ferry en particulier avec l'Angleterre et l'Irlande qui a pu compenser, parfois, les baisses d'autres trafics.

Une première évaluation, en cumulant la pêche, l'activité commerciale et les industries portuaires, arrive au chiffre de 30 000 emplois directs⁶. Ce total, estimé sur la base de données des CCI ou des Collectivités territoriales, selon les cas et extrapolées aux 26 ports n'est pas nécessairement comparable aux 32 000 emplois directs comptabilisés au port du Havre, la méthodologie de calcul pouvant différer. Sur ces 30 000 emplois, la pêche et la valorisation des produits de la mer représente 36 %, l'activité liée aux ferries 29 %, les autres activités portuaires 21 % et les industries 14 %. Au Havre, la répartition est 45 % pour le cluster maritime et portuaire (ferries compris) et 55 % pour le cluster industrialo-portuaire.

Au niveau local, ces ports jouent un rôle très important. Le port de Boulogne, de par son activité de pêche, représente 10 % de l'emploi de la ville. A Bayonne, l'activité liée au port est aussi importante que le tourisme de l'agglomération Biarritz, Anglet, Bayonne.

⁵Le port de La Rochelle est décompté de toute la série des ports décentralisés alors même qu'il n'est devenu GPM qu'en 2006, par souci de comparabilité statistique.

⁶Sont inclus la pêche, la valorisation des produits de la mer en zone portuaire (criée, mareyage...), l'activité directement liée au trafic portuaire des navires, des passagers et des marchandises, à l'administration et l'exploitation portuaire, les activités de réparation et construction navale hors DCNS et les industries en zone portuaire ou à proximité immédiate. Les activités militaires ainsi qu'industrielles ou logistiques hors zone portuaire ne sont pas comptés de même que l'emploi (pêche et autres) dans les autres ports que les 26 étudiés dans ce rapport. L'emploi lié aux ferries est à 87 % concentré à Calais, Caen, Cherbourg, Toulon et Bastia.

1.2. Rappel du cadre législatif

Avant la première réforme de décentralisation portuaire, tous les ports étaient placés sous la tutelle de l'Etat. Les principaux bénéficiaient du statut particulier de « Port autonome ». Tous les autres étaient exploités par la Chambre de commerce et d'industrie locale.

En 1983-84, ont été décentralisés aux départements les ports maritimes de commerce et de pêche à l'exception de 17 ports dits d'intérêt national et des 6 ports autonomes. Dans le même temps, les ports de plaisance ont été confiés aux communes.

Par la loi du 22 janvier 2002, les ports d'Ajaccio et de Bastia ont été transférés à la Collectivité territoriale de Corse. Le port de La Rochelle a été érigé en port autonome le 1^{er} janvier 2006,

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 a décentralisé les 14 autres ports d'intérêt national, avant le 1^{er} janvier 2007. La loi n'a pas fixé, à priori, de lien obligatoire entre la nature de l'autorité portuaire et le type d'activité. Les collectivités intéressées ou leurs groupements ont pu, avant le 1^{er} janvier 2006, faire connaître à l'Etat leur souhait de devenir autorité portuaire pour partie ou totalité du port. Après une phase de concertation, la nouvelle autorité portuaire, collectivité ou syndicat mixte, volontaire, a été désignée par l'Etat.

Il en découle le transfert en pleine propriété du port sous réserve du droit des tiers et notamment des concessions portuaires en vigueur, dont les contrats sont repris par les nouvelles autorités.

La loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 n'opérait qu'une mise à disposition des surfaces et installations. La loi du 13 août 2004 prévoit un transfert à titre gratuit, sur sa demande, à la collectivité des dépendances du domaine public des ports décentralisés à cette date.

Il est à noter que le transfert gratuit des ports départementaux en propriété est possible sans condition de délai. Par contre, les emprises nécessaires pour une extension du port font l'objet d'une cession par l'Etat qui n'a pas de raison à priori d'être gratuite.

Plus récemment, la loi du 4 juillet 2008 a profondément modifié le cadre de fonctionnement des ports restés nationaux, devenus grands ports maritimes (GPM), notamment leur gouvernance et l'organisation de la manutention. Cette loi, notamment, renforce le rôle du secteur privé dans l'exploitation des outillages et conforte le rôle de propriétaire, aménageur, développeur et facilitateur des Grands Ports.

Après les lois de 1983, 2002, 2004 et 2008, nous arrivons maintenant au terme de la mise en œuvre d'une vision globale du développement portuaire en France. Parallèlement, les lois de décentralisation ont aussi amené les Régions à avoir une véritable vision stratégique du développement de leurs ports.

Alors que de nouvelles lois de décentralisation sont votées ou sont en préparation, il conviendra d'être particulièrement attentif pour les mettre en adéquation avec les aspirations légitimes des Régions dans ce domaine.

1.3. Les autorités portuaires

Sur les 14 ports d'intérêt national restant fin 2006 sous pilotage direct et global de l'Etat, 8 ont été transférés aux Régions, 3 à un syndicat mixte associant la Région et d'autres collectivités et 3 aux Départements.

Parmi ces trois, figure le port de Concarneau qui n'a pas d'activité de port de commerce hormis en relation directe avec la pêche (débarquement de poissons entiers congelés issus de la pêche au grand large et ramenés par des navires de commerce). Il est donc hors du champ de la présente analyse.

Toutes les Régions concernées se sont impliquées en tant qu'autorité portuaire directement ou par l'intermédiaire d'un syndicat mixte, à l'exception de Provence Alpes Côte d'Azur, qui n'a pas souhaité prendre en main la destinée des ports de Toulon et de Nice, confiée au Conseil général compétent.

La création du Syndicat mixte « Ports normands associés (PNA) » résulte de la volonté du Conseil régional, du Conseil général de la Manche et de celui du Calvados d'organiser ensemble un développement harmonieux des deux ports en faisant cesser les rivalités souvent néfastes. Les responsabilités au sein du syndicat mixte « Ports normands associés » sont répartis entre les trois collectivités selon des règles qui concilient les intérêts de chacun des deux Départements, avec une place prépondérante de la Région.

La création du Syndicat mixte « port de Dieppe » résulte de la volonté du Conseil régional de Haute Normandie d'associer toutes les parties au « sauvetage » du port de commerce, gravement affecté par le départ du trafic de bananes. Naturellement, la Région Haute Normandie dispose d'une position majoritaire au sein du syndicat mixte, tant en matière de décision que de financement.

S'y ajoutent les ports de Bastia et d'Ajaccio transférés à la Collectivité territoriale de Corse en 2002.

ports décentralisés anciennement d'intérêt national	autorité propriétaire
<u>Calais</u>	Region Nord Pas de Calais
<u>Boulogne-sur-Mer</u>	Region Nord Pas de Calais
<u>Dieppe</u>	Synd mixte du port de Dieppe, regroupant la Région, le département, la communauté d'agglomération et la commune
<u>Caen-Ouistreham</u>	Ports Normands Associés, syndicat mixte regroupant la région et les départements du Calvados et de la Manche
<u>Cherbourg</u>	PNA syndicat mixte regroupant la Région et les départements de la Manche et du Calvados
<u>Saint-Malo</u>	Région Bretagne
<u>Brest</u>	Région Bretagne
<u>Lorient</u>	Région Bretagne
<u>Bayonne</u>	Région Aquitaine
<u>Port-la-Nouvelle</u>	Region Languedoc Roussillon
<u>Sète</u>	Region Languedoc Roussillon
<u>Toulon</u>	Département du Var avec convention au Syndicat mixte Port Toulon Provence qui regroupe le département du Var et l'agglomération Toulon Provence Méditerranée
<u>Nice - Villefranche</u>	Département des Alpes maritimes
<u>Bastia</u>	Collectivité Territoriale de Corse
<u>Ajaccio</u>	Collectivité Territoriale de Corse

C'est donc un total de 15 ports de commerce, restés sous tutelle de l'Etat à l'issue du processus de décentralisation de 1983-84, qui sont dans le champ de l'étude.

Ces ports ont été transférés en totalité sans séparation de l'activité de pêche ou de plaisance, alors que la loi laissait une possibilité de découpage du port entre les différentes collectivités. On note une exception, qui est davantage un cas particulier, celui de la rade de Brest⁷.

Le Département du Var, autorité portuaire du port de Toulon, a transféré, dès le 29 décembre 2006, toutes ses responsabilités, hormis la propriété, au syndicat mixte Port Toulon Provence. Il associe, à ses côtés, l'agglomération Toulon Provence Méditerranée (TPM). Ce montage résulte du délai mis à constituer ce syndicat mixte qui n'était pas prêt à la clôture des candidatures le 31 décembre 2005.

Les 11 ports départementaux dans le champ de l'étude (trafic annuel de plus de 100 000 tonnes), transférés en 2003, n'ont pas vu leur statut évoluer. Il s'agit de Le Tréport, Fécamp, Saint Brieuc-Le Légué, Roscoff, Quimper, Les Sables d'Olonne, Rochefort-Tonnay-Charente, Port-Vendres, L'Île Rousse, Propriano, Porto Vecchio

1.4. Les principes d'organisation des services portuaires

1.4.1. Des modes d'exploitations dépendant des réalités et des enjeux

La plupart des ports décentralisés comprennent, dans leur limites administratives, des activités multiples : passagers, pêche, plaisance, réparation navale, activités industrielles, stockages et zones de transit portuaire (quais, terre-pleins).

Ces activités sont souvent assez imbriquées. Un même bassin accueille des navires de pêche et des bateaux de plaisance. Les activités industrielles sont parfois bord à quai, avec des quais à usage privatif.

Le plus souvent, les activités de plaisance et de pêche font l'objet d'une exploitation distincte de l'activité commerciale. L'autorité portuaire a mis en place plusieurs concessions ou DSP, soit à la même CCI qui gère le port de commerce soit à la commune ou à une société d'économie mixte comme à Lorient.

Souvent, à proximité du port principal, se trouvent également d'autres ports, distincts sur le plan administratif, le plus souvent affectés à la plaisance. Ils se trouvent dans la rade ou la baie :Lorient-Kernevel, Brest-Le Fret, Brest-Roscanvel... Ils peuvent être dans des bassins distincts (Rochefort) ou dans le voisinage mais avec des ouvrages de protection distincts (Bastia-Port Toga, Sète-Port des Quilles...),

Trois ports sont aussi des ports militaires : Toulon, Brest et Cherbourg. Les secteurs affectés à la Marine nationale sont bien distincts de ceux relevant de l'autorité portuaire

L'activité pêche comprend, derrière le déchargement des bateaux, une activité importante de commercialisation, la criée et de première transformation, le mareyage. La criée et le mareyage peuvent traiter des produits de la mer arrivés sur le port par la route ou par des navires frigorifiques spécifiques. En aval, on y trouve le transport et, parfois, une deuxième

⁷ A Brest, les ports de plaisance ou de pêche situés dans la rade (Le Fret, Roscanvel), anciennement partie intégrante du port d'intérêt national, ont été transférés aux communes.

transformation, telle que la conserverie par exemple. L'organisation d'une place de pêche est complexe. Les principales (Boulogne, Lorient ou encore Dieppe pour la coquille Saint-Jacques) sont des places de marché et de valorisation de la ressource halieutique.

L'activité de plaisance requiert une animation commerciale et est, par nature, ouverte sur la ville. Elle comporte des services aux plaisanciers et aux bateaux. Les villes s'emploient à maximiser l'activité touristique et commerciale, notamment en incitant les plaisanciers à séjourner dans les hébergements à proximité ou, à défaut, à bord de leur bateau à quai.

De même, l'activité portuaire commerciale est par nature industrielle. Il y a un continuum d'activités entre le transit pur (du bateau au camion ou du bateau au train ou à la barge fluviale) et l'industrie lourde à quai (une aciérie à Bayonne, des usines d'engrais à Tonnay-Charente ou au Tréport). Entre ces deux modes existe le stockage portuaire sous hangar ou à l'air libre, de courte ou plus ou moins longue durée, avec ou sans valeur ajoutée. La disponibilité d'outils industriels nécessaires, tels les quais, les grues portuaires et les surfaces de stockage constitue un sujet de préoccupation pour les différents acteurs.

Enfin, l'activité passagers, en développement, se rapproche de la plaisance quand il s'agit de services côtiers ou de croisière, et du commerce quand il s'agit de ferries. Les spécificités de l'activité ferry fait qu'elle est concentrée dans une partie du port, avec les contrôles d'entrée et de sortie, les services aux passagers et les vastes surfaces de pré stockage des véhicules routiers avant embarquement.

Un seul exploitant gère toute l'activité commerciale d'un port. Toutefois, à Cherbourg, deux délégataires se partagent l'activité, l'un couvre le ferry et l'autre l'activité commerciale et industrielle dans le port est.

L'activité pêche relève parfois d'une concession différente de celle de l'activité commerce, confiée également à la CCI, sauf à Lorient (SEM) et à Bastia (commune) . La concession d'exploitation de l'activité plaisance est parfois confiée à la ville. C'est le cas notamment à Caen, Cherbourg. A Bayonne, la communauté d'agglomération gère le port de plaisance. A Brest, c'est une société d'économie mixte, Brest'aim, qui gère les ports de plaisance

1.4.2. La dualité traditionnelle Etat-CCI laisse place à de nouvelles organisations dans les anciens ports d'intérêt national

Jusqu'à la décentralisation dans les ports de commerce, l'Etat, représenté localement généralement par la DDE devenue DDTM assure la police portuaire⁸, le placement des navires, la maîtrise d'ouvrage et l'entretien des infrastructures. Il assure de même le rôle d'inspecteur du travail pour la manutention et confie l'exploitation du port à la Chambre de commerce et d'industrie locale. L'Etat et la CCI signent une concession d'outillage public dont le cahier des charges est conforme à un cadre national⁹, avec des adaptations locales limitées.

Ce cahier des charges comprend des obligations pour le concessionnaire : L'Etat statue sur ses tarifs, autorise ses emprunts et valide les budgets et les comptes. Les concessions sont souvent attribuées pour des durées longues allant jusqu'à 50 ans.

⁸ Y compris la police de la conservation du domaine public du port et celle des marchandises dangereuses .

⁹ Circulaire n° 70-147 du 7 décembre 1970 relative aux installations d'outillages dans les ports maritimes et fluviaux et à la modification des cahiers des charges types annexés aux circulaires des 30 janvier 1915 et n° 69 du 29 décembre 1955

La stratégie de développement du port, proposée par la CCI, est validée par l'Etat. Elle est fortement contrainte par le niveau des budgets que l'Etat apporte. Elle n'est pas toujours formalisée pour certains ports secondaires.

Globalement, avant la décentralisation, l'administration locale laisse une large autonomie à la Chambre de commerce et d'industrie et ne maîtrise pas toujours suffisamment ses efforts de productivité et les risques pris compte tenu de la variabilité de certains trafic. L'Etat intervient très peu dans le développement commercial dont l'intensité dépend du dynamisme de la CCI.

Cette situation a très fortement évolué. Parmi les anciens ports d'intérêt national, seuls Caen (1995-2045), Saint Malo (1977-2017), Nice (1978-2028, concession prolongée en 2012 à 2038), Calais et Boulogne (concessions attribuées en 1975 pour 50 ans et en voie de fusion au sein d'une nouvelle DSP). Il reste quelques ports départementaux, décentralisés en 1984, qui sont dans ce cas Roscoff (1973-2023), Le Tréport (1980-2030), Les Sables d'Olonne (1980-2014), ce dernier avec des avenants signés par le département.

