

Approche des réformes portuaires européennes et nord-américaines (Canada)

Éléments de réflexion pour la politique portuaire française

Synthèse réalisée dans le cadre des études centrales de la Direction Générale de la Mer et des Transports (programmation 2008)

Mission Développement Durable, Stratégie, Recherche et Etudes Générales
MEEDDAT

Par

Jean Debie et Cécile Ruby

*Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS)
Unité « Systèmes Productifs, Logistique, Organisation des Transports, Travail »*

Porteur scientifique du projet

Contact : jean.debie@inrets.fr



Avril 2009

**Approche des réformes portuaires européennes et nord-américaines (Canada)
Éléments de réflexion pour la politique portuaire française**

Jean Debrie et Cécile Ruby

Plan général

Introduction. La question des réformes portuaires (approche comparative)

Partie 1 : Modes de gouvernance et réformes portuaires européennes

- *Politiques, gouvernance et organisation portuaires : remarques générales*
- *Les politiques portuaires en Europe*
 - *Les traits saillants des organisations portuaires européennes*
 - *Analyse : 7 fiches pays : Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, France.*

Partie 2 : Éléments de comparaison nord-américains : la réforme des ports au Canada

- *La politique nationale maritime : schéma général*
- *Les Administrations Portuaires Canadiennes : statut général*
- *La modification de la Loi Maritime : la question de l'investissement*
- *L'initiative Porte et Corridor stratégique : gestion intégrée et intermodalité*

Conclusion. Du port au corridor

Bibliographie

Résumé / abstract

Introduction. La question des réformes portuaires (approche comparative)

Le contexte portuaire en France est actuellement marqué par un certain nombre d'évolutions sur le statut des ports et sur la place de l'action publique dans le fonctionnement portuaire. Récemment, la loi du 13 août 2004 relative *aux libertés et responsabilités locales* ainsi que la loi du 4 juillet 2008 *portant réforme portuaire* ont successivement modifié le statut des anciens ports d'intérêt national (PIN), aujourd'hui décentralisés à des collectivités ou des groupements de collectivités, et des anciens Ports Autonomes devenus récemment « Grands Ports Maritimes » (GPM). Elles achèvent ainsi un processus entamé en 1983 avec la décentralisation des petits ports départementaux et communaux de pêche et plaisance et en 2002 avec le transfert de compétence de l'État à la Collectivité Territoriale de Corse des ports d'Ajaccio et de Bastia. Si la modification des statuts est achevée, il reste que les débats et les options futures sur les modèles d'exploitation des terminaux, sur l'organisation des concessions, sur les activités dites régaliennes, sur les financements publics et plus encore sur le rôle des autorités portuaires restent largement ouverts.

De nombreux pays européens ont également modifié depuis le début des années 1990 leur propre système portuaire en s'appuyant sur une partition nouvelle des fonctions d'exploitation et des fonctions de régulation. En Amérique du nord, et en particulier au Canada, des réformes importantes ont profondément reconfiguré le système portuaire durant les années 1990 en repensant complètement le statut d'autonomie portuaire et l'action publique fédérale par rapport à l'industrie du transport. Dans ces contextes de réforme, il semble alors utile d'apporter ces éclairages comparatifs aux débats en cours en France justifiant un travail de synthèse sur ces réformes. Cet éclairage concernera uniquement la question des « grands ports », des travaux comparatifs ayant été déjà menés sur les ports secondaires dans des contextes comparés de décentralisation portuaire pour éclairer les débats sur la gouvernance des anciens ports d'intérêt national¹.

Cette synthèse s'appuiera sur un état de l'art double. Les réflexions sur la gouvernance portuaire relèvent en effet à la fois de travaux d'organismes internationaux (et donc du champ de l'institutionnel) et de travaux plus strictement scientifiques (et donc du champ académique). Les travaux de la Banque Mondiale (*Port reform toolkit*), de l'OCDE, des Nations-Unies ou encore de l'Union Européenne sur l'évolution portuaire offrent ainsi un angle d'approche normatif de la gouvernance portuaire. Il s'agit bien dans les modèles proposés par ces institutions d'énoncer des normes de « bonne gouvernance » permettant d'offrir un cadre aux projets de réforme. Cet angle institutionnel peut et doit être complété par les différents travaux scientifiques sur les ports et leur gouvernance relevant de l'économie

¹ Debrie J., Gouvenal E., Slack B. (2007) "Port devolution revisited: the case of regional ports and the role of lower tier governments" in *Journal of Transport Geography*, vol 15. November 2007, pp. 455-464, Elsevier Ltd. Gouvenal E., Debrie J., Slack B., Comtois C. (2006) *Cession et décentralisation portuaires : analyse comparative France - Canada*, rapport de synthèse remis au Ministère Québécois des Transports (MTQ) dans le cadre de la convention INRETS - MTQ. 45 p.

(Baird, Notteboom, ...), de la géographie (Slack, Comtois, Wang...) ou encore des sciences du management (Brooks). Par rapport à cet état de l'art, il importe de noter que la typologie largement discutée dans ces travaux proposant trois catégories de modèles portuaires (port service, port outil, port propriétaire) constituera une base introductive à notre réflexion. Mais que cette base sera dépassée pour proposer une grille plus fine des fonctions portuaires, les modèles institutionnels existants n'ayant guère dépassé la partition classique infrastructure/superstructure/régulation.

L'objectif de l'étude est donc d'assumer une approche des modalités de l'organisation portuaire en Europe et au Canada permettant alors de comparer l'organisation portuaire française des Grands Ports Maritimes avec les grandes évolutions repérables dans d'autres pays présentant des indicateurs économiques similaires et des ports de taille à peu près comparables. Outre le Canada en Amérique du nord, différentes situations nationales en Europe ont été appréhendées. Elles sont au nombre de 7 offrant une diversité appréciable de politiques portuaires développées dans un cadre communautaire commun : Allemagne, Belgique, Pays-Bas pour la partie nord-occidentale ; Espagne et Italie pour la partie méditerranéenne, auxquels il faut ajouter le Royaume-Uni dont l'organisation est souvent citée comme exception dans les exemples de réformes portuaires. La situation française est ensuite appréhendée constituant ainsi la septième configuration nationale dans ce panorama européen des politiques portuaires.