Tous les ports décentralisés¹⁰ sont sous le régime d'une délégation de service public (DSP) sauf Dieppe, qui est une régie et Sète qui est doté d'un établissement public régional (EPR Ports sud de France-Sète). L'EPR a signé une convention de gestion et d'exploitation avec la Région Languedoc Roussillon, en 2008, renouvelée en 2011 et dont le terme actuel est 2020.

Les DSP des autres ports répondent à des cahiers des charges très variés. Les missions concédées ont une extension diverse. Il n'existe pas de cahier des charges de référence, d'usage standard. Celui établi par l'UPF, à titre informel, n'étant pas repris par toutes les autorités portuaires.

Ces contrats comprennent tous l'exploitation de l'outillage public et des terre-pleins. Ils encadrent souvent de façon très stricte les amodiations de surfaces portuaires. Ils intègrent les investissements et la gestion de la sûreté portuaire qui devient de plus en plus prégnante (cf paragraphe 1.7).

Au-delà de ces missions classiques, certaines DSP vont plus loin.

Plusieurs DSP instituent des fonds alimentés par le délégataire et abondés par le délégant pour réaliser des acquisitions foncières au profit du port. C'est le cas notamment à Lorient ou Ajaccio.

La CCI d'Ajaccio a reçu la mission d'assurer la maîtrise d'ouvrage de certains travaux d'infrastructure. Le projet de DSP des ports de Calais et Boulogne attribue au délégataire pressenti la maîtrise d'ouvrage complète de l'extension du port de Calais (projet Calais 2015).

Le degré de liberté du délégataire est significativement restreint, avec un reporting beaucoup plus serré et des exigences d'accord préalable de l'autorité portuaire dans beaucoup de cas. L'APS¹¹ des travaux de plus de 500 K€ est validé par l'Autorité portuaire à Bayonne. A Ajaccio, le seuil est à 90K€ avec validation formelle de l'APD.

Le délégataire s'est engagé à réaliser des investissements, qu'il amortit habituellement dans la durée de la DSP. Dans certains cas, des avenants particuliers définissent les conditions d'association du délégant pour les investissements qui ne seront pas amortis à la fin de la DSP. Le délégant reprend alors soit le service de la dette soit il rembourse au délégataire la valeur nette comptable.

¹⁰ Du moins les 26 avec un trafic supérieur à 100 000 T/an

¹¹ APS : avant projet sommaire, APD avant projet détaillé

La durée des DSP vont de 8 ans (Port La Nouvelle) à 50 ans (Calais-Boulogne, signature prévue à l'été 2014). La plupart des DSP ont une durée de 10 à 15 ans : Lorient, Brest, Bayonne, Bastia.. Des concessions de ports départementaux ont des durées supérieures (30 ans à Propriano, Fécamp ou Porto Vecchio, 32 ans à Quimper).

Toutes ces DSP ont fait l'objet d'un appel à concurrence. Là où l'autorité portuaire a reçu plusieurs offres, celle de la CCI a partout été préférée. A Cherbourg, le délégataire proposé par la CCI a été une SAS dénommée « port de Cherbourg » constituée de la CCI pour 90 % et de Louis Dreyfus Armateurs (LDA) pour 10 %.

Par ailleurs, PNA a créé la première société d'exploitation portuaire en France, dans le cadre de la loi n°2006-10 du 5 janvier 2006, la Société Portuaire d'Exploitation du Port de Cherbourg (SPEC) qui est une SAS dont les actionnaires sont PNA pour 90 % et la CCI pour 10 %. Elle gère la partie est du port, la SAS « port de Cherbourg » a vu sa compétence limitée au Transmanche et à la plaisance.

La liste complète des DSP est donnée en annexe 4.

En résumé, on peut identifier trois types de modalités d'exercice de l'exploitation du port. :

- l'autorité portuaire fixe des objectifs larges, intégrant superstructures et infrastructures. Elle en confie la réalisation à un délégataire et s'assure que ce dernier reste dans le cadre. C'est le cas de la future DSP de Calais Boulogne dont la durée serait de 50 ans et de celle d'Ajaccio dont la durée est de 30 ans,
- l'autorité portuaire confie à son délégataire la responsabilité des superstructures, fixe des objectifs de développement et définit un contrôle souvent serré. La concession a une durée de 8 à 15 ans, quand le délégant est régional et souvent davantage quand il s'agit d'un Département
- l'autorité portuaire gère en direct (Dieppe) ou via une structure qu'il contrôle complètement (Sète, via l'établissement public régional ou Cherbourg Est via la SEPC contrôlé à 90 % par PNA).

1.4.3. Un cadre de responsabilité de l'exploitant portuaire non stabilisé

L'énumération des différents types de délégation de service public montre bien que la situation n'est pas totalement stabilisée.

Globalement, en attribuant ces DSP, l'autorité portuaire marque sa volonté de ne pas entrer dans l'exploitation au quotidien, que ce soit en matière de gestion des relations sociales, de développement commercial et d'exploitation technique.

La situation de Dieppe est particulière, vu le contexte de la reprise du port par la Région, chef de file.

Les chambres de commerce, établissements publics sous tutelle de l'Etat, ont une longue pratique de l'exploitation de ports. Le regroupement des CCI et le rôle plus important donné à la CCI régionale¹² renforcent la légitimité des chambres consulaires en tant que porteurs de l'intérêt général du développement économique. D'un autre côté, un partenaire privé peut afficher des atouts certains de réactivité, d'efficacité économique, d'orientation clients dès lors que ses intérêts convergent avec ceux du Port. Des sociétés privées, du monde de la manutention portuaire ou concernées par le développement du port ou, encore, expertes en financement de projets pourraient être associées, de façon totale ou partielle à la DSP d'un port. Ainsi, à Calais et Boulogne, le délégataire serait une société groupant la

¹² loi du 23 juillet 2010

CCI, la CRCI, des partenaires financiers et le GPM de Dunkerque pour une participation limitée mais significative. « PNA » étudie, par ailleurs, l'hypothèse, à terme, d'ouvrir le capital de la SPEC.

Autrement dit, l'équilibre entre outillages, hangar ou ateliers publics et investissements privés est à régler avec finesse. Un acteur privé qui aura investi sur le port sera d'autant plus enclin à y faire transiter des marchandises. Par contre, un acteur privé notamment s'il est présent dans plusieurs ports peut avoir des intérêts divergents de ceux du port

Les Régions que la mission a rencontrées partagent toutes l'avis que l'autorité portuaire doit pouvoir maîtriser les termes principaux de cet équilibre, s'agissant tant de l'exploitation générale que d'occupations privatives, évoquées plus loin au § 2.3.4. Cette position est aussi partagée par les CCI.

Pour « PNA », ce principe ne fait pas obstacle à ce qu'un privé soit actionnaire d'une société d'exploitation portuaire dont l'Autorité portuaire garde un certain contrôle. La Région Languedoc Roussillon marque un certain intérêt pour les Conventions d'exploitation de terminal des GPM.

Au-delà de la nature du délégataire, le contrat doit mettre en place un cercle vertueux qui incite le délégataire à optimiser la qualité et la performance économique des services rendus et à préparer l'avenir tout en assurant une juste couverture de ses charges et risques de toute nature et, le cas échéant, une rémunération.

Les questions que l'Autorité portuaire ne peut manquer de se poser, au moment de rédiger un appel d'offres de DSP sont les suivantes:

- Quels sont les engagements que le délégataire peut supporter en matière d'investissements ?
- Dans quel champ, est il est raisonnable et donc souhaitable d'exiger de lui une exploitation « aux risques et périls » ? Quelle marge de manœuvre le délégant laisse-t-il au délégataire pour élargir son champ de pleine responsabilité ?
- Comment l'autorité portuaire s'assure-t-elle que le délégataire travaille bien dans le sens de l'intérêt général de la place portuaire et en particulier du développement à court et plus long terme de l'activité commerciale ? Comment obtient-elle une amélioration continue de l'efficacité économique du délégataire ?
- Comment l'autorité portuaire contrôle-t-elle que le délégataire respecte bien l'ensemble des réglementations applicables, existantes et à venir ?

En termes concrets, il va s'agir notamment de définir les situations qui dépassent le contrôle du délégataire et donc de prévoir la couverture par l'autorité portuaire des conséquences en résultant. La simple prise en charge par le délégant de la valeur nette comptable des investissements en fin de concession ne peut suffire à clore ce débat. La prise en charge de la dette peut avoir des effets pervers...

Autrement dit, une analyse rigoureuse des risques et des moyens de les parer est un prérequis à toute DSP. Force est de constater que celle-ci ne ressort pas partout des pièces consultées ou des échanges menés durant la mission.

Il est patent que les risques dépendent largement du champ de la délégation. Toute inclusion d'infrastructures, en maintenance ou encore plus en investissement, accroît de façon très forte le niveau des risques financiers du délégataire car ce sont des coûts fixes.

Une définition très précise des conditions de sortie est indispensable. La fin de la DSP peut entraîner des dépenses considérables pour le délégataire, en matière de remise en état

des ouvrages et équipements, de gestion des personnels, financés par les recettes de la DSP, qui resteraient à sa charge (y compris le service général de la CCI)

Une clause de revoyure large telle que celle de la DSP de Bayonne n'est opérante que si chacune des deux parties recherche honnêtement une solution aux problèmes sans renoncer à sa propre responsabilité. Elle n'est donc pas, par nature, pleinement sécurisante.

Le contrat de la DSP des ports de Calais et Boulogne, en cours de négociation entre la Région Nord Pas-de-Calais et le groupement conduit par la Chambre de commerce et d'industrie de la Côte d'Opale, pourrait apporter des novations à cet égard.

Il est nécessaire qu'un travail mutualisé entre les autorités portuaires, avec l'appui de l'Etat, soit conduit pour définir les principes et cadres des DSP portuaires. Ceux-ci devront être robustes juridiquement.

Les DSP devront intégrer les exigences du droit européen basées notamment sur la Communication de la Commission du 8 mai 2012 sur la modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'Etat. Le 23 mai 2013, la Commission européenne a présenté une nouvelle initiative « Les ports: un moteur pour la croissance » visant notamment à réglementer l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports. Ceci fait suite à deux projets de directives portuaires en 2003 et 2006 qui n'avaient pu aboutir suite notamment à un rejet par le Parlement européen et à de nombreuses «levées de boucliers».

S'agissant du domaine aérien qui présente des points commun avec le secteur portuaire, on note que la Commission a diffusé un projet de lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes. Ce projet, en cours de négociation, définirait des plafonds d'aides publiques, en pourcentage, tant en investissement qu'en fonctionnement, applicables à partir d'un certain niveau de trafic et selon un certain calendrier.

- 1. Inciter les Autorités portuaires à partager leurs expériences pour définir, en lien avec l'Etat, un cadre de référence de l'organisation des exploitations, pertinent, intégrant une réelle analyse des risques, solide au niveau juridique et répondant aux spécificités de chaque port*
- 2. Suivre de près les évolutions du droit européen en matière d'aides publiques aux ports maritimes*

1.5. L'élaboration, la formalisation et le partage des stratégies de développement

1.5.1. Des enjeux concernant les collectivités territoriales et l'Etat

La valeur ajoutée générée par les ports profite d'une part aux activités directement portuaires (commerce, pêche, plaisance), d'autre part à l'agglomération siège (tourisme lié à la croisière et/ou à la plaisance, activité industrielle s'appuyant ou bénéficiant des services portuaires) et, enfin, à l'arrière pays grâce à l'efficacité de la chaîne logistique qui passe par

le port au service du développement économique. De ce fait, le port contribue à l'aménagement du territoire bien au-delà de l'agglomération siège.

On peut même affirmer qu'une stratégie nationale qui aurait été organisée pour focaliser le trafic portuaire sur les seuls plus grands ports aurait été globalement négative pour l'économie nationale. Si la logistique de biens transformés venus de loin et transportés en conteneurs sur de grands navires via les plus grands ports est clairement plus compétitive que celle reposant sur des lots hétérogènes transportés par des navires plus petits via un port de proximité, s'agissant de produits en vracs, l'économie d'un passage portuaire extrêmement compétitif ne pourra compenser l'avantage d'un transport terrestre réduit. Autrement dit, la filière agro-alimentaire de Bretagne subirait un surcoût probablement rédhibitoire si elle devait utiliser des ports situés à plusieurs centaines de kilomètres plutôt que les ports bretons pour ses approvisionnements en composants pour les aliments du bétail.

En ce sens, développer les ports de proximité est une nécessité pour maintenir des unités industrielles ou logistiques qui contribuent grandement à l'aménagement du territoire et ainsi à la satisfaction des besoins en travail et en consommation des populations.

De l'autre côté, l'agglomération et particulièrement certains quartiers subissent l'intégralité des nuisances et, le cas échéant des risques, provenant tant de l'activité portuaire et industrialo portuaire proprement dite que des infrastructures de desserte (route et fer).

Les enjeux correspondant relèvent de collectivités territoriales différentes, en termes tant d'impact économique (emplois...) que de développement durable et de protection de l'environnement ou des populations (bruit ou nuisances diverses).

On peut noter quatre éléments de contexte majeurs :

- une stagnation du trafic dans les ports décentralisés depuis 10 ans mis à part l'activité ferry qui croît. Mais, comme on le verra plus loin (§ 1.6), plusieurs autorités portuaires veulent retrouver la croissance,
- les espaces affectés au transit et aux activités industrialo portuaires sont, dans l'essentiel des ports décentralisés, très limités et situés en continuité directe des zones habitées. Souvent, le centre-ville est tourné vers le port. Des enjeux touristiques importants s'y jouent. Il en résulte souvent une pression politique de la ville siège ou de l'agglomération pour réduire les espaces et les nuisances portuaires. Les communes en charge du SCOT et du ou des PLU ont des intérêts qui ne convergent pas nécessairement avec ceux de l'autorité portuaire et des acteurs économiques du port,
- dans certains ports, les enjeux relatifs à la protection des espaces naturels et des biotopes sont majeurs. C'est notamment le cas pour certains projets d'extension. L'Etat est le garant des équilibres liés au développement durable. Les associations environnementales sont très présentes globalement.
- la Région voit sa compétence de développement économique confortée, notamment par la loi du 27 janvier 2014 (voir le §1.5.3.2). Elle est partagée avec les agglomérations et en particulier avec les métropoles.

1.5.2. Des stratégies formalisées

Très tôt, dès les derniers transferts effectués, les Régions ont préparé et écrit leur stratégie régionale très volontariste dans un contexte pourtant déjà difficile (ex : vers une stratégie portuaire régionale des ports bretons, en décembre 2009).

Ces stratégies comportent toutes un volet investissement conséquent (cf infra). La qualité de l'état des lieux est variable. Une comparaison détaillée avec le contenu du projet stratégique que les GPM doivent écrire et faire valider¹³ est à recommander.

Cette stratégie doit notamment décliner le rôle dans l'aménagement de tout le territoire régional. Par ailleurs, elle doit comporter un schéma directeur d'aménagement portuaire.

3. Demander aux autorités portuaires en charge des ports décentralisés suffisamment importants d'élaborer et de formaliser avec les parties prenantes une stratégie portuaire. Celle-ci comprendra un état des lieux, un projet de développement et une analyse des impacts socio-économiques locaux, régionaux et environnementaux en résultant. Elle sera mise à jour régulièrement

Certaines autorités portuaires ont tenu à la faire approuver formellement par les collectivités territoriales concernées. C'est le cas, en particulier, à Bayonne. Plus souvent, les dites collectivités ont été associées en particulier via des comités ou des consultations mais sans formalisation de leur accord.

1.5.3. Des lieux de gouvernance et de concertation variés et souvent complexes

1.5.3.1. Le Conseil portuaire

Jusqu'à la loi du 28 mai 2013, seuls les ports départementaux devaient faire l'objet d'un conseil portuaire selon un cadre très précis¹⁴. Le nombre de membres, dans ces conseils, est au minimum de 12. Il dépend du nombre de communes sur lesquelles s'étend le port, du nombre de concessionnaires et de l'existence ou non d'une multi activité.

Jusqu'à la décentralisation, il y avait obligation d'instituer, également, dans les ports nationaux non autonomes, des conseils portuaires¹⁵ constitués d'au moins 18 personnes. Compte tenu du nombre de communes concernées et de la pluri activité, ces conseils réunissaient souvent 25 à 30 personnes.

Depuis la décentralisation et jusqu'à la loi du 28 mai 2013, aucun texte n'imposait l'existence ou la forme d'un conseil portuaire¹⁶ au sein des ports régionaux. Cette loi

¹³ Articles L5312-12 et 13 du code des transports et R 103-1 et 2 du code des ports maritimes

¹⁴ R 621-1 à R 621-4 du code des ports maritimes

¹⁵ R 142-1 à 5 du code des ports maritimes

¹⁶ Article L5314-12 (LOI n°2013-431 du 28 mai 2013 - art. 36)

dispose, en son article 36, que « les milieux professionnels, sociaux et associatifs ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements où sont situées les principales installations portuaires sont représentés dans un conseil portuaire, qui est consulté sur le positionnement stratégique et la politique de développement du port, et notamment sa politique tarifaire et foncière ».

La plupart des Régions ou syndicat mixte, autorités portuaires, n'avaient pas attendu la loi susvisée pour établir des conseils portuaires. Un certain nombre d'autorités portuaires ont simplement adapté à la marge la composition type des conseils des ports Etat : Ajaccio, Bastia, Bayonne, Caen, Cherbourg ...

D'autres autorités portuaires ont fortement accru la représentation du Conseil régional (6 à 9 membres) ou la représentation des personnels ou ajouté des personnalités qualifiées nommées par l'autorité portuaire (Calais et Boulogne). Les Conseils portuaires de ces ports (Lorient, Brest Saint-Malo, Calais, Boulogne...) comptent 40 à 45 membres. Sète et Port La Nouvelle sont dans une situation intermédiaire avec 23 et 24 membres, tout en étant pluri activités.

La largeur du champ de compétence du Conseil portuaire comme la diversité et le nombre des personnes y siégeant n'en fait pas un lieu de construction d'arbitrages. Le Conseil portuaire n'est pas un lieu où on se forme un consensus. C'est un lieu d'information et de validation formelle.

Les associations de protection de l'environnement n'y sont représentées que dans deux ports (Cherbourg et Caen), leur absence peut, selon l'existence ou non d'autres lieux de concertation, rendre plus difficile la prise en compte des questions liées à l'environnement dans les politiques portuaires. La rédaction de l'article 36 de la loi du 28 mai 2013 susvisée pourrait inciter à une représentation associative au titre de l'environnement, voire pour d'autres préoccupations ou enjeux spécifiques.

Les professionnels rencontrés appellent, par ailleurs, à la constitution de commissions spécialisées, voir §2.1.1.

1.5.3.2. La gouvernance et le partage de la stratégie

L'arbitrage entre les enjeux économiques portés par la Région, l'agglomération, la CCI, le concessionnaire et les acteurs privés, les enjeux urbanistiques et touristiques portés par les communes et l'agglomération, les enjeux généraux portés par le Département et la Région, les enjeux environnementaux portés par l'Etat et des associations, les enjeux sociaux portés par les partenaires sociaux se fait de façon très variable selon les ports.

Il n'existe qu'un cas où la synthèse politique est faite au sein de l'autorité portuaire : Dieppe dont l'autorité portuaire regroupe la Région, le Département, l'Agglomération et la Ville.

D'autres configurations associent, au sein de l'autorité portuaire, certaines collectivités : à Caen et Cherbourg, les deux départements sont membres de PNA, présidé par la Région. PNA étudie les moyens d'associer davantage l'agglomération de Cherbourg en particulier sur l'activité pêche.

A Toulon, la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée est membre du syndicat mixte à qui le Département a délégué l'essentiel des attributions à l'exception de la

propriété (cf § 1.3). Les préoccupations régionales n'y seraient pas totalement portées, du moins institutionnellement

Dans d'autres cas, un syndicat mixte associant les collectivités locales se voit confier des responsabilités qui touchent à la stratégie : le Syndicat mixte Brest Iroise ou le futur syndicat mixte portuaire de Boulogne. Le syndicat mixte gérant la pêche à Lorient devrait évoluer d'ici fin 2014. Cette dynamique concerne aussi les ports départementaux : à titre d'exemple, le syndicat mixte du Grand Légué a été créé le 16 décembre 2013 entre le département des Côtes d'Armor et l'agglomération de Saint-Brieuc pour « accélérer la renaissance économique et urbaine du port du Légué » .

Dans certains ports, il existe un conseil qui regroupe les différentes collectivités concernées. C'est le cas du port de Bayonne où le Conseil régional a institué un comité stratégique territorial qui regroupe, à ses côtés, les deux départements, les deux communautés d'agglomérations et les 4 communes concernés.

Globalement, les autorités portuaires ont conscience de l'importance de rechercher un consensus avec les autres collectivités territoriales, en particulier avec celles en charge de l'urbanisme. Toutefois, certaines soulignent l'importance de renforcer le rôle de chef de file de la Région, compte tenu des pressions multiples dont peuvent faire l'objet des collectivités locales.

La récente loi du 27 janvier 2014 comporte des dispositifs dont la mise en œuvre va conforter le rôle de chef de file de la Région, notamment les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) et la convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence . Il reste à analyser comment ces conférences seront mises en place et pourront effectivement amener à des arbitrages acceptés par chaque collectivité concernée. Il sera, bien sûr important, de veiller à intégrer toute mesure utile de simplification dans ce nouveau fonctionnement institutionnel. Il est évoqué, dans le cadre des lois de décentralisation en projet, la réalisation par la Région d'un schéma régional de développement économique qui, sous certaines conditions, s'imposerait aux SCOT. Il est vrai que la différence d'échelle entre un SCOT et un PLU fait que le SCOT pourra ne pas être assez précis pour éviter des divergences au niveau de l'affectation fine du sol. Néanmoins, un SCOT prenant en compte les besoins du développement portuaire est une étape essentielle dans l'émergence d'objectifs partagés entre les collectivités concernées.

Ce rôle conduit à s'interroger sur la nature de l'autorité portuaire pour les ports de commerce départementaux dont l'impact sur l'activité économique, en particulier industrielle, est clairement extra départemental. Ceci concerne potentiellement un petit nombre de ports, avec un tonnage annuel d'au moins 600 à 700 000 tonnes par an, hors amendements marins. Il faut sans doute défalquer du trafic à considérer les véhicules de particuliers en ferry qui sont d'autre nature. La bascule de l'autorité portuaire vers les Régions pourrait faire sens, particulièrement en cas d'accord de l'autorité cédante. Une analyse au cas par cas est, bien sûr, un préalable. Le cas particulier du seul port décentralisé situé au sein d'une métropole au sens de la loi de 2014 susvisée (Nice¹⁷) serait aussi à considérer.

Sur un plan plus administratif, une mesure serait de nature à renforcer l'action concrète de la Région dans la mise en œuvre de la stratégie des ports. Il s'agit d'accorder un droit de

¹⁷ La loi du 27 janvier 2014 dispose en son article 43 que Brest pourra, après un vote des communes concernées, devenir une métropole. Le port de Brest étant régional, il n'apparaît alors pas opportun de modifier l'autorité portuaire.

préemption foncière à l'autorité portuaire, dès lors que le besoin correspondant figure bien dans un schéma directeur officiellement validé.

4. *Inciter les Autorités portuaires à mettre en place les instances de concertation, d'élaboration des consensus, en s'appuyant sur les dispositions de la loi du 27 janvier 2014 et le rapport d'avril 2013 (N° 498) des sénateurs GOURAULT et HERVE sur le rôle de chef de file de la Région en matière de développement économique*

5. *Proposer une disposition législative disposant que les orientations régionales sur le développement des ports peuvent s'imposer, sous certaines conditions, aux SCOT*

6. *Etudier l'opportunité de rattacher certains ports départementaux à la Région ou à la Métropole au titre du rôle de chef de file chargé du développement économique*

7. *Accorder un droit de préemption foncière à l'autorité portuaire, dès lors que le besoin correspondant figure bien dans un schéma directeur officiellement validé.*

1.5.3.3. Le partage des préoccupations environnementales

La prise en compte des préoccupations environnementales est, bien évidemment, essentielle dans l'ensemble des ports.

C'est particulièrement le cas dans les ports ayant une activité industrielle ou de stockage de produits pétroliers ou gaziers les pieds dans l'eau (Bayonne, Port-La-Nouvelle, Caen....), ceux ayant des projets d'extension (Port-La-Nouvelle, Brest) et ceux confrontés à des besoins de dragages. Pour ces ports, les problématiques sont proches de celles des GPM. Un rapport récent du CGEDD et du CGEIET¹⁸ recommande notamment aux autorités portuaires de veiller à « disposer des moyens et compétences nécessaires pour assurer la maîtrise d'ouvrage des études d'impact, d'incidence (Natura 2000) et des évaluations environnementales », « développer la connaissance de leurs milieux naturels par la réalisation d'inventaires permettant d'aboutir à des plans d'aménagement et de développement durable partagés avec les services de l'Etat et si possible avec les associations et soumis à concertation publique ».

S'agissant des ports décentralisés, une mutualisation de l'expertise sera à rechercher, y compris avec les GPM, (cf chapitre 3).

¹⁸« la mise en oeuvre des projets portuaires pour y développer durablement les activités logistiques et industrielles » Octobre 2013 Serge CATOIRE Françoise GADBIN Jean-Marc LACAVE Gérard PATEY N° 008724-01/ CGEDD et N° 2012/34/CGEIET/SG

8. Renforcer l'expertise des Autorités portuaires en matière environnementale, intégrer des associations dans des instances *ad hoc*, et de façon générale décliner les propositions du rapport CGEIET CGEDD d'octobre 2013 sur « la mise en oeuvre des projets portuaires pour y développer durablement les activités logistiques et industrielles » en les adaptant au contexte des ports décentralisés

1.6. Les investissements

1.6.1. Des investissements publics de remise à niveau très lourds

Avant les lois de décentralisation, quels que soient leur spécificité et leur types d'activités, les ports gérés par l'Etat ont vu leurs investissements stagner voire diminuer.

Toutes les autorités portuaires de ports décentralisés dans le cadre des lois de 2002 et 2004 ont très fortement investi à partir de 2008-2009, tout d'abord dans des opérations de remise en état et de rénovation des infrastructures portuaires ou d'accessibilité, et parfois dans des projets d'extension de capacité ou d'adaptation à de nouvelles perspectives. Globalement, les investissements annuels sur 5 ou 6 ans ont été de 5 à 10 fois supérieurs à ceux engagés par l'Etat les 10 années précédentes.

Sans chercher l'exhaustivité, il convient de mentionner quelques réalisations.

La région Bretagne a dépensé 65 M€ sur cinq ans dans ses trois ports en tant que maître d'ouvrage (dont une partie pris en charge par des fonds extérieurs, en particulier européens) alors que l'Etat avait dépensé 15M€ sur les dix dernières années. Le ratio est de 1 à 9.

La Région Nord Pas-de-Calais a dû procéder à d'importants travaux à Boulogne.

La Région Aquitaine a investi 35 M€ sur le port de Bayonne dont 7M€ de concours extérieurs essentiellement du FEDER. Il s'agit majoritairement d'un renforcement de la digue et de la restructuration du Quai de Blancpignon, pour 28 M€.

La Région Languedoc Roussillon a investi 58 M€ sur Sète en infrastructures, équipements et outillages portuaires de 2008 à 2013 ,

La Région Basse Normandie a dépensé, sur le port de Dieppe, en investissements, de l'ordre de 10 fois ce que l'Etat avait apporté sur la période précédente, en flux annuel moyen,

Globalement, les chambres de commerce et d'industrie ont investi lourdement dans le cadre de leur concession ou DSP. Les outillages, notamment les grues, ont été fortement modernisées, parfois avec l'appui de l'autorité portuaire.

Il faut aussi noter que les Régions ont souvent apporté des financements à l'amélioration de la desserte routière, qui est, dans un certain nombre de cas, insuffisante ou dangereuse

(Saint-Malo, Sète...), fluviale (Région Languedoc Roussillon sur le canal de Sète au Rhône) ou ferroviaire (cf § 3.1.2). L'importance de la qualité de la desserte terrestre est soulignée par les chargeurs, notamment l'AUTF et l'UTP.

1.6.2. De très importants projets d'infrastructures alors que certains ports sont en surcapacité

Un certain nombre de ports ont un trafic bien en deçà de ce que les infrastructures peuvent accueillir, ce qui fragilise l'équilibre économique de la place portuaire : Bayonne, Dieppe...

Le grossissement de la taille des navires induit des besoins de nouvelles infrastructures. La question de l'adaptation des ports à cette réalité et précisément de la localisation des quais en eau profonde le long du littoral mérite des analyses socio-économiques lourdes pas toujours réalisées.

Il existe plusieurs grands projets d'investissements en matière de capacité : Calais, Sète, Port-La-Nouvelle, Brest, Bayonne, Cherbourg, Roscoff, Port-Vendres, Bastia, Ajaccio, Nice...

Ces investissements ont pour objectif de :

- développer la capacité portuaire : Sète, Calais, Port la Nouvelle, Port-Vendres, Bayonne, Le Légué
- réduire les nuisances sur la ville voisine et à améliorer la desserte : Ajaccio, Bastia, Nice
- créer de nouvelles activités industrialo portuaires (EMR, avitaillement GNL...) : Brest, Cherbourg, Roscoff ...

Certains impliquent l'extension du périmètre du Port. PNA a conclu tout récemment une convention avec l'Etat qui a cédé, les surfaces nécessaires y compris une partie de la digue de la grande rade. En effet, le transfert gratuit ne concerne que les ports existants (cf § 1.2). La plupart affectent de façon non négligeable des espaces littoraux actuellement naturels.

Les projets sont plus ou moins avancés. Aucun n'a obtenu, à ce jour, de décision d'utilité publique. Certains ont réalisé la phase de concertation préalable (Port-La-Nouvelle).

Les projets les plus complexes semblent être ceux de Port-La-Nouvelle et de Brest. La nomination d'un représentant de haut niveau de l'Etat comme interlocuteur unique de l'autorité portuaire pourrait contribuer de façon significative à accélérer la bonne instruction de ces projets pour ce qui relève des autorisations délivrées par l'Etat ou par la Commission européenne. Ce haut responsable serait rattaché au Préfet de Région. Cette proposition rejoint une recommandation du rapport sur les activités logistiques et industrielles des grands ports mentionné au § 1.5.3.3.