Par rapport à ces études de cas, il nous semble ici important d'exprimer clairement les limites de l'étude. Cette synthèse n'est pas le résultat d'un programme de recherche lourd, impliquant de nombreux chercheurs de nationalité diverse sur un temps long et des budgets équivalents importants². L'exhaustivité n'est ici pas recherchée et l'objectif de notre approche est bien de sérier et délimiter les évolutions principales et les grandes tendances des réformes portuaires repérables pour contextualiser le débat français. Dit autrement, chaque spécialiste de chaque situation nationale trouvera évidemment beaucoup à ajouter. Au-delà du schéma général d'une politique portuaire, c'est bien la complexité de sa transposition par fonction portuaire et par situation locale qui apparaît comme le trait le plus saillant des politiques observées. Par rapport à ce constat, deux situations nationales – le Canada et l'Italie – ont été observées de façon plus précise permettant d'aborder cette complexité observée directement sur le terrain par des enquêtes permettant de compléter les informations générales récoltées dans les documents officiels et la littérature grise. Pour le reste, qu'il nous soit donc pardonné les éventuelles imprécisions de détail, inévitables dans ce type de synthèse dont les auteurs espèrent avoir néanmoins bien cerné les grands traits des politiques nationales portuaires.

² Cette synthèse a été réalisée par Jean Debrie (chercheur à l'INRETS) et par Cécile Ruby (ingénieur de recherche à l'INRETS financée 3 mois sur ce projet) dans le cadre de l'unité de Recherche « Systèmes Productifs, Logistique, Organisation des Transports, Travail ». La recherche correspond à un volume de 6 hommes-mois sur cette question des réformes portuaires. Ce volume reste bien sûr théorique car il faut y ajouter les nombreuses compétences des différents chercheurs de l'Unité SPLOTT et des chercheurs associés sur ces questions.

En termes d'organisation de la recherche, ce travail s'est développé dans le cadre de l'équipe maritime de l'unité SPLOTT. Il a donc bénéficié de travaux antérieurs réalisés sur cette question de politique portuaire par des membres de l'Unité ou des chercheurs associés à l'Unité. Parmi ces recherches antérieures qui constituent une forme d'expertise collective, nous renvoyons notamment (cf. bibliographie) aux travaux menés par Elisabeth Gouvernal, Brian Slack et Jean Debie sur les politiques portuaires au Canada, aux travaux menés par Valérie Lavaud-Letilleul, Martin Soppé, Francesco Parola et Jean Debie sur la politique portuaire comparée entre France et Italie ainsi qu'à quelques travaux plus généraux sur la gouvernance des ports (Gouvernal & Lotter, Debie & Gouvernal). On y ajoutera les travaux menés par l'Équipe de Recherche Associée « Fret, Efficacité et Territoire » du CETE de l'ouest qui développe en partenariat avec l'Unité SPLOTT un programme abordant la question des gouvernances portuaires (Marie Douet & Emmanuel Gambet). Nous sommes redevables de l'ensemble de ces recherches, même si bien entendu et selon l'expression consacrée, les éventuelles erreurs n'engagent que les auteurs.

La synthèse est organisée en trois temps. La partie 1 présente les grandes tendances des réformes portuaires qui sont ensuite illustrées par les situations nationales européennes. Après avoir expliqué les modèles de gouvernance portuaire dans le monde et les évolutions repérables guidées par un référentiel de marché sur lequel a reposé la partition des fonctions portuaires dans la plupart des grands ports du monde, les 7 « fiches pays » sont ensuite présentées montrant par fonction les tendances nationales et en creux les différenciations avec la situation française. La partie 2 est ensuite consacrée à un exemple plus approfondi, celui de la réforme portuaire canadienne, composante parmi d'autres d'une réforme plus générale de l'industrie du transport menée dans les années 1990 dans un objectif affiché de réduction de la dette publique fédérale. Le modèle de « commercialisation » retenu pour les principaux ports canadiens apporte ainsi des éléments nombreux aux débats qui agitent la réforme des ports français. Dans un troisième temps conclusif, il sera alors rapporté ces pistes de réflexion fournies par les éléments repérés dans les différentes situations nationales sur les questions d'investissement et de financement, de partition des fonctions entre acteurs privés et publics, d'échelles de l'action publique, de rationalisation portuaire et sur le rôle nouveau des autorités portuaires dans ces évolutions des modes de gouvernance.

1.1 Politiques, gouvernance et organisation portuaires : remarques générales

Typologie générale des modèles portuaires

L'évolution des politiques portuaires dans le monde ces trente dernières années a largement renouvelé la distribution des fonctions entre sphère privée et publique. Dans un contexte quasi général de libéralisation des activités de service et dans une recherche de capitaux aptes à assumer les besoins nouveaux et à tout dire colossaux de l'industrie maritime et portuaire, les législateurs ont ainsi assumé le passage d'un modèle antérieur marqué par la dimension quasiment entièrement publique du bien portuaire à des modèles nouveaux actant une introduction plus forte des opérateurs privés dans les modes de gouvernance portuaire. Certes, les évolutions n'ont pas été homogènes et n'ont pas validé un modèle unique d'organisation repris partout pour chaque situation nationale. Il reste que l'évolution vers un référentiel de marché guidant l'évolution des politiques publiques se retrouve dans la totalité des façades portuaires et que les besoins d'investissement accompagnant les processus de massification et de concentration portuaires ont partout favorisé l'émergence de formes nouvelles de partenariats public-privé.

Dans cette prise en compte des relations public-privé, la classification la plus courante est celle proposée par la Banque Mondiale dans son module 3 du « Port reform Toolkit » largement reprise ensuite et complétée par différents chercheurs. L'organisation portuaire est déclinée en 4 catégories possibles définies en fonction de la dominante privé ou public dans la gestion des infrastructures, des superstructures, des opérations, et des autres services.

Ports models	Infrastructure	Superstructure	Opérations	Autres services
Service Port	Public	Public	Public	Majorité Public
Tool Port	Public	Public	Privé	Public-Privé
Landlord Port	Public	Privé	Privé	Public-Privé
Private Port	Privé	Privé	Privé	Majorité Privé

Source : World Bank, Port Reform Toolkit, module 3

Les deux bornes de cette typologie – le *service port* entièrement public pour l'ensemble des fonctions et le *private port* sans participation publique – caractérisent donc des ports marqués par un très faible partage et croisement de responsabilité entre sphère publique et privée. Dans la troisième catégorie, *Tool port*, la participation publique reste largement majoritaire limitant l'activité privée à des fonctions d'opérations en particulier de manutention à quai mais avec du matériel qui appartient à l'autorité publique. La dernière catégorie de *Landlord port* définit un modèle portuaire où l'autorité publique est seulement propriétaire de l'infrastructure et des

terrains qui sont loués à des opérateurs privés dans le cadre de concession portuaire. La superstructure appartient dans cette catégorie à l'opérateur privé qui exploite le terminal dans le cadre d'une concession contractualisée avec l'autorité publique pour une durée de temps variable dépendant théoriquement du montant des investissements menés par l'opérateur privé.

Cette typologie permet une approche imparfaite mais pratique des modes de gouvernance portuaire permettant de classer les ports dans le monde. Elle a surtout une portée normative évidente, permettant de guider les réformes portuaires dans le monde en particulier dans les pays visés par les restructurations encadrées par la Banque Mondiale. Plus qu'une classification, c'est donc de recommandations qu'il s'agit dans cette boîte à outil qui préconise un recentrage du niveau public et une introduction plus forte de l'action privée. La norme portuaire devient alors cette notion de port propriétaire (*landlord*), objectif affiché des politiques nationales qui tendent à assurer le passage du modèle de *Tool port* à celui de *Landlord* sortant alors du champ de l'action publique les activités d'exploitation en particulier des terminaux. La politique française récente qui sera ensuite discutée en constitue un exemple parmi d'autres. On notera que cette catégorie de Landlord est la plus fréquente dans l'organisation des grands ports à conteneurs. A l'échelle mondiale, Baird évaluait ainsi à 90 % la part de ce modèle général dans les 100 plus grands ports à conteneurs mondiaux (Baird, 2000).

Ces catégories ont été largement discutées et amendées mais sans remettre en cause cette distinction pratique permettant autour de la distinction superstructure-infrastructure-opération de définir les possibilités de l'organisation portuaire. Cette distinction a néanmoins pour principale carence de ne pas intégrer les fonctions de régulation et la question de la propriété dans la classification portuaire, éléments pourtant souvent avancés dans des travaux académiques. Le modèle de Baird introduit ainsi, toujours sous l'angle de la distinction entre sphère publique et privée, cette question de la fonction de régulateur dans l'explication des modes possibles de gouvernance portuaire (Baird, 2000). La régulation, la propriété et les fonctions d'opération constituent alors une forme plus aboutie d'une lecture des fonctions et des acteurs portuaires. Les travaux de Baltazar & Brooks (2001) ont ensuite largement complété cette grille de lecture identifiant plus finement les différentes fonctions relevant de la régulation et celles relevant de l'opération portuaire en relisant le partage privé-public au prisme de ces fonctions.

	Régulateur	Propriétaire	Opérateur
Public	Public	Public	Public
Public /Privé	Public	Public	Privé
Privé / Public	Public	Privé	Privé
Privé	Privé	Privé	Privé

Source : Baird A

La question de la propriété est donc un élément important pour cerner les régimes des ports. La définition d'un dispositif portuaire passe d'abord par la connaissance des droits de propriété. Les catégories précédentes se définissent en fonction de la propriété des actifs et leur utilisation, c'est-à-dire par rapport à la propriété du sol, la propriété des infrastructures et la propriété des équipements tout autant que dans la fourniture des services (Gouernal et Lotter, 2001).

La partition des fonctions : quel principe ?

Les quelques références rapidement mentionnées pourraient bien sûr être largement complétées. De nombreuses recherches ont éclairé la mutation rapide des modes d'organisation portuaire dans le contexte notamment de développement de la conteneurisation en décryptant l'évolution des modes de gestion, d'exploitation, de propriété et de régulation des infrastructures et des superstructures permettant de fournir les services portuaires. Des travaux variés ont ainsi analysé les défis posés par les évolutions du secteur du transport et de la logistique aux autorités portuaires (Comtois & Slack, 2003 ; Notteboom & Winkelmann, 2001), d'autres se sont attachés à expliquer les processus politiques de modification de la gouvernance portuaire qu'il s'agisse de privatisation (Cullinane & Song, 2002, Baird, 1995) ou de dévolution (Brooks, 2007). Plus globalement, les nouvelles relations privé-public ont largement occupé la communauté des chercheurs *maritimistes* analysant les évolutions observables en particulier sur les façades portuaires asiatiques (Wang & Olivier, 2004), nord-américaines (Ircha, 2001, Brooks, 2007) et européennes (Heaver, Meersman, Van de Voorde, 2001 ; Lavaud-Letilleul, 2002...), mais aussi dans des contextes différents tels que l'Australie (Everett & Robinson, 1998) ou l'Amérique latine (Hoffmann, 2001).

Dans cette littérature académique, au delà de la variété des approches proposées, c'est surtout la distinction entre fonction d'exploitation et fonction de régulation qui permet d'expliquer la répartition des tâches entre opérateurs privés et acteurs publics. Cette séparation des fonctions n'est guère spécifique à l'industrie portuaire. Elle concerne la plupart des activités en réseau (énergie, communication, aérien, ferroviaire...) et devient le principe de base ayant valeur de normes dans les projets de réforme de ces industries. L'ensemble des directives européennes relatives aux réformes des secteurs s'organisant en réseau se base sur le principe de séparation entre les fonctions d'exploitation de ce réseau et celle de régulation et de gestion de ce réseau. La restructuration des réseaux ferroviaires ou électriques imposant la création de gestionnaires d'infrastructure distincts des entreprises exploitants le réseau en sont les exemples les plus connus. Le jeu privé- public se cale alors sur cette séparation. Dans l'organisation portuaire, les différentes fonctions d'exploitation (manutention, stockage, remorquage, amarrage...) se caractérisent alors par une introduction privée de plus en plus forte. Il importe de préciser que cette association privé-exploitation n'épouse pas l'ensemble de ce que l'on nomme les services portuaires et ne concerne que les fonctions d'opérateurs. Différentes fonctions régaliennes, concernant notamment les services de police, de sécurité, de douanes, de protection de l'environnement, relèvent en majorité du niveau public et souvent du niveau central. Plus globalement, la distinction entre services marchands et services non marchands constitue souvent une ligne de partage entre champ d'action public et introduction privée.

Dans cette partition, les modalités de la participation privée sont donc aisément identifiables (exploitation/opérateurs). Mais le niveau public propose une variété d'échelle plus complexe (Debrie, Gouvernal, Slack, 2007). Cette complexité est d'ailleurs souvent ignorée dans les travaux institutionnels et académiques traitant de gouvernance portuaire, qui souvent « homogénéisent » la catégorie publique en la considérant comme un tout dans les grilles d'analyse portuaire masquant pourtant une décomposition des fonctions et des acteurs publics dont on peut rappeler les principaux niveaux. Le niveau législatif soumis à l'exécutif et aux instances politiques des différentes échelles institutionnelles (municipal, régional, national) constitue le cadre général dans lequel s'inscrivent les modes de gouvernance portuaire. Ce niveau législatif peut parfois fixer directement le statut voire le mode d'organisation des ports. Et si dans d'autres cas, il n'y a pas de cadre législatif imposé, il reste que les différentes réglementations touchant les champs connexes à l'activité portuaire (environnement, travail, transport...) contraignent les modes d'organisation de chaque port. L'autorité politique dont dépend l'autorité portuaire présente ensuite des situations plus variées. Entre tutelle de l'État central et autorités de tutelle régionales voire municipales se dessinent ainsi des schémas variés sans qu'il soit possible d'identifier une quelconque relation entre taille des ports et niveau de tutelle. On trouve ainsi dans les principaux ports européens des ports sous tutelle nationale, régionale ou municipale. L'articulation de ces instances politiques avec l'autorité portuaire est bien sûr l'élément central de la gouvernance portuaire. Le degré d'autonomie de l'autorité qui gère le port par rapport à ces autorités tutélaires balise ici le champ d'intervention possible de l'autorité portuaire.