9. Nommer un haut responsable auprès du Préfet de Région pour coordonner les instructions et autorisations de l'Etat et de la Commission européenne, s'agissant des projets portuaires les plus complexes

1.6.3. Des financements de l'Etat limités à ses obligations passées sauf exception

L'Etat n'a pas contribué, de façon générale, aux investissements au-delà de la dotation calculée sur la base du passé. Il a apuré la situation déficitaire de la CCI de Dieppe, dont la concession était arrivée à échéance.

On peut noter que plusieurs Régions ont reproché à l'Etat un sous-investissement depuis un certain nombre d'année dans certains ports ce qui a contraint les nouvelles autorités portuaires à un rattrapage. Les services de l'Etat ont, par ailleurs, souvent pointé le non respect de normes de sécurité, une fois le transfert opéré.

Alors que les conventions de transfert des ports stipulent que les infrastructures et les équipements sont remis en l'état, sans provision ou soulté de quelque ordre que ce soit, la situation trouvée à Boulogne par la Région a conduit celle-ci à attaquer l'Etat au tribunal administratif pour « vice caché ».

Les ports décentralisés ont, de leur côté, bénéficié de subventions du FEDER à hauteur de 21M€ (18 % des investissements concernés sur Bayonne, Cherbourg et Caen). Les contrats de plan Etat-Région 2007-2013 ont focalisé les interventions de l'Etat sur les GPM, les projets correspondants ont bénéficié d'environ 15 % de subventions des Régions, Département et agglomérations. En Corse, l'Etat a contribué à des opérations s'inscrivant dans le réaménagement du port d'Ajaccio dans différents sites de la baie.

On peut noter que peu de Départements ont obtenu le transfert de propriété des ports décentralisés en 1983. Certaines demandes butent sur les conditions du transfert et plus précisément sur des obligations connexes ou des situations exigeant des investissements importants de remise aux normes sur lesquelles les négociations achoppent. Le cas de Port-Vendres a été cité.

1.7. La compétence de police partagée entre l'Etat et l'autorité portuaire

Par l'ordonnance du 2 août 2005, et l'arrêté d'application du 27 octobre 2006, l'Etat a gardé les compétences de police sur l'ensemble des ports décentralisés au titre des lois de 2002 et 2004. Il reste l'autorité investie du pouvoir de police portuaire (AIPPP). C'est ainsi que, notamment, les officiers de port, fonctionnaires d'Etat jouent un double rôle : sécurité et police pour le compte de l'Etat et contribution à l'exploitation pour le compte de l'autorité portuaire,

Par ailleurs, le rôle d'AIPPP est assuré par l'autorité portuaire dans tous les autres ports décentralisés à l'exception des principaux (Le Tréport, Roscoff, Saint-Brieuc- Le Légué, Les Sables d'Olonne, Rochefort- Tonnay-Charente, Port-Vendres, Propriano, Bonifacio, Porto Vecchio, Calvi et l'Île Rousse)

Le travail des officiers de port associe intimement des prérogatives d'Etat notamment en matière de sécurité et de police et des décisions qui impactent fortement le bon fonctionnement du Port. Parfois, face à une situation rare, les agents savent comment réagir, mais peuvent ignorer en vertu de quelle autorité.

Le rapport n° 006992-01 de février 2011 « organisation de la police portuaire » de G. Patey et V. Allais (Conseil général de l'environnement et du développement durable) a fait une

analyse complète dont les conclusions restent pertinentes aujourd’hui et sont partagées par la mission.

Le maintien proposé de l’unité des capitaineries, point parfaitement consensuel, est en effet indispensable. Un statu quo de quelques années avant d’envisager d’élargir le champ des missions transférées aux autorités portuaires tant spatialement (liste des ports) que fonctionnellement est également opportun. Les conditions préalables mises en évidence dans le rapport susvisé pour le transfert éventuel de l’AIPPP aux AP dans un certain nombre de petits ports, voire de plus grands, n’ont que partiellement évolué. En outre, aucune collectivité n’a exprimé devant la mission de demande forte à ce sujet.

La crainte formulée, ici ou là, est de subir une baisse, jugée non fondée, des effectifs, en lien avec une évaluation selon un « budget base zéro ». Certaines autorités portuaires ont indiqué se refuser à pallier la réduction des personnels Etat par des surveillants de port émargeant à leur budget.

10. Conserver l’unicité des capitaineries et ménager un statu quo de plusieurs années avant d’envisager éventuellement d’élargir le champ des missions transférées aux autorités portuaires tant spatialement (liste des ports) que fonctionnellement.

La sûreté portuaire a pris une importance significative suite aux menaces terroristes et aux tentatives d’entrée illicite de migrants dans certains pays. La réglementation de la sûreté portuaire¹⁹, basée sur le code ISPS, s’est déployée en deux temps ; elle a d’abord concerné les installations portuaires en 2004 ; elle s’est ensuite étendue aux ports où elle est pleinement applicable depuis juin 2007.

Ce dispositif a conduit à la réalisation de clôtures ou d’autres mesures de contrôle et de restriction d’accès et à d’importantes dépenses de fonctionnement. Globalement, ce dispositif ne suscite pas de commentaire particulier et fait l’objet d’inspections régulières des services compétents de l’Etat. Il est plus développé dans les ports ayant une activité Ferry. Les charges en résultant pour le port sont mises à la charge du délégataire ou concessionnaire.

Le traité du Touquet signé par le Royaume-Uni et la France le 4 février 2003 prévoit des mesures complémentaires spécifiques de sûreté sur l’axe Calais Douvres, ayant conduit à un accroissement tant des forces de police mobilisées que des effectifs engagés par la CCI concessionnaire. Globalement, à Calais, les frais correspondant, à la charge du concessionnaire, seraient de 10 à 15 M€/an (de l’ordre de 1,3 euro par passager). La Région demande que cette somme fasse l’objet d’une taxe spécifique de façon à alléger d’autant les frais imputés à la CCI qui pèsent aujourd’hui dans l’image donnée par le concessionnaire (syndrome des frais de notaire). La Région serait prête à étudier une

¹⁹ le règlement CE n° 725 / 2004 du Parlement européen et du Conseil en date du 31 mars 2004 relatif à l’amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires basé sur le code ISPS (International Ship and Port Security ou *Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires*)

la directive n° 2005 / 65 CE du Parlement européen et du Conseil en date du 26 octobre 2005 qui adapte aux ports le règlement CE 725 / 2004 ;

le décret 2007/476 du 29 mars 2007 relatif à la sûreté du transport maritime et des opérations maritimes. Décret de transposition inséré dans le code des Ports Maritimes

collecte faite conjointement avec la facturation des prestations. Ce sujet est plus complexe qu'il n'y paraît car la mesure des coûts à compenser et, parfois, la multiplicité des acteurs qui contribuent à la sécurité rendraient l'affectation d'une telle taxe complexe.

Le coût par passager dans les autres ports est plutôt de l'ordre de 0,5 €, sauf cas particulier.

11. Etudier les mesures à prendre pour éviter toute pénalisation des ports français assurant le transit de passagers et en concurrence avec des ports étrangers.

2. Le port, lieu de services et d'activités, dans un contexte concurrentiel

2.1. Les services à la marchandise

2.1.1. La manutention

Les lois de 1992, de 2008 et la signature de la Convention collective nationale unifiée (CCNU) en avril 2011 ont très fortement modifié l'organisation de la manutention portuaire. Il sortirait du cadre de ce rapport de faire un bilan détaillé de la mise en oeuvre de ces dispositifs dont certains sont encore récents. Tout ceci affecte profondément les ports décentralisés, leurs acteurs et les salariés qui y travaillent.

Si la manutention est partout assurée par des entreprises privées locales ou appartenant à des groupes européens comme Sea Invest, les réalités varient fortement d'un port à l'autre.

Il faut noter que, sauf à Bastia, tous les anciens dockers professionnels intermittents sont partis en retraite ou ont fait l'objet d'un reclassement. Les dockers sont maintenant sous CDI, le plus souvent au sein de groupements privés²⁰ ou, complémentairement, embauchés en tant que dockers occasionnels.

La majoration de la masse salariale résultant de la CCNU et de ses annexes portant des cessations anticipées d'activité (CAA) est jugée par les acteurs économiques comme problématique pour l'attractivité de ces ports, dès lors qu'elle n'a pas, à ce jour, été accompagnée par une plus grande productivité ou une plus grande adaptation aux besoins des clients.

Si le « commandement unique », qui est la règle dans les GPM, n'est en rien interdit juridiquement dans les ports décentralisés, il n'est pratiqué nulle part sauf pour des outillages privés affectés à des activités très spécifiques. Les acteurs locaux sont partagés sur ce sujet.

L'AUTF a émis des propositions portant sur une complémentarité entre les outillages publics et privés et aussi sur une mutualisation de personnels spécialistes et de moyens entre ports voisins, indépendamment de leur statut.

Pour examiner les questions de portée nationale soulevées, le ministre en charge des transports, a mis en place en février 2014 un groupe de travail dédié, présidé par Madame Martine Bonny (IGADD). Il n'est pas souhaitable que ce rapport interfère avec les travaux de cette instance. La mission se limite donc à la présente recommandation

12. Demander au groupe de travail sur l'organisation de la manutention, mis en place par le ministre en charge des transports, de bien prendre en compte la diversité des situations dans les ports décentralisés, s'agissant des équilibres entre performance/productivité/satisfaction des clients et protection des professionnels concernés.

²⁰ Par exception et pour des raisons historiques, les dockers du port de Cherbourg sont salariés des deux SAS qui se partagent l'exploitation du port de commerce

Par ailleurs, les professionnels portuaires, les armateurs, les chargeurs et la filière logistique²¹ soulignent qu'il faut « Adapter nos procédures de manutention des marchandises pour uniformiser les conditions de transbordement entre le maritime et les 3 modes terrestres (frais dits « terminal handling charges » ou THC tout mode d'évacuation) ». Cette mesure, qui concerne surtout les GPM, serait également utile pour l'attractivité des ports décentralisés. La mission la soutient.

2.1.2. La gestion de la TVA, du dédouanement et des contrôles vétérinaires et phytosanitaires

A l'heure actuelle, la réglementation française conduit l'importateur à payer à la Douane la TVA ce qui grève sa trésorerie alors que, dans certains pays de l'Union, un importateur peut choisir de payer la TVA à l'administration fiscale dans le cadre des déclarations mensuelles (CA3). Cette pratique, qui décale le paiement effectif de la TVA, serait utilisée par 85 % des importateurs belges.

Sans attendre, des organisateurs de transport fluvial utilisent une procédure de dédouanement pendant le transport ou au port de déchargement (procédure fluvio maritime).

Les ports important des fruits et légumes ou plus généralement des végétaux et des produits animaux sont soumis à un contrôle phytosanitaire et/ou vétérinaire qui est fonction des risques y afférant lors de l'entrée sur le territoire national. Il a été signalé, notamment à Port-Vendres, que les effectifs disponibles ou les procédures mises en œuvre font que certains produits subissent un retard préjudiciable à l'attractivité de la place portuaire. Le Port de Lorient ne peut accueillir de bois par défaut de l'agrément correspondant.

La création, proposée par l'AUTF, d'un guichet unique des contrôles documentaires dans tous les ports, comme il en existe déjà un à Rungis depuis cinq ans. (« FEL Partenariat »), serait peut-être une réponse adaptée. Il faut toutefois souligner l'écart de contexte d'avec Rungis

Le port de Bayonne a entrepris les démarches nécessaires pour son homologation en tant que Point d'Entrée Désigné (PED) et Point d'Entrée Communautaire (PEC)²². La création de ces points d'entrée nécessite la mise en place d'agents de l'Etat. Il importe que les réponses adéquates soient apportées pour permettre que la valeur ajoutée portuaire soit faite en France plutôt qu'à l'étranger.

La mission recommande donc, que dans le cadre de la simplification voulue par le Président de la république, soit étudiées et testées des procédures adaptées à des contrôles ponctuels, avec l'expertise du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières.

13. Associer les principaux ports décentralisés aux expérimentations en matière de simplification des mesures douanières ou fiscales ou d'optimisation des contrôles phytosanitaires ou vétérinaires et mettre en place des organisations des services de l'Etat adaptées aux besoins, même ponctuels, des ports décentralisés

²¹ Port français, le temps de la reconquête, mai 2013, note commune des armateurs de France, du comité des armateurs fluviaux, de TLF Overseas et de l'UTP.

²² En l'occurrence, la demande porte sur un PED permettant les importations d'origine extra communautaire de matières premières rentrant dans la composition de l'alimentation pour le bétail et un PEC pour les importations de bois d'origine extracommunautaire

2.2. Les services portuaires aux navires

2.2.1. Le pilotage et le remorquage

On compte 23 stations de pilotage en métropole. Certaines couvrent plusieurs ports y compris de statut différent. Par exemple, la station du Havre couvre aussi Fécamp. Port Vendres et Port La Nouvelle ont la même station de pilotage.

Le pilotage est couvert par des textes nationaux²³, les conditions locales de l'obligation de pilotage étant fixées par le préfet de région.

L'organisation des services de remorquage est variable. Si l'exploitation opérationnelle des moyens maritimes est toujours assurée par une société spécialisée agréée à cette fin, l'organisation du service est souvent confiée au délégataire. Les remorqueurs sont la propriété de l'autorité portuaire, du délégataire ou de l'entreprise exploitante selon les ports. Comme pour le pilotage, des mutualisations entre ports sont opérées.

2.2.2. Le dragage et le contrôle des profondeurs

Les dragages d'entretien des ports décentralisés sont significatifs (3,5 Millions de tonnes de matières sèches en 2009²⁴). Ils ne représentent qu'environ 10 % du total des dragages des ports maritimes. Les ports les plus concernés sont Boulogne, Calais, Caen, Rochefort-Tonnay-Charente et Bayonne.

Les dragages d'entretien sont assurés, sauf exception, sous la responsabilité du délégataire, le contrôle des profondeurs étant fait généralement par l'autorité portuaire. A Caen, PNA a repris en direct les dragages en gardant les droits de port, auparavant perçus par la CCI, concessionnaire.

Les campagnes de dragages, planifiées, font l'objet de marchés confiés à des sociétés spécialisées souvent étrangères.

Pour réduire les coûts, la CCI de Bayonne pourrait acheter une drague. Elle étudie les modalités de l'exploitation, en recherchant un maximum de mutualisation, tant localement qu'avec les ports voisins.

2.2.3. L'avitaillement et le passage aux GNL des navires

La directive européenne 2012/33/UE, qui décline les dispositions de la convention Marpol, annexe VI, prévoit, notamment, un plafond de teneur en soufre des carburants à 0,1 % en zone contrôlée des émissions de soufre (ZCES) dès janvier 2015. Cette zone comprend actuellement, en Europe, la Manche, la mer du Nord et la Baltique.

Cette directive s'inscrit dans un plan européen de réduction des émissions atmosphériques. Sont concernés potentiellement et progressivement les oxydes d'azote (NOx), les

²³ Article L 5341-1 et suivants du code des transports et décret du 19 mai 1969 modifié

²⁴ Enquête « dragage » 2009 – Février 2012 - CETMEF

composés organiques volatils (COV), les émissions de CO2 et les particules fines. Des négociations à ce sujet sont en cours au niveau européen.