Le rôle de l'autorité portuaire ?

Au final c'est bien la question du rôle de l'autorité portuaire dans cet environnement institutionnel changeant qui se pose et qui reste à définir dans le cadre des nouveaux modes d'organisation portuaire où la séparation entre exploitation et réglementation définit les nouveaux rôles du niveau public (législation / réglementation) et du niveau privé (exploitation). L'autorité portuaire se retrouve dans un entre deux qui nécessite dans la plupart des cas une reformulation de son champ d'activités. Ce dernier, dans le cas du modèle dominant du Landlord, tend alors à se recentrer sur la coordination des différentes activités portuaires, sur la planification et l'anticipation de la demande, sur la gestion foncière ainsi que sur le rôle de contrôle de l'efficacité portuaire. Les évolutions récentes tendent également à conférer un rôle grandissant aux autorités portuaires dans la gestion environnementale qui devient progressivement un élément incontournable de la planification et des projets de développement. Dans un article récent (2003), Comtois et Slack repèrent cette évolution du rôle des autorités portuaires et définissent trois fonctions dans le nouvel « agenda » de gouvernance de l'autorité portuaire : « la gestion foncière » validant ainsi la fonction classique d'aménagement, « la gestion environnementale » nouvellement prioritaire et la « gestion transactionnelle » permettant d'assumer cette fonction d'interface dans les relations modifiées entre les différentes échelles publiques et les opérateurs.

Dans ce recentrage du rôle de l'autorité portuaire, un autre élément moins présent dans les travaux institutionnels et scientifiques semble progressivement prendre une importance croissante : le rôle de cette autorité dans la coordination des dessertes portuaires et des

dessertes terrestres. Les questions de partenariat avec des structures intérieures, la mise en place de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler des ports avancés, la participation des autorités portuaires à des services de desserte ferroviaire ou fluvial, et plus globalement la participation à l'amélioration des corridors desservant les ports semblent progressivement constituer une nouvelle fonction souvent associée à des objectifs politiques de durabilité. La question de cette participation des autorités portuaires aux logiques de desserte intermodale est alors ouverte. Au retrait progressif de ces autorités des fonctions d'exploitation à l'intérieur de leur port se substituent ainsi des participations accrues dans les activités d'opérations à l'extérieur de ce port même. Il reste que le rôle portuaire dans ces logiques de desserte – en cohérence avec les évolutions mentionnées précédemment - réside en général plutôt dans les tâches de coordination entre les acteurs opérationnels et institutionnels que dans l'exploitation proprement dite de la desserte terrestre intermodale. Au total, on voit alors se préciser une fonction d'autorités portuaires relevant d'une part de l'administration et de la gestion des infrastructures portuaires (rôle correspondant alors au caractère de bien collectifs de ces infrastructures), d'autre part de la coordination et du contrôle des exploitants présents dans le port et enfin d'une participation accrue dans la mise en relation des acteurs et des échelles de la desserte terrestre.

1.2 Les politiques portuaires en Europe

Les remarques générales énoncées dans la partie précédente offrent donc un cadre général de lecture des situations européennes. Ce rapide état de l'art des travaux institutionnels et académiques sur la gouvernance portuaire met à disposition une classification usuelle en trois ports (*service, tool, landlord*). Cette classification repose sur une séparation entre infrastructure et superstructure, entre régulation et opération, entre services marchands et service non marchands, tout en prenant en compte la question de la propriété des actifs et du financement de ces actifs. Et pour aller au-delà des modèles existants, c'est enfin une approche plus complexe de la catégorie « public » qu'il s'agit d'assumer en définissant le rôle des différents échelons territoriaux (municipal, régional, national, européen), leurs attributions et participations ainsi que le degré de relation et d'autonomie des autorités portuaires avec ces niveaux publics. Les « 7 fiches pays » qui sont regroupées dans cette partie essaient dans la mesure du possible de définir l'ensemble de ces éléments qui déterminent les modes de gouvernance portuaire. Elles démontrent alors les traits saillants des choix de gouvernance en Europe dont on peut rapidement énoncer les grands traits.

Les traits saillants des organisations portuaires européennes

Ce que démontre très clairement l'analyse des 7 situations nationales, c'est en premier lieu l'absence d'un modèle européen de gouvernance portuaire.

- Ce sont d'abord les différences de statut qu'il s'agit de signaler non seulement en termes de tutelle mais également en termes de statut de la société ou de l'établissement portuaires. Pour ces grands ports, les tutelles peuvent donc être municipales, régionales, mixtes et nationale. Et il est difficile de construire une typologie à l'échelle européenne permettant de trier les ports européens par catégorie. Le municipal à l'allemande par exemple croisé à du régional « länder » est évidemment peu comparable avec le municipal hollandais. Il reste que les trois situations nationales du nord de l'Europe (Allemagne, Pays-Bas, Belgique) présentent une importance des niveaux municipaux dans l'organisation portuaire évidemment remarquable. En termes de composition sociale, les situations nationales présentent finalement l'ensemble des possibilités de statut pour une autorité portuaire. Si à l'exception du Royaume-Uni, il n'y a pas eu de politique de privatisation et si le niveau public reste dominant dans le statut portuaire, les ports européens affichent des profils variés relevant parfois du modèle classique d'Établissement Public Local (EPL) ou d'Établissement Public National (EPN), parfois du modèle de société commerciale ou anonyme mais à capitaux publics et plus rarement de société de droits et capitaux privés.
- C'est ensuite la dimension législative générale qui différencie les situations nationales. Les modes d'organisation portuaire sont ainsi soit définis par ce que l'on peut appeler une loi cadre nationale qui encadre une évolution imposée réglementaire (loi n°84/94 en Italie, loi N°2008-660 portant réforme portuaire en France), soit au contraire définis

par une forme de compromis propre à chaque port construit progressivement. Par rapport à ce constat, deux éléments doivent être précisés. Premièrement, dans les situations nationales caractérisées par une absence de loi cadre, on retrouve évidemment des modèles portuaires plus hétérogènes qui nécessitent presque une approche par place portuaire pour cerner les modes d'organisation. Le modèle allemand est ici symptomatique. Pour autant, l'existence d'une loi cadre n'est pas forcément synonyme d'homogénéité des modèles portuaires à l'intérieur des pays, les transpositions locales des lois nationales offrent ici des situations variées. L'analyse par exemple de deux systèmes portuaires italiens montre ainsi des différenciations importantes par port (Debrie, Lavaud-Letilleul, Soppé, 2007). A tout dire, par rapport aux débats sur la nécessité ou pas d'une loi nationale qui a animé beaucoup de discussions lors de la mise en place du projet de réforme des ports autonomes en France, l'exemple de 7 situations nationales n'apporte guère d'éléments si ce n'est l'idée maintenant largement partagée d'un nécessaire compromis sur la place portuaire entre les différents acteurs, compromis au final plus important que le cadrage national.

- C'est enfin le degré d'autonomie qui différencie les situations nationales. A ce niveau de synthèse, il nous est d'ailleurs difficile de présenter une lecture complète de ces différences. L'autonomie de gestion, l'autonomie financière, l'autonomie tarifaire et commerciale épousent des significations très différentes dans les documents administratifs nationaux. Et le monde académique a pour l'instant peu abordé cette question de l'autonomie pourtant décisive. Il reste que d'un point de vue général, les situations nationales se caractérisent par des degrés variables aisément repérables, de l'autonomie la plus forte (Belgique) à un contrôle national important (Espagne). Les ports italiens, les ports espagnols ont ainsi une autonomie budgétaire et tarifaire mais restent tributaires d'un arbitrage national dans la distribution des ressources dites extraordinaires. A l'inverse, l'autonomie d'un port comme Anvers va bien plus loin que la simple gestion des affaires courantes.

Différences de statuts, de législations nationales, d'autonomies... il n'y a donc pas de modèle européen, d'autant plus qu'il n'y a parfois pas vraiment de modèles à l'échelle nationale. Il reste que l'analyse des 7 situations permet facilement de repérer d'évidents traits communs qui dessinent un schéma général d'évolution portuaire

- La consolidation d'une partition exploitation-régulation sur laquelle se cale la répartition des fonctions privées et publiques se retrouve bien dans les modes d'organisation des ports européens. Et au-delà des différences de statut, c'est bien autour de la séparation infrastructure-superstructure que semble se décliner le partage des rôles. C'est vrai en termes de fonctions portuaires bien sûr mais c'est aussi vrai en termes de financement. Si le financement de l'infrastructure reste largement public, à l'exception du Royaume-Uni, le financement de la superstructure est de façon croissante privé. Dans les projets de développement de terminaux à conteneurs, ce partage des investissements est devenu la norme, générale donc.

- Ce financement de l'infrastructure repose sur des investissements conjoints entre les échelons publics validant un principe de « fonds de concours » balayant l'ensemble du spectre politique, du niveau municipal au niveau européen. L'accès au port, les écluses, les infrastructures de terminaux, le dragage... sont donc assumés de façon plus ou moins fixée par les niveaux publics. Par rapport à cette dernière remarque, on retrouve ce constat connu d'un engagement net, chiffré et respecté des autorités publiques finançant les ports allemands, belges, et hollandais. Au retrait du public des activités d'exploitation et de financement des superstructures correspond ainsi une contribution assumée souvent à 100% du coût des infrastructures.
- L'exploitation des services commerciaux est donc assumée généralement par des opérateurs privés. Le retrait des Autorités Portuaires des activités d'exploitation en particulier des activités d'exploitation des terminaux est général dans les grands ports. Certaines réformes portuaires ont ainsi inscrit dans la loi ce retrait et ce recentrage des autorités portuaires vers des activités de régulation, de gestion et de promotion. En ce sens, il y a bien évolution vers un modèle de Landlord port c'est-à-dire un schéma général de ports européens obéissant à une structure de type : infrastructure publique, superstructure privée, services marchands privés, services non marchands publics.
- Si l'évolution générale valide ce modèle de port propriétaire, il reste que dans le détail des fonctions et des organisations portuaires, les partitions sont souvent moins nettes. De nombreux ports sont encore dans un entre deux empruntant majoritairement au modèle Landlord mais gardant quelques traits du Tool port. Un certain nombre de superstructures peuvent ainsi garder un caractère public. On notera que la concentration quasi-totale des travaux académiques sur le seul secteur du conteneur n'aide évidemment pas à comprendre que sur d'autres secteurs, le schéma classique des concessions portuaires des terminaux à conteneurs basé sur cette distribution infrastructure publique/superstructure privée est parfois difficilement reproductible. De même, l'hypothèse reste à vérifier, mais il semble évident que la taille des ports est un facteur arbitrant la possibilité ou l'impossibilité d'assumer le modèle de landlord port.
- Le trait le plus marquant de l'analyse des situations nationales reste de toute façon la permanence de modèle hybride associant des logiques obéissant au modèle de landlord port et au référentiel de marché à des logiques relevant de schéma plus classique d'outil public portuaire. Dans un cadre normatif commun (la partition public-privé, elle-même calée sur une partition exploitation-régulation, étant la norme des réformes portuaires modernes) et dans un cadre politique commun (Union Européenne), se développent donc des choix différents en fonction des domaines pris en compte. Sur les services portuaires marchands, il est vrai que la plupart des ports épousent la philosophie générale de la Commission Européenne en termes de politique de transport et que ces services sont donc libéralisés moyennant des systèmes variés de concession et de délégation. En revanche, en termes d'autonomie réelle des autorités portuaires, c'est-à-dire de capacités de planification, de régulation et de financements de projets portuaires, les situations nationales sont au final beaucoup plus contrastées.

Analyse : 7 fiches pays

L'organisation des 7 « fiches Pays » repose sur une trame associant un texte explicatif des principaux éléments des modes d'organisation portuaire et un tableau permettant de déterminer les partitions des rôles et fonctions (qui fait quoi ? qui paie quoi ?). Pour chaque situation nationale des catégories de gouvernance portuaire sont ainsi déterminées. Ces catégories sont parfois données par la législation nationale ou se sont constituées par une volonté administrative de rationalisation. C'est le cas en Italie, en Espagne, en France, en Belgique ou au Royaume-Uni. Il n'existe par contre pas de catégories administratives en Allemagne et dans une moindre mesure aux Pays-Bas où les modes de gouvernance se sont construits par place portuaire. La catégorisation relève alors d'un choix des auteurs basé sur des éléments importants distinguant les ports. La difficulté de réunir les mêmes informations homogènes pour chaque pays explique certains (rares) manques dans les tableaux de synthèse. Pour simplifier, les ports de pêche et de plaisance ainsi que certains ports de commerce d'importance très limitée ont été exclus de l'étude.