Alors que la seule réduction du taux de souffre peut être obtenue par des épurateurs de fumée (scrubbers) ou l'utilisation de gaz oil (GO) au lieu du Fuel Oil (FO) (le GO est beaucoup plus coûteux que le FO et interchangeable), la prise en compte des étapes potentielles suivantes conduit les armateurs à étudier l'utilisation du GNL, comme carburant. Ce choix est particulièrement pertinent pour les ferries qui naviguent essentiellement en ZCES.

Le soutage du GNL peut se faire par barge ou camion. Dans les ports ayant un trafic important, l'installation d'un stockage devient économiquement préférable.

A l'initiative de Brittany ferries, en lien avec la CCI de Morlaix, le port de Santander et la CTL Cantabrique, un projet d'installations de stockage et de soutage à Roscoff et Santander est à l'étude, grâce à une subvention de la Commission européenne au titre du RTE-T, en juillet 2013.

Par ailleurs, les ports du Havre, de Rouen, de Paris, PNA, le Syndicat Mixte du port de Dieppe et le Conseil général de la Seine Maritime doivent faire réaliser une étude unique visant à définir les solutions optimales sur le littoral concerné.

En Méditerranée, des projets sur l'avitaillement de navires en GNL et l'aménagement des quais correspondant seraient également envisagés notamment au port de Nice.

Le volet financier est développé au §3.5.2.

La France est globalement en retard alors que des ports du Benelux et d'Allemagne s'équipent déjà. Il faut le rattraper.

14. Soutenir les projets de base d'avitaillement de GNL notamment à Roscoff

2.3. Les activités industrielles et de stockage présentes et en projet

2.3.1. La réparation, la construction navale et la déconstruction

Un nombre important de ces ports abritent une activité de construction ou de réparation navale importante. C'est le cas de Brest, de Lorient, de Cherbourg notamment. Il en résulte une source importante d'activité qui de plus aurait un effet d'entraînement positif pour la plaisance. Dieppe a ainsi plusieurs PME dans ce secteur.

Le marché de la déconstruction navale prend de l'importance. Brest, en particulier, est prêt à accueillir des opérations complexes de cette nature, pour des durées courtes.

2.3.2. Les industries ou stockages de produits dangereux installés en bord à quai ou à proximité

2.3.2.1. Peu d'industrie lourde.

Aucun port décentralisé n'a de plate-forme industrielle comparable à celles des principaux GPM. Toutefois, quelques ports accueillent des activités industrielles, au premier chef Bayonne (sidérurgie), mais aussi Le Tréport et Tonnay-Charente. Des industries

significatives existent dans l'hinterland proche de la plupart des ports et leur compétitivité repose souvent, au moins pour partie, sur les ports.

Le port de Bayonne a bénéficié d'importants investissements privés de stockage et industriels, de 28 M€ sur le domaine public. Les laminoirs des Landes (groupe Beltrame) ont investi à proximité immédiate 50 M€.

2.3.2.2. La prévention des risques technologiques et son impact sur l'activité portuaire

L'importance des activités industrielles susvisées et l'existence de dépôts de produits énergétiques (pétrole, gaz) fait que 5 ports font l'objet de plans de prévention des risques technologiques (PPRT) : Caen, Brest, Lorient, Bayonne, Port-La-Nouvelle. Seul celui de Bayonne est approuvé, compte tenu d'une approche consensuelle entre les parties et d'une configuration géographique qui limite l'ampleur des mesures à prendre à l'extérieur des sites eux-mêmes.

Les PPRT sont issus de la loi de 2003 dite loi Bachelot qui s'inscrit dans le contexte de l'accident d'AZF. La Ministre en charge de l'environnement, par une circulaire du 11 avril 2013, a demandé aux Préfets de finaliser rapidement les PPRT (75 % doivent être approuvés à fin 2013 et 95 % à fin 2014). Ont été recensés, en France, 407 sites où des PPRT sont à élaborer. Un certain nombre concerne des zones portuaires.

Compte tenu des enjeux économiques, une circulaire, datée du 25 juin 2013, a défini des procédures particulières sur 15 plate-formes particulièrement sensibles, dont celles des grands ports maritimes de Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes Saint-Nazaire, Bordeaux et Marseille.

L'analyse de certaines pièces relatives à l'instruction des PPRT de Brest, Lorient et Port La Nouvelle laisse à penser que certaines DREAL ne disposeraient pas forcément de toute l'expertise requise pour instruire des dossiers portuaires complexes.

Il apparaît souhaitable d'étudier, pour ces dossiers, le recours à des experts nationaux.

Par ailleurs, la mutualisation de l'approche « risques industriels » au sein même des plate-formes portuaires, préconisée par la circulaire du 25 juin 2013 susvisée, est de nature à accélérer le traitement des demandes d'autorisation de transit ou de stockage portuaire à l'intérieur des zones réglementées et, ce faisant, de ne pas geler de facto leur utilisation.

15. Analyser si le cadre général de l'élaboration des PPRT est adapté aux ports décentralisés ou bien si les dispositions de la circulaire du 25 juin 2013 ou d'autres sont à appliquer à ces ports.

2.3.3. Les projets industriels liés aux EMR

La politique gouvernementale en faveur des énergies maritimes renouvelables a un impact important sur un certain nombre de ports décentralisés.

Les besoins sont de trois ordres : des plate-formes de fabrication/montage d'éoliennes off shore avec des quais et terre-pleins renforcés (jusqu'à 15 T/m²) pour le chargement sur des navires, des bases de fabrication/montage d'autres systèmes comme, par exemple, les hydroliennes et, enfin, les bases de maintenance.

Cherbourg et Brest se positionnent sur les deux premiers besoins. Cherbourg dispose déjà de 40 ha et se prépare à étendre du double sa surface disponible après l'acquisition de 320 ha à l'Etat

Brest va finaliser la poldérisation entamée il y a quelques décennies.

Il existe des projets de base de maintenance sur plusieurs ports, dont Dieppe,

Il est important, au moment où l'on entend des remises en cause de l'ampleur ou de la vitesse du développement des énergies renouvelables, notamment en Allemagne, que les projets dont les travaux vont démarrer rapidement ne soient pas remis en cause.

Un calage par façade puis au niveau national des projets est indispensable.

16. Bien stabiliser la politique nationale des énergies marines renouvelables pour éviter des investissements sous productifs dans certains ports

2.3.4. Les activités de stockage avec ou sans valorisation (céréales, engrains, fruits...)

Il est de bonne politique portuaire constante que l'autorité portuaire et/ou le délégataire/concessionnaire cherchent à louer à des acteurs privés des surfaces sur lesquelles ces derniers investissent. Cette politique fidélise des clients et génère des ressources financières régulières indépendantes des aléas du trafic. Compte tenu du statut de domaine public, cette location prend la forme d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT).

L'AUTF a fait part à la mission de ses interrogations sur la qualité «publique » ou «privée » des zones portuaires. À ce titre, note-t-elle, si le terrain n'est pas couvert par l'article L2111-1 du *Code général de la propriété des personnes publiques*, pourrait-il alors être considéré comme «privé» et de ce fait être vendu ou occupé avec un bail commercial. Sans méconnaître l'intérêt de la demande, la mission note que la rareté de l'espace portuaire proche des quais doit inciter à une grande prudence pour préserver l'intérêt général à moyen et long terme. (cf § 1.4.3)

Par ailleurs et de façon plus précise, des chargeurs ont attiré l'attention sur le besoin qu'ils ont de connaître avec suffisamment de préavis les conditions de renouvellement d'une AOT. Ils demandent, non sans raison, des renouvellements bien anticipés et pour des durées suffisamment longues.

Ils posent aussi la question de la valorisation dans la redevance d'occupation des investissements réalisés précédemment par eux. Devoir payer un loyer normal pour un bien qu'ils ont financé leur semble injustifié. Cette question mérite une analyse reposant peut être sur la prise en compte d'un amortissement économique et non strictement comptable. Sans réponse adaptée, le Port passe à côté d'investissements privés, sources de trafic futur.

17. Inciter les autorités portuaires à définir des conditions d'attribution et de renouvellement des autorisations d'occupation temporaire (AOT) qui soient incitatives pour les investisseurs privés et qui garantissent l'intérêt général du Port

2.3.5. La simplification des procédures d'implantation des industries et stockages en zone portuaire

Le rapport du CGEIET et du CGEDD, susvisé, sur les activités logistiques et industrielles portuaires, préconise d'expérimenter un dispositif d'autorisation d'opération complexe et l'étude d'une autorisation environnementale unique. Ces mesures, si elles sont validées, porteraient une réelle simplification administrative

L'AUTF demande « la création d'un dossier unique pour les nouvelles implantations sur les ports. Le regroupement des demandes d'autorisation d'occupation temporaire (AOT), des permis de construire et des procédures ICPE permettrait de rationaliser les démarches. De ce fait, les nouvelles activités s'implanterait en toute transparence. Ce dossier unique devra s'appuyer sur une étude d'impacts socio-économiques publique afin que tous les acteurs puissent s'exprimer sur le projet. »

La mission partage pleinement la proposition du dossier unique, déjà évoqué ci-dessus et au § 1.5.3.3. Il convient aussi d'éviter d'alourdir à l'excès un tel dossier unique. C'est pourquoi, il ne semble pas indispensable qu'il contienne une étude d'impact socio économique. Par contre, le plan stratégique du port évoqué au § 1.5.2 devrait comprendre une telle analyse.

2.4. La concertation entre acteurs publics et acteurs privés

Comme évoqué au § 1.5.3.1, le Conseil portuaire, composé d'au moins 20 et souvent de plus de 40 personnes et compétent sur de multiples sujets, n'est pas un lieu où les professionnels peuvent partager, dans le détail, leurs préoccupations et contribuer à améliorer l'attractivité portuaire.

Les professionnels appellent, là où elles n'existent pas encore, à la constitution de commissions spécialisées suffisamment larges en nombre mais bien limitées en enjeu pour être efficaces. A ce titre, une commission de l'exploitation et des tarifs réunissant les acteurs portuaires et une commission du développement associant notamment des chargeurs, des armateurs et bien sûr les professionnels portuaires seraient, par exemple, les bienvenus dans les principaux ports.

L'Association des Utilisateurs de Transport de Fret (AUTF) propose de faire intervenir, dans une telle commission, des organisations professionnelles ou des représentants de branches industrielles de façon à apporter une vision large des enjeux, complémentaire de celle des professionnels impliqués. L'AUTF estime qu'ainsi on pourra mieux éviter des investissements inutiles ou redondants dont l'effet est souvent de majorer les tarifs.

De façon générale, les clients des ports, qu'ils soient armateurs ou chargeurs souhaitent être davantage traités en clients et non en usagers.

Il est certain qu'ajointre des personnalités qualifiées, comme c'est le cas dans les conseils de surveillance des GPM, qu'ils soient ou non représentants de filières industrielles, au sein de comités telle une commission du développement, est opportun. Aussi, la mission formule t elle la recommandation suivante.

18. Inciter les Autorités portuaires à constituer des instances de concertation professionnelle, réunissant des personnalités qualifiées, des chargeurs, des armateurs et des acteurs portuaires. Ces instances devront aider à optimiser les investissements et les organisations et de façon générale à améliorer concrètement l'attractivité de la place portuaire

2.5. Les systèmes d'information portuaires

L'Union européenne²⁵ prévoit la centralisation de données statistiques pour un grand nombre de ports et selon un cadre commun. Ces données portent sur les navires et sur les passagers et les marchandises.

Le Ministère en charge des transports a développé et mis en place une application nommée e-scaleport qui permet aux capitaineries de saisir les données requises. Ce système n'est pas, à l'heure actuelle, connecté à d'autres applications ou fonctions relatives à la gestion des escales et au transit des marchandises, y compris sur le plan administratif (douanier, fiscal ou phyto sanitaire...). Certaines autorités portuaires ont émis des suggestions d'amélioration de ce logiciel, jugé trop fermé. Les exigences de sécurité informatique imposent des procédures complexes. L'APLM anime des réflexions sur l'évolution de ce logiciel. Une convention entre l'Etat et les autorités portuaires devra préciser le financement et les évolutions de ce logiciel.

Les ports de petite taille ou de taille intermédiaire, sauf exception, et certains plus importants, tel Calais, utilisent e-scaleport. Les Régions Bretagne et Languedoc-Roussillon ont choisi d'utiliser des applications dérivées de Vigie développée par le port de Bordeaux. Celle-ci répond aux besoins statistiques, porte sur les escales et est connectée avec l'ensemble applicatif AP+, qui permet de suivre les marchandises ainsi que leur statut administratif. AP+ a été développé par les places portuaires du Havre et de Marseille. Ces applicatifs entrent dans le champ concurrentiel.

L'AUTF appelle de ses vœux qu'un tel système soit interconnecté et ouvert à tous les acteurs de la chaîne de transport. Il apparaît, effectivement, souhaitable de mettre en place au moins une interopérabilité entre les applications de chaque port qui permette d'une part un import automatique des données d'initialisation d'une escale sans re-saisie et d'autre part l'interfaçage avec d'autres systèmes d'information portuaires ou logistiques.

²⁵ Directives 2009/42/CE (statistiques sur les passagers et les marchandises) , 2009/16/CE (contrôle du port par l'Etat) déclinées par l'arrêté du 24 octobre 2012 et directive 2010/65/CE, ainsi que la directive 1995/64/CE déclinée par l'arrêté du 6 juillet 2010, relatif aux matières dangereuses et 2002/59/CE modifiée relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information,

3. Le port et les coopérations régionales, nationales, européennes et internationales

3.1. Les besoins et enjeux des coopérations au niveau des façades maritimes et vers l'intérieur

3.1.1. Les besoins de coopération,

3.1.1.1. Des besoins de coopération très larges

Les champs de coopération entre les ports d'une même façade sont très nombreux. Il s'agit tant de développer le cabotage maritime, fluvial ou fluvio-maritime ou encore le transport ferroviaire que de partager des moyens ou de l'expertise.

Beaucoup d'initiatives existent, elles montrent que l'on peut aller beaucoup plus loin.

3.1.1.2. Le dragage : un champ de partage d'expertise et de moyens à développer

La coopération relative au dragage porte sur l'expertise et sur les moyens

Né en 1990, sur décision ministérielle, le Groupe d'études et de partage d'expertise, dénommé "Groupe d'études et d'observation sur le dragage et l'environnement" (GEODE)²⁶ apporte une expertise reconnue. Il regroupe l'Etat, les GPM, les Régions Bretagne et Nord Pas-de-Calais, des laboratoires scientifiques et le GIE Dragages ports (qui gère les moyens de dragages des GPM). Ces coopérations, pilotées par le CEREMA²⁷, doivent être maintenues et, peut-être, élargies à des Régions qui n'y sont pas actives à ce jour.

Le projet SETARMS (www.setarms.org), dont l'APLM était chef de file (voir § 3.1.4), a contribué à l'émergence de solutions économiques et environnementales à la gestion à long terme des produits des dragages d'entretien des ports de la Manche. Lancé en 2010 et clôturé en septembre 2013, il a regroupé 12 partenaires universitaires, portuaires, industriels et de recherche de France et d'Angleterre.

S'agissant de la mutualisation de moyens, il existe un groupement de commande entre les ports du Tréport, de Dieppe, de Fécamp et de Caen.