Différentes sources d'informations ont été utilisées pour ces fiches. Le rapport de l'Institute of Shipping Economics and Logistics ("Public financing and charging practices on seaports in the EU") réalisé en 2006 a été une source de première ordre pour ce travail tout comme les textes de loi qui ont accompagné les réformes des ports dans la plupart des ensembles nationaux. Ces deux sources ont été complétées par différents papiers académiques expliquant les situations nationales. Ces sources sont présentées dans la bibliographie finale. Il faut y ajouter les rapports annuels des ports qui ont permis également de clarifier certains éléments. Pour la situation française le rapport sur la modernisation des ports autonomes (Conseil Général des Ponts et Chaussées) a constitué une base importante. Enfin, on ajoutera que de nombreux entretiens portuaires ont été menés par les chercheurs de l'Unité et associés ces dernières années en Europe, et qu'ils ont permis souvent d'expliquer certaines ambiguïtés repérables dans les textes.

Quelques rubriques des tableaux méritent précisions. Le terme d'autonomie pouvant s'appliquer à des choses très différentes, nous avons tenté de la qualifier plutôt que de la quantifier. Pour le financement du fonctionnement portuaire, il s'agissait de savoir si les autorités portuaires percevaient de façon régulière (et indépendante des investissements en infrastructures) d'autres éléments que les recettes portuaires classiques. Pour le statut du personnel, ce point concerne uniquement le statut des dockers et outilleurs. Il s'agit de savoir s'ils sont embauchés par les entreprises de manutention et s'ils sont soumis à un régime spécial ou aux seules dispositions générales du droit du travail. Le personnel administratif n'est donc pas concerné. Pour les infrastructures, devant la variété des modes de financement et des terminologies nationales, il aurait été difficile d'entrer dans des catégories plus détaillées que celles proposées dans les tableaux de synthèse. Les écluses, la signalisation, les chenaux d'accès, etc. faisant souvent l'objet d'un financement différent des bassins d'amarrage, quais etc., les accès maritimes ont été réunis dans une catégorie séparée, sans que les définitions précises d'accès maritimes soient toujours exactement les mêmes pour chaque pays. Lorsque de telles définitions étaient données dans les textes juridiques, elles différaient en général de manière suffisamment marginale pour que cette catégorie garde sa cohérence.

Gouvernance portuaire : remarques générales

Les ports allemands présentent une grande variété de types de gouvernance. Il n'existe pas de loi cadre imposant au niveau national une structuration particulière et les modes d'organisation se sont donc construits au fil de l'histoire de chaque port et de la situation de ces ports en Allemagne de l'Est ou de l'Ouest. Il est possible de distinguer des catégories (3), même si chaque catégorie peut présenter des réalités assez différentes. Globalement, Brême et Hambourg, deux ports parmi les plus importants, ont la particularité de relever de villes qui sont aussi des Länder à part entière, et du fait de leur importance, ont été dotés de la personnalité juridique. La plupart des autres ports sont administrés soit par la municipalité ou par le Land où ils se situent, soit par les deux avec des engagements variables. Ils sont donc regroupés dans le tableau sous l'appellation « autres montages entre collectivités territoriales », et sont plus souvent des services de leur administration de tutelle que des véritables entités juridiques. On trouve également une troisième catégorie constituée de ports constitués en société limitée, voire en société privée, comme par exemple les ports de la Basse-Saxe. A noter toutefois que la société est détenue à 100 % par le Land, et qu'on ne peut donc pas assimiler ce type de sociétés à un modèle « privé » de type anglais. Ces ports s'apparentent alors à des sociétés publiques de droit privé.

1. Land-municipalité (Hambourg et Brême)

Ces ports sont donc dotés de la personnalité juridique et disposent d'un budget autonome et séparé des autorités de tutelle. Ils s'apparentent à ce que l'on appelle souvent des sociétés de droit privé mais à capitaux publics. Brême et Bremerhaven sont administrés par une même autorité portuaire (Bremenports). En termes de financement, les infrastructures, même dédiées à un utilisateur, doivent être en principe financées par des fonds publics. En revanche, aucune aide publique ne peut être attribuée aux opérateurs des terminaux pour les superstructures. A Brême et à Hambourg, c'est l'autorité portuaire qui finance les infrastructures bénéficiant de fonds de concours variés. L'État fédéral est pour sa part chargé des accès maritimes et de tout ce qui se trouve en dehors du port. Les ports reçoivent pour les investissements en infrastructures des fonds du Länderfinanzausgleich (LFA). Ce fonds est alimenté par les Länder non côtiers à destination des Länder côtiers (38 millions d'euros par an en tout) afin de faire contribuer l'hinterland aux investissements portuaires et réduire les inégalités entre Länder. En termes de services portuaires, les ports allemands distinguent des services officiels dévolus à l'autorité portuaire (ou la collectivité responsable) et des services d'économie de marché. Les seconds sont toujours confiés à des prestataires privés, sauf le pilotage dont l'organisation est plus complexe. Brême et Hambourg, comme les autres ports allemands, sont donc de type landlord.

L'exemple de Bremenport (Brême et Bremerhaven)

A l'inverse du port de Hambourg où les actifs (sauf les terrains) ont été cédés à la nouvelle autorité portuaire, ceux des ports de Brême et Bremerhaven, réunis dans une même autorité portuaire en 2001 (opérationnelle en 2002), restent propriété de la Ville de Brême, qui est

aussi un Bundesland. Bremerhaven et Brême font partie des rares ports dont les compétences de l'autorité sont larges, clairement définies. Cette autorité peut avoir une vision prospective, car elle maîtrise elle-même la planification, la gestion et le financement des projets d'extension, la construction, les techniques et les recherches qui lui sont associées. Les capacités portuaires sont périodiquement réévaluées avec des projets comme le Container-Terminal 4 (1700 m de quai), la reconstruction de l'écluse Kaiserschleuse (233 millions d'euros, sas de 305 m de long, 55 m de large et 13 m de tirant d'eau, livraison prévue en 2010) et le plan d'extension des terminaux automobiles d'Osthafen. Bremenports supervise également « pour compte d'autrui » le grand projet de terminal à conteneur JadeWeserPort à Wilhelmshaven. Les extensions que Bremenports supervise se situent à Bremerhaven, l'avant-port de Brême situé à l'embouchure de la Weser.

2. Les autres montages entre collectivités territoriales

Alors que la plupart des affaires concernant ces ports sont gérées directement et de façon relativement contingente par les collectivités, par des décisions parlementaires très éloignées de la gestion de type *marché* de beaucoup de ports en Europe, il semble un peu décalé de parler d'autorité portuaire pour ce type de gouvernance. Le terme « collectivité responsable » lui sera préféré. La plupart de ces ports n'ont pas d'autorité portuaire autonome. Ce sont des services municipaux ou d'autres collectivités, sans personnalité juridique ni budget séparé. Il s'y applique le même principe de financement que la catégorie présente (infrastructure publique, superstructure privée). Comme les budgets des ports ne sont en général pas séparés de ceux de la collectivité, c'est la collectivité responsable qui finance les infrastructures. L'État fédéral est pour sa part chargé des accès maritimes et de tout ce qui se trouve en dehors du port. Le Land peut financer les infrastructures dans des ports municipaux. La spécificité allemande réside dans le fait que sans budget séparé, les investissements des collectivités sont directs, votés par le conseil ou le parlement, et ne font pas l'objet de calculs de rentabilité. Bien que la gouvernance de ces ports, sans autorité portuaire clairement définie et dédiée, s'adapte assez mal aux modèles, on peut les classer dans la catégorie *landlord*.

3. Les ports en société limitée ou privée

Les sociétés constituées ont la personnalité juridique et un budget séparé. Si elles s'apparentent globalement au même fonctionnement que les ports de Brême et Hambourg (société commerciale mais à capitaux publics) elles concernent des ports de taille moyenne voire petite et ne couvrent donc pas un panel d'autonomies et de responsabilités comparables aux deux grands ports allemands. Cette différence de taille et d'activités justifie de créer cette troisième catégorie même si d'un point de vue uniquement statutaire, elle repose sur le même principe que la première catégorie. Les ports de Basse-Saxe sont gérés par une unique autorité portuaire (NPorts). Le même principe de financement s'applique mais dans cette catégorie, l'autorité portuaire même de droit privé finance les infrastructures. Elle peut être assistée par le Land. L'État fédéral est là encore chargé des accès maritimes et de tout ce qui se trouve en dehors du port.

ALLEMAGNE

Gouvernance	Land + municipalité	Autres montages entre collectivités	Société limitée ou de droit privé
Ports	Brême, Hambourg	Kiel, Flensburg, Wolgast (municipalité) Wilhelmshaven (Land et partiellement municipalité), etc.	Wismar, Rostock, Sassnitz/Mukran ; ports de Basse-Saxe (Nordenham, Emden, Cuxhaven, etc.)
Statut AP	Personne juridique à 1 (Hambourg) ou 2 ports (Brême et Bremerhaven)	Pas de personne juridique, départements des collectivités	Société limitée commune ou non à plusieurs ports, parfois de droit privé
Propriété des AP	Land-municipalité	Collectivités territoriales	Il y a toujours au moins un acteur public au capital
Propriété des actifs	Land-municipalité à Brême, AP à Hambourg	Collectivités responsables des ports	Collectivités territoriales dans la plupart des cas
Organes de décision	Pas d'information disponible, mais grande variété probable, du fait que certaines AP ont la personnalité juridique et d'autres sont incluses dans les services des collectivités		
Autonomie	Personne juridique, budget séparé	Aucune	Personne juridique, budget séparé
Partenariats	Présence d'autorités à plusieurs ports : Bremenports GmbH : Brême + Bremerhaven (Ville de Brême) ; Niedersachsen Ports GmbH (Etat)		
Financement du fonctionnement hors clientèle	Aides au transport combiné (pour les opérateurs de terminaux) dont programme EFRE		
Employeur et statut du personnel	Pas de statut spécial. Convention nationale pour les salaires		
Modèle	Landlord		
Textes importants	Pas de loi cadre, histoire propre à chaque port. 2002 : création de Bremenports GmbH ; 2004 : création de la société de droit privé NPorts regroupant les ports de Basse-Saxe ; 2005 : création de Hamburg Port Authority		

Fonction	Responsable et financeur		
Dragage	Concessionnaires. Programme d'approfondissement du canal de Kiel : Etat fédéral		
Remorquage	Concessionnaires		
Pilotage	Associations de pilotes supervisées par les capitaineries		Hors du port : corporations publiques sous la supervision de l'Etat
			Dans le port : collectivités propriétaires des terrains ; Mecklenburg-Vorpommern : accord avec l'Etat fédéral
Amarrage	Concessionnaires		
Autres services aux navires	Concessionnaires		
Contrôle environnement	Forces de police (Ministère de l'Environnement)		
Accès maritimes	Hors du port : Etat fédéral		
	Dans le port : AP	Collectivités responsables ou Land	AP ou Land
Investissement infrastructure	Propriétaire public du port ou des terrains, y compris terminaux concédés. Fonds du Länderfinanzausgleich (LFA) destiné à réduire les inégalités entre les Länder.		
Maintenance infrastructure	AP, y compris terminaux concédés	Collectivités responsables ou Land, y compris terminaux concédés	AP ou Land, y compris terminaux concédés
Financement superstructure	Opérateur du terminal		
Planification	AP	Collectivités responsables	AP
Financement réseaux terrestres	Hors du port : Etat fédéral		
	Dans le port : AP	Collectivités responsables ou Land	AP ou Land
Commercial	AP/collectivités responsables		
Manutention	Concessionnaires		
Autres services à la marchandise	Concessionnaires		Wismar : AP
Sûreté	Forces de police (police maritime et AP)		
Gestion du trafic	Forces de police		
Régulation/autorisations	Forces de police		

BELGIQUE

Gouvernance portuaire : remarques générales

La Belgique compte quatre ports maritimes : Anvers, Ostende, Gand et Zeebrugge, tous situés dans la région des Flandres. Dotés de la personnalité juridique, ils sont sous la responsabilité des villes et constituent de ce fait des sociétés municipales autonomes, sauf Zeebrugge dont 3,6 % du capital appartiennent au privé. C'est la seule chose qui diffère. Zeebrugge est donc une société anonyme détenue en large majorité par la ville de Bruges, et reste soumise au droit public. Les autres aspects de sa gouvernance étant similaires à ceux des autres ports, un seul type de gouvernance est traité. Ce choix se justifie aisément par la volonté d'homogénéisation clairement affichée du décret portuaire de 1999, qui donne la personnalité juridique aux ports maritimes et encadre le rôle des différents acteurs.