Par ailleurs et comme déjà mentionné au § 2.2.2, la CCI de Bayonne étudie l'acquisition d'une drague qui pourrait intervenir dans les ports voisins.

²⁶ <http://www.cetmef.developpement-durable.gouv.fr/les-forum-geode-a189.html>

les expertises partagées portent sur la stratégie du dragage et des immersions, l'évaluation des impacts des dragages et des normes de qualité des produits clapés, notamment en matière de polluants et, enfin, les contributions à la définition des procédures proposées par les commissions

²⁷ centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

3.1.2. Les enjeux et conditions du développement du report modal

L'essentiel des liaisons avec l'hinterland se fait par la route : 99 % en Bretagne, 100 % à Caen, Cherbourg, Dieppe ainsi que dans les plus petits ports. L'enjeu du transport non routier est globalement limité par le champ de pertinence économique du fer et par la géographie, s'agissant de la navigation.

3.1.2.1. *Le transport fluvial, le cabotage maritime et fluvio maritime,*

A l'exception de Sète et dans une moindre mesure de Calais, les ports étudiés ne sont pas reliés au réseau fluvial.

Le trafic fluvial du port de Sète est de l'ordre de 300 à 400 000T /an soit 10 % de son trafic global. Via le canal de Sète au Rhône, Sète est relié, sous régime fluvial, à tout l'axe rhodanien qui permet à des barges de remonter jusqu'à Mâcon. Le tonnage des barges est actuellement limité à 1000T, il est prévu de le porter à 2000 T.

Le cabotage maritime, mis à part les liaisons avec les îles, reste limité aux produits pétroliers et à quelques autres vracs pondéreux.

Les liaisons de conteneurs entre un grand port et des petits ports (feeder) sont aujourd'hui très limitées. Le coût portuaire est tel que les feeders ne sont économiquement fondés que si la géographie donne un réel avantage de distance à la voie maritime ou pour des trajets routiers longs. La rentabilité du feeder dépend essentiellement de son taux de remplissage. C'est pourquoi, beaucoup de liaisons feeders ont besoin d'une subvention d'équilibre le temps que les chargeurs lui fassent assez confiance pour l'utiliser massivement. On note le démarrage d'une liaison Bayonne–Le Havre. Le maintien ou le développement du trafic de conteneurs du port de Brest s'appuiera sur ce type de liaisons.

Le développement du cabotage en zone côtière ou estuarienne repose soit sur des niches soit sur une attractivité qui suppose certaines adaptations réglementaires. Une liaison par la mer de conteneurs entre Caen et Le Havre a obtenu les accords techniques requis en mode fluvio maritime, elle devrait démarrer dès que la croissance du trafic le justifiera. Le contexte estuarien semble, selon un avis technique, permettre également le mode fluvial avec un bateau adapté et des règles définies. Celui-ci serait plus compétitif et donc potentiellement plus favorable au report modal. La mission n'a pas investigué ce sujet qui, par ailleurs, pourrait poser des questions en matière de compétence professionnelle et de sécurité

3.1.2.2. *Le transport ferroviaire*

Parmi les ports décentralisés, seul Bayonne a un vrai potentiel en matière ferroviaire. Un tiers de son trafic terrestre est assuré par le fer.

Si l'on retient que le fer n'est compétitif par rapport à la route qu'au-delà de 300 km et pour des trafics massifiés, la liste des flux justifiant une desserte ferroviaire est très limitée et concerne, hormis Bayonne, essentiellement Sète, Brest ou Lorient. A titre d'illustration, on relève 120 trains de fret par an à Brest et 4 700 au Havre.

RFF travaille principalement avec les GPM qui ont des flux massifiés importants. C'est particulièrement vrai sur HAROPA et aussi sur Dunkerque et Marseille.

Les ports décentralisés les plus actifs sont desservis par le fer mais, globalement, leur réseau ferroviaire portuaire est en mauvais état et très peu utilisé. Plusieurs ports ont demandé à RFF le transfert des réseaux ferroviaires portuaires comme l'ont fait les grands ports maritimes. A notre connaissance, une seule convention a été signée, sans soule. Celle-ci est basée sur les dépenses passées, qui sont très faibles compte tenu du trafic. Certaines autorités portuaires déplorent un manque de réactivité de RFF à ce sujet, qui peut certes s'expliquer à l'aune des enjeux trop limités.

La mission note avec satisfaction que la Commission mobilité 21 a priorisé des investissements ferroviaires intéressant les ports mais force est de constater que les trafics existants dans les ports décentralisés combinés au domaine de pertinence du mode ferroviaire font que le développement des trafics ferroviaires portuaires concernera d'abord et surtout les GPM.

19. Finaliser, entre RFF et les autorités portuaires, les conventions de transfert des équipements ferroviaires pour permettre aux ports de mener une politique ambitieuse de développement de l'activité ferroviaire, en fonction des trafics portuaires

Plusieurs ports étudient des projets d'Opérateurs ferroviaires de proximité (OFP) le plus souvent dans une vision logistique plus globale²⁸.

Certaines entreprises ferroviaires ont indiqué d'une part que le maintien en exploitation des lignes capillaires conditionne certains trafics portuaires, notamment d'exportation de céréales et d'autre part que la qualité des sillons est essentielle à l'attractivité de ce mode. Ces points, au demeurant importants, ne sont pas spécifiques aux ports décentralisés. Ils ne sont donc pas développés dans ce rapport.

3.2. La coopération intra-régionale

3.2.1. Une coordination stratégique structurée entre les ports de commerce décentralisés

Comme mentionné au §1.5.3.2, les Régions ont formalisé une stratégie régionale qui englobe les principaux ports de son territoire. Ces stratégies se focalisent sur les ports de commerce dont l'hinterland est suffisamment étendu.

C'est le cas des cinq principaux ports bretons de commerce²⁹ pour lesquels le conseil régional a institué un comité de pilotage stratégique portuaire régional regroupant, autour de la Région, les 4 Départements bretons, les 5 Communautés d'agglomération concernées, la CRCI, et deux membres de chaque conseil portuaire désigné par sa commission stratégie.

²⁸ On note deux projets avancés :

- OFP Sud-Ouest, qui associera le port de Bayonne et plusieurs acteurs locaux. Il a une vocation régionale intégrant la zone industrielle de Lacq ainsi que les zones logistiques multimodales de Hourcade et de Mouguerre dont les gestionnaires sont parties prenantes au projet. Il devrait démarrer courant 2014.
- Régiorail Languedoc Roussillon est actif dans la région mais n'est pas directement partie prenante sur le port de Sète.

²⁹ Saint Malo, Saint Brieuc-Le Légué, Roscoff, Brest et Lorient

C'est aussi le cas du Languedoc Roussillon qui a formalisé une stratégie couvrant les trois ports maritimes de commerce (Port-Vendres, Port-La-Nouvelle et Sète) ainsi que le port fluvial de l'Ardoise dans le Gard.

C'est bien sûr le cas de la Basse Normandie qui a intégré ses deux ports dans un syndicat mixte unique.

Le Nord Pas-de-Calais agit de façon similaire en organisant une DSP unique commune à Calais et à Boulogne. Il mène là une action potentiellement exemplaire.

La situation de Rochefort Tonnay-Charente, des Sables d'Olonne, comme celle de Toulon et Nice est particulière car la mission n'a pas eu connaissance de stratégie forte et formalisée de la part des Régions concernées, alors même que ces ports sont de portée régionale. Il est vrai que le poids des ports de Marseille-Fos et de Nantes-Saint-Nazaire justifie une priorisation de l'intérêt des Régions siège.

3.2.2. Des attentes en matière de relations avec le GPM, là où il en existe un

Toutes les Régions ont manifesté un intérêt majeur pour le ou les GPM qui sont sur leur territoire.

La Région Nord Pas-de-Calais raisonne sur la base d'un ensemble portuaire unique (Dunkerque-Calais-Boulogne) sous deux statuts.

La région Aquitaine s'est interrogée sur la compatibilité entre le statut de GPM de Bordeaux et le poids qu'elle souhaite y jouer pour accélérer son développement. La mission note que l'hinterland du GPM de Bordeaux dépasse très nettement l'Aquitaine. Par exemple, une bonne partie des trafics maritimes de Midi Pyrénées transite par Bordeaux.

3.3. La coordination maritime et fluviale interrégionale et avec les pays voisins

A l'heure actuelle, deux structures interrégionales de concertation couvrent les domaines portuaires : les conseils maritimes de façade et les conseils de coordination interportuaires. Par ailleurs, il existe diverses associations. On peut noter l'Association des ports locaux de la Manche (APLM) qui regroupent les autorités portuaires et les chambres de commerce et d'industrie concessionnaires des ports de commerce de Calais à Lorient inclus, hors GPM.

De façon globale, force est de constater que la coopération n'est pas naturelle, ici ou là, car certains acteurs disent ou laissent à penser que développer la complémentarité serait, en fait, laisser les gros manger les petits.

3.3.1. Les conseils maritimes de façade

Il existe³⁰ quatre conseils maritimes de façade (CMF) compétents respectivement pour le littoral devant les régions du Nord Pas-de-Calais à la Basse Normandie (« Manche Est /Mer

³⁰ Article L 219-6-1 du code de l'environnement et arrêté du 27 septembre 2011 du ministre en charge du développement durable

du Nord, (MEMN)», de la Bretagne et des Pays de la Loire (« Nord Atlantique, Manche Ouest (NAMO) »), de Poitou Charentes et de l'Aquitaine (« Sud Atlantique (SA) »), de Languedoc Roussillon, Provence Alpes Côte d'Azur et Corse (« Méditerranée »).

Ces conseils sont forts de 80 membres répartis en 5 collèges représentant les différentes parties prenantes.

Ces conseils ont mis en place des commissions ou groupes de travail thématiques. Ainsi, le CMF NAMO a créé le 19 mars 2013 un groupe de travail « développement durable des activités » qui couvre notamment la compétitivité portuaire et la complémentarité des infrastructures de transport maritime. Il est co-présidé par le Conseil régional de Bretagne et le GPM de Nantes Saint-Nazaire. De façon parallèle, le CMF SA a créé, le 27 mars 2013, un groupe de travail « développement durable et valorisation des ressources », présidé par J.P.Tallieu Vice-Président du conseil général de Charente maritime et Président de l'agglomération de Royan, qui couvre le même aspect, au demeurant issu des travaux des Assises de la mer.

Le CMF MEMN a créé en 2011 une commission spécialisée « Transport maritime et infrastructures portuaires », présidée par le directeur général de PNA.

3.3.2. Les conseils de coordination interportuaire

Il existe deux conseils de coordination interportuaire. Ils visent à faciliter la concertation entre les grands ports maritimes et fluviaux. Le premier, dénommé Conseil de coordination interportuaire de la Seine regroupe Le Havre, Rouen et Paris. Le deuxième, dénommé Conseil de coordination interportuaire atlantique, les ports de Nantes Saint-Nazaire, La Rochelle et Bordeaux.

Si le Conseil interportuaire de la Seine associe PNA et, demain Dieppe, à ses travaux, l'objet même de ces Conseils est de favoriser³¹ la coopération des grands ports maritimes entre eux et avec l'hinterland. Ainsi, il ne peut exister, selon la loi, de conseil interportuaire en Méditerranée car Marseille y est le seul GPM.

Le GIE HAROPA, qui regroupe les deux GPM du Havre et de Rouen et le Port de Paris est le référent ou le bras opérationnel du conseil de coordination interportuaire de la Seine. C'est, de l'avis des professionnels, un succès. Par lui, la visibilité au niveau international des ports de cet axe est renforcée. Une convention de coopération entre HAROPA et PNA a été signée le 23 janvier 2014.

³¹Article L5312-12 Crée par l' Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010- art. (V)

« Pour assurer la cohérence des actions de grands ports maritimes et, le cas échéant, de ports autonomes fluviaux, s'inscrivant dans un même ensemble géographique ou situés sur un même axe fluvial, un conseil de coordination interportuaire associant des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des ports concernés ainsi que des personnalités qualifiées et des représentants des établissements gestionnaires d'infrastructures terrestres ou de l'établissement public chargé de la gestion des voies navigables peut être créé par décret. ».

3.3.3. Une coordination pour le fluvial inégale

Alors qu'HAROPA prend des initiatives en matière de développement du trafic fluvial, en Méditerranée, l'association Medlinkports (<http://www.medlinkports.fr>) reste très légère. Le Port de Sète en est membre depuis 2012 aux côtés de Marseille, de 9 ports fluviaux du bassin Rhône Saône (Arles, Avignon, Valence, Vienne, Lyon, Villefranche, Mâcon, Chalon, Pagny) et de 2 organisateurs de transport fluvial. Le Port de Sète souligne une coopération particulièrement active avec les ports de Mâcon et Chalon sur Saône (trafic de tourteau de soja en remontée et de céréales, graines à la descente.) .

Les armateurs de France demandent de renforcer HAROPA et de créer une structure similaire sur l'axe rhodanien pour permettre le développement de grands corridors de fret. Tout en notant que le GIE HAROPA accroît son influence et sa visibilité, la mission ne peut que souhaiter que Medlinkports ou, à défaut, une autre structure prenne toute sa place sur l'axe Rhône-Saône.

Le canal Seine nord Europe contribuera sensiblement au développement du transport fluvial avec les GPM. Il aura bien sûr un effet positif mais de moindre ampleur sur les ports décentralisés tant de Normandie que du Pas-de-Calais.

3.3.4. Vers des Conseils de coordination élargis

Il apparaît que le conseil de coordination portuaire, plus spécialisé, est mieux à même de faciliter des travaux communs détaillés dans son domaine que le Conseil Maritime de façade qui a une vision plus généraliste.

Les enjeux de coopération que la mission a identifiés portent sur

- le développement du cabotage / feeding aussi bien maritime (Bayonne-Le Havre, liaisons intéressant le port de Brest ou de Cherbourg...) que fluvio maritime ou estuarien (liaisons concernant le port de Caen...) ou fluvial (liaison vers le Rhône et la Saône concernant le port de Sète...)
- des mutualisations d'expertise, aussi bien en matière environnementale que juridique notamment pour cadrer des projets de DSP
- des mutualisations de service (dragages, remorquage...)
- des échanges d'informations sur les trafics et les projets d'investissements ainsi que l'élaboration de positions communes, par façade, sur des enjeux nationaux ou européens,
- des mutualisations de communication et de promotion des ports d'une façade à l'étranger ,

Ces points pourraient faire l'objet d'un document de coordination, tel celui visé à l'article L5312-12 du code des transports, dans le respect des prérogatives de chaque autorité portuaire concernée.

Il est donc à envisager d'élargir les zones de compétences des conseils de coordination interportuaire mais sans nécessairement reprendre les limites des conseils maritimes de façade. Celles-ci recouvrent mal les enjeux de coopération portuaire.

A ce stade, la mission ne fait pas de propositions portant sur les compétences géographiques des CMF. La mission imagine juste quatre conseils de coordination interportuaires ; Mer du Nord, Manche, Atlantique et Méditerranée. Peut-être, faut-il considérer que la Région Bretagne soit membre à la fois des Conseils de coordination interportuaire Manche et Atlantique dont la limite serait, de façon théorique, à la pointe du Raz. Le Conseil Manche devrait englober les ports de Haute Normandie. Le Conseil de la Manche traiterait aussi de la coopération sur la Seine et ses affluents. Le Conseil Mer du Nord traiterait des trois ports de la région Nord Pas-de-Calais et de ses liaisons fluviales. La dévolution de la liaison européenne Seine-Escaut (Canal Seine nord Europe) qui concerne les Conseils Manche et Mer du Nord serait à définir. Le conseil de Méditerranée traiterait, de même, l'axe Rhône Saône. Il s'agit là d'hypothèses qu'il convient de mûrir, voire d'ajuster, avec les parties prenantes.

20. Elargir les missions et la liste des parties prenantes des Conseils de coordination interportuaire au niveau de chaque façade maritime et renforcer la coordination avec les Conseils maritimes de façade, sans pour autant calquer nécessairement les zones géographiques de compétence

3.3.5. La coopération maritime avec les pays voisins.

La ligne ferry Dieppe-Newhaven, exploitée en DSP à l'initiative du Département de la Seine Maritime, joue un rôle fondamental pour le port de Dieppe. Elle nécessite, en l'état actuel, une subvention annuelle significative. Cette DSP arrive à échéance en 2014.

Par ailleurs, on note des projets d'autoroutes de la mer construits à partir des liaisons Montoir / Vigo et Montoir / Gijon pour aller en Irlande et vers les ports situés au débouché de la Méditerranée, en Espagne ou au Maroc.

Aujourd'hui, le Département de Seine-Maritime est aussi chef de file du projet Franco-Britannique FLIP (Interreg IV a).³²

En Méditerranée, le port de Sète est membre de l'association Med Ports Community qui regroupe les ports de Carthagène, Tarragone, Livourne, Bari, Salerne et Sète et qui assure une promotion du « short-sea » en Méditerranée.

³² Son objet est :

- accroître la coopération entre les ports de petite et moyenne taille et le monde économique,
- accroître la liaison Ports/Villes et améliorer la qualité de la gestion et la performance portuaire,
- accroître les relations interportuaires à un niveau transfrontalier pour promouvoir l'innovation dans les ports et la diversification des activités,
- optimiser les ressources humaines (renforcer la gouvernance ports/communautés locales) naturelles ou énergétiques des ports.

Il faut aussi noter l'action de la Conférence des régions périphériques maritimes et, tout particulièrement, en son sein, celle de la commission « Arc Atlantique ». Celle-ci, créée en 1989, et présidée actuellement par la Région Cantabrie (Espagne) est très active et anime différents groupes de travail, elle met en oeuvre des financements européens au titre du programme Interreg IVB (104 M€ sur 2007-2013). Son groupe transport est animé par la Région Pays Basque (Espagne) avec l'appui notamment de la Région Aquitaine.

3.4. La représentation des ports décentralisés au niveau national

Les ports décentralisés ont besoin de porter des positions communes au niveau national ou européen, essentiellement sur deux axes :

- le dialogue social, notamment pour ce qui est de la convention collective nationale unifiée
- le dialogue institutionnel, s'agissant de toute décision nationale ou européenne affectant l'attractivité ou la performance des ports décentralisés

Actuellement, le premier niveau est porté au sein de l'Union des ports de France (UPF) qui a une commission sociale dont sont membres des représentants des délégataires de ports décentralisés. Il apparaît logique que la représentation des ports soit au niveau des délégataires qui sont directement concernés par les négociations sociales en tant qu'employeurs et représentants des parties prenantes portuaires.

Force est de constater que le deuxième aspect n'est pas pris en charge à ce jour. Trop de textes nationaux sont préparés et validés sans une attention suffisante aux ports décentralisés.

Le Carrefour des autorités portuaires décentralisés, au sein de l'UPF, ne couvre pas complètement les besoins. Il est, de fait, ouvert à d'autres intérêts. Les autorités portuaires ne sont pas représentés au sein des instances dirigeantes de l'UPF.

L'association des Régions de France (ARF) n'a pas, à ce jour, mis en place de structure spécifiquement dédiée à la représentation des autorités portuaires. Il est vrai que certaines autorités portuaires, syndicat mixte ou Conseils généraux, ne sont pas, à priori, membres de l'ARF.

La question de la représentation des ports décentralisés, au plan institutionnel, reste ouverte. La mission formule donc la recommandation suivante :

21. Rechercher une représentation nationale des autorités portuaires des ports décentralisés en lien avec celle des GPM

3.5. La présence des ports décentralisés dans les schémas directeurs et les financements européens

3.5.1. Le réseau RTE T

Le réseau trans européen de transport RTE T comprend un cœur³³ et en complément un réseau global. Le réseau cœur fixé par l'Union fait l'objet d'un financement européen très privilégié. Le réseau global est fixé par chaque pays pour son territoire.

Le réseau cœur comprend 94 ports de l'Union dont tous les GPM sauf La Rochelle et un seul port décentralisé, Calais. Les ports de Bayonne, Port Vendres, Port La Nouvelle et Sète sont le long des corridors européens de transport ferroviaire mais pas identifiés comme ports du cœur du réseau.

3.5.2. Les financements des contrats de plan Etat-Régions et européens

Les financements européens 2014-2020 du réseau trans européen de transports sont annoncés à 26 Mds € dont l'essentiel sera affecté aux corridors susvisés et la moitié réservée aux pays bénéficiant de la politique de cohésion.

Le Pacte d'avenir pour la Bretagne signé le 13 décembre 2013 prévoit des financements au titre du RTE -T global au profit du projet de développement du port de Brest qui inclut notamment l'accueil d'industries en relation avec les énergies renouvelables

La Commission marque un intérêt particulier aux actions innovantes et à celles allégeant les émissions de gaz à effet de serre. Parmi celles-ci, elle souligne particulièrement les actions visant à passer des navires au GNL. Et à développer les structures d'avitaillement correspondant. La Commission a déjà financé une étude pour Roscoff et des dossiers sont en préparation en plusieurs endroits.

Par ailleurs, le programme d'investissements d'avenir peut être mis à contribution, même si beaucoup d'appels à marques d'intérêt sont déjà clos. Ce peut être le cas pour l'avitaillement portuaire en GNL, en complément des actions au profit des navires.

Les contrats de plan Etat Région déclinent plusieurs grandes priorités. Le volet « mobilité multimodale » développé dans la circulaire du Premier Ministre du 25 septembre 2013 focalise les financements de l'Etat à des opérations portuaires sur les seuls GPM.

Le Premier ministre a identifié quatre autres thématiques³⁴ ayant des effets positifs sur l'économie des ports décentralisés qui peuvent donner lieu à des propositions des Régions, après la concertation attendue. Elles peuvent être déclinées via les lignes budgétaires « RTE-T », cf supra.

³³ Décision de la Commission Européenne du 17 octobre 2013

³⁴ Circulaires du 2 août et du 15 novembre 2013

4. Conclusion

Le transfert de l'Etat aux nouvelles autorités a été globalement bien mené. Les relations entre les différents acteurs sont bonnes et opérantes y compris en matière de police et d'exploitation portuaires où la capitainerie gérée par l'Etat est reconnue et appréciée.

Les autorités portuaires se sont partout fortement engagées et ont conduit des plans d'investissement très lourds. Elles ont définies de gros projets de développement. Ces investissements devront faire l'objet d'analyses socio économiques et environnementales fouillées pour focaliser l'engagement de l'argent public sur les projets les plus positifs, sans méconnaître les exigences d'un aménagement équilibré du territoire.

A l'instar des grands ports maritimes, la construction, le partage et la formalisation d'une stratégie des ports décentralisés est essentielle. Globalement, cela reste un point de progrès pour plusieurs autorités portuaires.

Les objectifs de toute stratégie portuaire se répartissent en trois points :

- la compétitivité du transit portuaire et des grandes chaînes logistiques: les ports décentralisés présentent des spécificités qu'il convient de préserver, en particulier s'agissant de la manutention. La complémentarité public-privé doit intégrer la rareté de l'espace portuaire et le fait que le volume de trafic ne permet généralement pas une concurrence effective. La puissance publique doit pouvoir garantir l'intérêt général dans le temps. Les autorités portuaires sont restées prudentes en la matière. La maîtrise et la juste répartition des risques entre le délégant et le délégataire sont à renforcer à travers l'élaboration d'un cadre de référence solide et prenant en compte les réglementations européennes actuelles et surtout à venir. Un suivi des projets européens en la matière s'impose. Les ports doivent, par ailleurs, se projeter en dehors de leur territoire. Les autorités portuaires déconcentrées veillent à la qualité de la desserte, routière bien sûr mais et de plus en plus ferroviaire, fluviale et via du cabotage maritime ou fluvio maritime. Les Régions ont conscience de l'importance d'une chaîne logistique optimale, comprenant un passage portuaire performant et un acheminement terrestre économique, pour conforter un aménagement harmonieux de leur territoire. Globalement, un renforcement de l'écoute des chargeurs et des armateurs reste opportun.

-la maîtrise domaniale : les ports décentralisés sont marqués, plus que les GPM, par la proximité avec la ville et la présence d'activités de pêche ou de plaisance. Ces activités pèsent de façon significative, directement ou indirectement dans l'emploi de l'agglomération siège et sont souvent au cœur de l'image de la ville siège. De façon plus globale, la maîtrise domaniale recouvre le juste équilibre entre trois exigences : d'une part la qualité de vie, la sécurité et la santé des riverains (relation ville port), d'autre part la protection de la biodiversité et des espaces naturels remarquables et enfin l'indispensable développement économique, tant local que dans l'hinterland. La cohérence entre ces exigences nécessite un engagement de tous les acteurs dans le temps et décliné de façon cohérente dans des actions opérationnelles d'aménagement équilibrées et résolues. La gouvernance associant l'autorité portuaire et les collectivités locales concernées progresse, il convient de rechercher les modèles les plus simples possibles. Les avancées législatives envisagées en matière de pilotage du développement économique et de simplification administrative sont attendues dans le domaine portuaire.

- le développement industriel : il s'agit d'un point d'ancrage particulier et important. Pour anticiper et pouvoir saisir des opportunités, les autorités portuaires doivent disposer de terrains adaptés et disponibles. Certaines financent, à cette fin, des acquisitions foncières. Il convient de leur faciliter ces acquisitions. La question de la bonne gestion des sites portuaires présentant des risques technologiques n'est pas encore bien résolue. Les autorités portuaires attendent de l'Etat à la fois un cadrage et un appui. Certains projets, comme les EMR ou le stockage de GNL carburant, nécessitent une coordination nationale et une stabilité à l'abri de revirements politiques. Par ailleurs, rien ne se fera sans une confiance entre acteurs portuaires et associations ou partenaires en charge de l'environnement. Des initiatives semblent opportunes. Des simplifications administratives sont attendues.

La coordination interportuaire est clairement insuffisamment organisée, dès qu'il s'agit de dépasser le cadre régional. La mission, capitalisant sur certaines initiatives, propose de conforter une coordination portuaire par façade, dont elle ne méconnaît pas les difficultés, compte tenu des méfiances. Elle en voit aussi les retombées positives.

Enfin, la représentation, au niveau national et, à travers lui, au niveau européen, des intérêts des ports décentralisés les plus importants est un sujet important. Son absence est ressentie, trop de décisions nationales ne prennent pas suffisamment en compte les ports décentralisés. Mais les acteurs concernés n'ont pas abouti, à ce jour, à une organisation adaptée.

Odette HERVIAUX
Sénatrice du Morbihan

Avec l'appui de Marc SANDRIN

Conseil général de l'environnement et du développement durable

Annexes

1. Lettre de mission

Le Premier Ministre

Paris, le 28 AOUT 2013

Madame la Sénatrice,

Trente ans se sont écoulés depuis la première réforme de décentralisation portuaire, qui s'est achevée en 2007 par le transfert des derniers ports d'intérêt national métropolitains, aux collectivités et par l'affirmation de la compétence des régions en matière de ports maritimes de commerce.

Ce dernier transfert a profondément modifié le paysage institutionnel portuaire français, les ports de commerce concernés représentant 20 % du trafic de marchandises et 80 % du trafic de passagers des ports français. Certains de ces ports étant également des ports de pêche importants, les défis de compétitivité que doivent relever ces ports décentralisés sont multiples. Les enjeux sont notamment fonciers, avec une implication forte des collectivités dans la mobilisation des espaces portuaires à des fins économiques, logistiques, au regard de l'importance de pouvoir disposer de ports dotés de dessertes multimodales performantes à l'échelle des façades littorales et des axes fluviaux-maritimes, ou encore industriels, en raison de la situation stratégique des ports à l'interface des voies maritimes et terrestres et de leur savoir-faire industriel.

Pour permettre à ces ports d'optimiser leur potentiel, et de participer à la croissance bleue, il m'apparaît primordial de pouvoir disposer d'un état des lieux et d'un bilan sur l'évolution des principes de répartition des compétences transférées aux différentes catégories de collectivités, issus des différentes étapes de décentralisation.

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 a, en effet, confié à l'origine une compétence de droit commun aux collectivités locales (départements pour les ports de commerce et de pêche, communes pour les ports de plaisance) et à l'Etat, une compétence d'attribution, en matière de création, d'aménagement et d'exploitation des ports maritimes.

La région a également été déclarée autorité compétente pour créer, gérer et exploiter les ports de commerce (article L 5314-1 du Code des transports) et le législateur a ouvert la possibilité de transferts entre collectivités territoriales de niveaux différents, de ports déjà décentralisés.

Madame Odette HERVIAUX
Sénatrice du Morbihan
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06

Il n'existait plus depuis l'intervention de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, de disposition législative fondant l'implication à l'examen des collectivités territoriales aux conseils portuaires, instances consultatives associant les différents acteurs de la place portuaire. La loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de transport par l'instauration de conseils portuaires a fait évoluer la situation et il s'agira, en conséquence, d'examiner la pertinence de ce mode de gouvernance ainsi que les possibilités de développement de ce cadre modernisé visant, à la fois à assurer le respect du principe de libre administration des collectivités et à répondre aux impératifs actuels de développement stratégique et participatif des places portuaires décentralisées.

J'attacherais ainsi du prix au recueil des éléments permettant d'apprécier l'opportunité et la manière la plus appropriée d'associer à la gouvernance des ports concernés les structures intercommunales notamment, en charge, à leur niveau, des politiques locales de développement et d'aménagement de l'espace, de projets communs de développement urbain et d'aménagement du territoire.

A l'heure où la politique gouvernementale en faveur du report modal et le renforcement de la performance des flux logistiques conduisent à promouvoir le cabotage et les dessertes maritimes à courte distance, les grands ports maritimes constituent l'architecture principale d'un réseau de haut niveau de performance, sur lequel appuyer la coopération entre ports. Le développement de cette coopération fait également partie intégrante de la mission qui vous est confiée. Je souhaiterais en particulier disposer sur ce point de propositions susceptibles de favoriser, la coopération entre l'ensemble des ports maritimes, voire fluviaux – GPM et ports décentralisés – s'inscrivant dans une même façade, sur un même axe, et d'optimiser la cohérence globale de leurs actions, ceci en lien avec le cadre de la stratégie nationale de relance portuaire déclarée le 24 mai à Rouen et les projets stratégiques naissants des ports.

A ce stade, toute proposition de modification du paysage institutionnel de répartition des compétences entre l'Etat (Grands Ports Maritimes) et les collectivités territoriales est exclue. Le bilan portera sur les modalités d'exercice de ces compétences par les différentes catégories de collectivités autorités portuaires en tenant compte de la concertation avec les autres partenaires locaux impliqués dans la gestion économique et foncière des espaces portuaires, ainsi que sur une coopération de façade entre les différentes places portuaires dans un objectif de complémentarité.

En application de l'article LO144 du Code électoral, vous serez placée en mission auprès de Monsieur Frédéric CUVILLIER, Ministre délégué auprès du Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche, et vous pourrez prendre appui, sur ses services en tant que de besoin. Je souhaite que vous m'adressiez vos conclusions d'ici le 1^{er} février 2014, après m'avoir fait part de vos premières réflexions et propositions pour le mois de décembre 2013.

Sur le sujet de la coopération entre ports maritimes et ports fluviaux, vous pourrez utilement vous rapprocher de la mission qui a été confiée conjointement par le Ministre de l'économie et des finances et le Ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche, au Conseil général de l'environnement et du développement durable et au service de contrôle général économique et financier et relative à la gouvernance des ports fluviaux.

En vous remerciant d'accepter cette mission cruciale pour l'avenir du secteur maritime français, je vous prie d'agréer, Madame la Sénatrice, l'expression de mes respectueux hommages.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "J. M. AYRAULT", is positioned above a horizontal line.

Jean-Marc AYRAULT

2. Liste des personnes rencontrées

organisme	nom	prénom	fonction
Les collectivités territoriales et leurs groupements			
Conseil régional de Bretagne	LAHELLEC	Gérard	Vice Président
	JOLLIVET	Pierre	DGA
	TASIAS	Claire-Sophie	Directrice déléguée aux ports, aéroports et voies navigables
	BASTIN	Jérôme	Directeur des services
Lorient agglomération	NARBEY	Dominique	DGA
Association des départements de France	LEBRETON	Claudy	Président
Conseil régional Nord Pas de Calais	PERCHERON	Daniel	Président
	DESPICHT	Wulfran	Vice Président
	THOMAS	Marie Christine	Déléguée auprès du Vice Président
Syndicat mixte Ports normands associés	SEVIN	Jean Michel	Directeur général
Conseil régional des Pays de la Loire	BONTEMPS	Gilles	Vice Président, Président de la commission Infrastructures, transports et déplacement
Syndicat mixte du port de Dieppe	HUREL	Sandrine	Membre, députée, conseillère générale
	BOULIER	Patrick,	Vice Président, Président de la communauté d'agglomération Dieppe Maritime
	FOUCHAULT	Marie Dominique	Directrice générale
	ALISEVICH	Hughes	Directeur adjoint
Communauté urbaine de Cherbourg	ROUXEL	André	Président
Conseil régional de Haute Normandie	MAYER ROSSIGNOL	Nicolas	Président
Sénat	TESTON	Michel	Sénateur d'Ardèche
Conseil général de Vendée	ROCHET	Benoit	DGA des infrastructures routières, maritimes et des transports
Communauté d'agglomération de Boulogne	ALLAN	Claude	premier vice président
Conseil régional d'Aquitaine	BERGE	Mathieu	Conseiller régional délégué aux ports, à la pêche, à l'aquaculture et à la conchyliculture
	UTHURRY	Bernard	1er Vice Président chargé des infrastructures et des transports
	AGOSTINI	Pascal	Service du développement et de l'exploitation du port de Bayonne
Conseil régional de Languedoc Roussillon	NAVARRO	Robert	Vice Président
	LEVASSORT	Fabrice	Directeur des transports et des communications
Conseil général de La Manche	LE GRAND	Jean François	Président
	JEANNE	Fabrice	Directeur général des services
Conseil général des Pyrénées orientales	BELLENGER	Denis	DGA commercialisation et planification

Les services de l'Etat			
Préfecture de région Languedoc Roussillon	de BOUSQUET de FLORIAN	Pierre	Préfet
	ELLUL	Fabienne	Sous préfète mer et littoral
DREAL Languedoc Roussillon	GAUTIER	Michel	Adjoint au directeur
MEDDE-Direction des affaires maritimes	BREHIER	Régine	Directrice
MEDDE-Direction des services de transport	GUIMBAUD	Thierry	Directeur
	BOURVEN	Patrick	Sous Directeur
MEDDE, Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	PETITGAS-HUE	Dominique	Chef de bureau
Port de Dieppe	BROQUET	Thierry	Commandant du port
Port de Sète	FRIBOULET	Philippe	Commandant du port
Port de Port-La-Nouvelle	RIBE	Christian	Commandant du port
Centre d'études des réseaux, de la mer, de l'aménagement	DOUET	Marie	Expert
	GAMBET	Emmanuel	Expert
Contrôle général économique et financier du Ministère de l'économie et des finances	CUVIER	Yvonne	Chef de mission
	FORMAGNE	Christian	membre permanent
Ministère en charge de la décentralisation	DAGNOGO	Claire	membre du cabinet de la Ministre
Secrétariat général de la mer- Premier Ministre	AYMERIC	Michel	Secrétaire général
	BONNY	Martine	Membre permanent, chargée du groupe de travail sur la manutention
Conseil général de l'environnement et du développement durable	RENOISE	François	membre permanent
	PATEY	Gérard	membre permanent
	GUIGNARD	Philippe	membre permanent
	MALER	Philippe	membre permanent
	ERHARDT	Jean-Bernard	membre permanent
Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies	CATOIRE	Serge	membre permanent
Les DSP et concessionnaires			
CCI Saint Malo et Fougères	CRACOSKY	Philippe	Directeur des équipements et des services
CCI Brest	OURTAY	Michel	Directeur général
CCI Morbihan	GIRARD	Thierry	Directeur général
	CHEVALIER	Abel	Directeur du port par intérim
SEM Lorient KEROMAN	BENOISH	Maurice	Président
Etablissement public Ports du sud-Sète	BERTRET	Jean Loup	Directeur général
CCI Bayonne Pays Basque	STRULLU	Georges	Conseiller du Président
CCI Bayonne Pays Basque	GARETTA	André	Président
CCI de Narbonne, Lézignan-Corbières et Port-la-Nouvelle	BALLESTER	Bernard	Président

les acteurs portuaires privés			
Union armoricaine de transports groupe maritime Kuhn	LE CHAT	Erwann	responsable manutention
les partenaires sociaux			
Union maritime et fluviale de Marseille FOS	SALDUCCI	Jean Philippe	Président
	PASQUIER	Marie Hélène	Secrétaire générale
Fédération nationale des ports et docks	HAUTBOIS	Tony	Secrétaire général
Les chargeurs et armateurs			
Brittany Ferries	ROUE	Jean Marc	Président du conseil de surveillance
VICAT	De PARIZOT	Raoul	Président directeur général
	BOYER	Pierre Olivier	Directeur en charge de la stratégie
	BERNARD	Paul	Conseiller du PDG.
syndicat français de l'Industrie cimentière	LE DREFF	Jean Yves	Président
	CHARLET	Philippe	Délégué Général
Lafarge	BABEY	Philippe	DG opérations ciments
	CATHALA	Bertrand	Directeur activités portuaires
	GUILLEN	Alain	Directeur des affaires publiques
Agrial (groupe coopératif agricole et agroalimentaire normande)	BELLEC	Jean-Pierre	Responsable service achats
CARGILL France	COMBOT	Marcel	Directeur Commercial des activités
DOLE France	KRITCHMAR	Alain	Consultant
LEGOUESSANT	DAHIREL	Jean	Directeur des achats-alimentation animale
BUNGE France	PENNORS	Yvon	Directeur général
les associations et organismes transversaux			
Réseau ferré de France	CHABANEL	Matthieu	DGA commercialisation et planification
Ports de France-ADPF	TRORIAL	Jacques	Président
Union des Ports de France	TERRIER	Jean-Claude	Président
	CAUDE	Geoffroy	Délégué général
Association des ports locaux de la Manche	DUMAY	Nathalie	Coordinatrice technique projet SETARMS
Conseil de coordination interportuaire Atlantique	QUIMBERT	Michel	Président
Union nationale des industries de la manutention	DE TINGUY	Christian	Président
	KUHN	Arnaud	Vice président
	GALBRUN	Xavier	Délégué général
Association FEEDSIM Avenir	MORIN	Laurent	délégué général
Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF)	BONNEVIE	Philippe	délégué général
Union nationale des producteurs de granulats	LOMBERTY	Michel	Pdt de la commission distribution et logistique
Armateurs de France	BANEL	Eric	Directeur général

3. Etat des réponses aux Questionnaires

ports	nom des organismes ayant répondu au questionnaire édité par la mission				
	Autorité portuaire	Concessionnaire	Collectivités non propriétaires		
			Département	Agglomération	commune
<u>Ajaccio</u>	CTC			CA Ajaccio	
<u>Bastia</u>	CTC				
<u>Bayonne</u>	CR Aquitaine	CCI			
<u>Boulogne-sur-Mer</u>	CR Nord Pas-de-Calais		CG 62	CA Boulonnais	
<u>Brest</u>	CR Bretagne	CCI Brest	CG 29	Brest métropole océane	
<u>Caen-Ouistreham</u>	Ports Normands associés				
<u>Calais</u>	CR Nord Pas-de-Calais		CG 62		
<u>Cherbourg</u>	Ports Normands associés			C U Cherbourg	ville de Cherbourg
<u>Dieppe</u>	S Mixte				
<u>Fécamp</u>	CG 76		X		
<u>Le Légué</u>	CG 22		X		
<u>Le Tréport</u>	CG 76		X		
<u>L'Île-Rousse</u>			X		
<u>Les Sables-d'Olonne</u>	CG 85		X		
<u>Lorient</u>	CR Bretagne				
<u>Nice - Villefranche</u>			X	Nice métropole	
<u>Port-la-Nouvelle</u>	CR Languedoc				
	Roussillon	CCI Narbonne	CG 11	CA Grand Narbonne	Ville PLN
<u>Port-Vendres</u>	CG 66		X		Ville Port Vendres
<u>Porto-Vecchio</u>	CG Corse Sud		X		
<u>Propriano</u>	CG Corse Sud		X		
<u>Quimper-Corniguel</u>	CG 29		X		
<u>Rochefort-Tonnay-Charente</u>			X		
<u>Roscoff-Bloscon</u>	CG 29	CCI Morlaix	X		
<u>Saint-Malo</u>	CR Bretagne				Ville de Saint Malo
<u>Sète</u>	CR Languedoc	EPR Ports sud de France			
	Roussillon		CG 34		
<u>Toulon</u>					
			X = sans objet, le port est départemental		
CG : Conseil général	CR : Conseil régional		CA: Communauté d'agglomération		
CTC : Collectivité territoriale de Corse			CU : communauté urbaine		
CCI : Chambre de commerce et d'industrie					

4. Autorités portuaires et délégataires actuels des principaux ports de commerce décentralisés

Port	Autorité portuaire	Délégataire des activités de commerce	Contrat de DSP en vigueur	
			début	fin
Ajaccio	Collectivité territoriale de Corse	CCI d'Ajaccio et de Corse du sud	2014	2043
Bastia	Collectivité territoriale de Corse	CCI de Bastia et de Haute-Corse	2006	2020
Bayonne	Région Aquitaine	CCI de Bayonne Pays Basque	2009	2023
Boulogne-sur-Mer	Région Nord Pas-de-Calais	CCI de la Côte d'Opale	1975	2025 (1)
Brest	Région Bretagne	CCI de Brest	2009	2018
Caen-Ouistreham	Ports Normands Associés	CCI Caen Normandie	1995	2045
Calais	Région Nord Pas-de-Calais	CCI de la Côte d'Opale	1975	2025 (1)
Cherbourg	Ports Normands Associés	SAS Port de Cherbourg et Société d'exploitation portuaire de Cherbourg	2008	2020
		Société d'exploitation portuaire de Cherbourg		
Dieppe	Syndicat Mixte du port de Dieppe	néant	NA	NA
Fécamp	Département de Seine maritime	CCI de Fécamp-Bolbec	1985	2035
Le Légué	Département des Côtes d'Armor	CCI des Côtes d'Armor	2014	2023
Le Tréport	Département de Seine maritime	CCI littoral normand-picard	1980	2030
L'Île-Rousse	Département de Haute Corse	CCI de Bastia et de Haute-Corse	NC	NC
Les Sables-d'Olon	Département de Vendée	CCI de Vendée	1980	2014
Lorient	Région Bretagne	CCI du Morbihan	2009	2018
Nice - Villefranche	Département des Alpes maritimes	CCI Nice Côte d'Azur	1978	2038
Port-la-Nouvelle	Région Languedoc Roussillon	CCI de Narbonne, Lézignan-Corbières et Port-La-Nouvelle	2008	2016
Port-Vendres	Département des Pyrénées orientales	CCI de Perpignan et des Pyrénées-Orientales	1966	2016
Porto-Vecchio	Département de Corse du Sud	CCI d'Ajaccio et de Corse du sud	2002	2032
Propriano	Département de Corse du Sud	CCI d'Ajaccio et de Corse du sud	1987	2017
Quimper-Corniguel	Département du Finistère	CCI Quimper Cornouaille	1985	2017
Rochefort-Tonnay-Charente	Département de la Charente maritime	CCI Rochefort et Saintonge	NC	NC
Roscoff-Bloscon	Département du Finistère	CCI Morlaix	1973	2023
Saint-Malo	Région Bretagne	CCI Saint-Malo Fougères	1977	2017
Sète	Région Languedoc Roussillon	Etablissement public régional "Ports sud-Sète"	2008	2020
Toulon	Département du Var	CCI du Var	NC	NC
(1) par accord entre les parties, la Région négocie une nouvelle DSP				
avec une société associant notamment la CCI Côte d'Opale				

5. Statistiques de trafic des ports (2012)

trafic 2012 en milliers de tonnes, entrées + sorties						
ports de commerce de métropole de plus de 100 000T/an	total	vracs	matériaux marins	Marchandises diverses hors RO RO et ferry	dont Conteneurs en EVP	transmanche et îles -Ferry-RO-RO
Calais	34147	179	80	346		33542
Sète	3605	2870	0	585	20000	150
Bayonne	3233	2887	0	346	0	0
Caen-Ouistreham	3184	474	0	62		2648
Bastia	2604	27				2800
Brest	3033	2519	57	457	48385	
Lorient	2475	1955	515	5		
Port-la-Nouvelle	1900	1850	0	50	0	0
Cherbourg	1890	170		19		1701
Dieppe	1845	190	355			1300
Ajaccio	1670	307				1360
Saint-Malo	1451	925	35	136		355
Toulon	1300					1300
Les Sables-d'Olonne	965	709	256			
Rochefort-Tonnay Charente	769	585	53	131	0	0
Roscoff-Bloscon	485			80		405
L'Île-Rousse	475	25				450
Le Légué	336	290	4	42		
Le Tréport	320	280	40			
Quimper-Corniguel	270		270			
Boulogne-sur-Mer	246	246				
Port-Vendres	232			232	17000	
Fécamp	200	30	90	80		
Nice - Villefranche	172	172				0
Porto-Vecchio	170					170
Propriano	140					140
trafic total des 26 ports en tonnes	67 117	16 690	1 755	2 571	85 385	46 321
poids de chaque type de trafic	100,0%	24,9%	2,6%	3,8%		69,0%
total des 15 premiers ports en T.	64 071	15 647	1 351	2 137	68 385	45 156
poids des 15 premiers ports	95%	94%	77%	83%	80%	97%
poids des 26 ports dans le total national		20,3%	7,8%	43,7%	5,4%	2,0%
						70,2%