- Les sociétés municipales autonomes

Les ports sont en relation avec la commission portuaire flamande. Cette commission est un organisme consultatif sous tutelle du ministère des travaux publics. Les autorités portuaires se chargent elles-mêmes des opérations de contrôle environnemental via les capitaineries. Les sociétés municipales portuaires ont un budget séparé et disposent chacune de l'autonomie sur les tarifs, la planification, la régulation, afin de pouvoir réagir rapidement au contexte de vive concurrence entre les ports de la Rangée Nord. En termes de partenariats, l'ensemble des autorités portuaires et la Région flamande s'entendent sur un plan quinquennal de promotion commun des ports belges et se concertent sur leurs politiques tarifaires. Les navires accèdent au port d'Anvers, de loin le plus important en termes de trafic, par l'Escaut, dont la partie inférieure du cours est située en territoire néerlandais. Un accord a été signé entre les deux pays pour approfondir l'Escaut de deux mètres (à 15,5 m). En général, sur la section néerlandaise de l'Escaut, les Pays-Bas prennent les décisions et la Région flamande finance les travaux. Le pilotage sur l'Escaut est pris en charge par un organisme international.

En ce qui concerne les financements, la Région flamande paye les accès maritimes vers le port et elle peut subventionner les accès maritimes dans le port (écluses par exemple). La distinction entre *vers* et *dans* le port se fait entre bassins d'accès et bassins d'amarrage. C'est la Région qui investit dans les infrastructures de base hors des terminaux, et elle se charge à 60 % des équipements. Elle a également la possibilité d'intervenir dans l'infrastructure des terminaux. Pour la maintenance, elle est chargée des infrastructures et équipements d'accès vers le port, et peut intervenir sur la maintenance dans le port. L'Etat belge finance quant à lui jusqu'à 80 % des investissements dans les infrastructures des terminaux. Les opérateurs de manutention financent les superstructures des terminaux. Le reste est sous la responsabilité de l'autorité portuaire. On ajoutera que les autorités portuaires reçoivent des subventions de la Région flamande pour le fonctionnement des capitaineries. Pour les services portuaires, l'Autorité Portuaire est responsable du dragage dans les bassins d'amarrage et la Région flamande dans les bassins d'accès. A Anvers elle rémunère l'autorité portuaire qui se charge de sa partie, et dans les autres ports, elle fait appel au privé.

L'exemple d'Anvers et du Deurganckdok

Le port d'Anvers a été constitué en société municipale autonome dès 1997, avant le décret portuaire de 1999. Cette société possède et gère les terrains portuaires de la rive droite de l'Escaut et elle gère seulement ceux de la rive gauche, qui sont sous la responsabilité d'un organisme intercommunal. L'autorité portuaire a également la responsabilité des services portuaires, qu'elle concède à des entreprises privées en tant que *landlord port*. Pourtant, elle possède de longue date une société de manutention et quelques grues. D'autre part, elle se charge elle-même du remorquage pour lequel elle bénéficie d'un monopole pour des raisons de sécurité. Le Port est administré par un Conseil de directeurs, un Commissaire régional dépêché par la Région flamande, ainsi qu'un comité de gestion. Le président est nommé par la municipalité.

Aperçu des contributions de la Région flamande pour 2004 :

Subventions de la Région flamande au port d'Anvers en 2004 (Source : Port d'Anvers)

	Subventions de la Région (M€)	Couverture des coûts (%)
Capitainerie	7,3	80,7
Dragage des accès maritimes	20,2	94,6
Contribution au dragage des bassins d'amarrage	0,5	73,6
Exploitation des écluses	10,7	72,1

Engagé à la fin des années 1990, le Deurganckdok est un projet d'extension du port d'Anvers portant sur près de 5000 mètres de linéaire de quai destinés aux marchandises conteneurisées. La première phase du projet a été mise en service en 2005, la seconde en 2007. La répartition des financements a été faite avant l'entrée en vigueur du décret portuaire. La Région flamande a contribué à hauteur de 100 % pour le dragage dû à la construction et à 60 % de la construction des quais. En comptant les études et les autres travaux, elle a apporté 77 % de l'argent public du projet, qui ne représenterait que 42 % du coût total de 1,6 milliard d'euros, selon P&O et PSA –les manutentionnaires ayant réalisé les superstructures à leurs frais. Si cette répartition avait été réalisée après l'entrée en vigueur du décret, la Région flamande n'aurait pas été autorisée à apporter une part si importante et aurait dû se limiter à 50 % du dragage et 30 % de la construction des quais, le reste demeurant à la charge de l'autorité portuaire. Comme souvent en Belgique, à la fin des travaux, la propriété est transférée à l'autorité portuaire.

En conclusion, si les ports belges sont plutôt à classer dans les *landlord ports*, bien que de rares services soient toujours effectués par l'autorité portuaire, l'investissement public et externe à l'autorité portuaire reste dominant. Le décret de 1999 est parvenu à le limiter de façon significative, mais la Région flamande doit veiller à porter ses investissements dans le respect de la non-discrimination, de l'intérêt général et du *multi-user principle*, sans quoi ils peuvent être considérés comme des aides d'État.

BELGIQUE

Gouvernance	Société municipale autonome	Société anonyme
Ports	Anvers, Gand, Ostende	Zeebrugge
Statut AP	Société municipale autonome. Personne juridique	
Propriété des AP	Municipalité	Société anonyme. Personne juridique de droit public (MBZ).
Propriété des actifs	Municipalités et Région flamande. Rive gauche de l'Escaut : intercommunalité	Ville de Bruges 96,4 %, privé, 3,6 %
Organes de décision	PDG nommé par le conseil municipal, Conseil des directeurs	Région flamande et Ville de Bruges (concession jusqu'en 2097)
Autonomie	Budget, tarifs, planification, régulation	PDG nommé par le Conseil des directeurs
Partenariats	Toutes AP + Région flamande : plan de promotion quinquennal commun, initiatives de concertation tarifaire ; Flanders Port Area : interlocuteur unique pour les autorités	
Financement du fonctionnement hors clientèle	Subventions de la Région flamande	
Employeur/statut des dockers/outilleurs	Manutentionnaires et entreprises privées	
Modèle	De Tool à Landlord	
Textes importants	1999 : décret sur les ports flamands	

Fonction	Responsable et financeur
Dragage	Vers le port : Région flamande
	Dans le port : AP (la Région peut subventionner)
Remorquage	Opérateur privé en concession. Anvers : monopole de l'AP dans le port pour raisons de sécurité.
Pilotage	Opérateur privé en concession : (Escaut : concession sous la responsabilité d'un organisme public belgo-néerlandais)
Amarrage	Opérateur privé en concession
Autres services aux navires	Eau et électricité : AP
Contrôle environnement	AP (la Région peut subventionner les capitaineries)
Accès maritimes	Vers le port : Région flamande (responsable juridique), Etat (en pratique)
	Dans le port : AP (la Région peut subventionner)
Investissement infrastructure	Hors terminaux : infrastructure de base : Région flamande Equipements : Région flamande, 60 %, et AP, 40 %.
	Terminaux : AP (responsable) 20 %, Etat, 80 %. La Région peut intervenir.
Maintenance infrastructure	Vers le port : Région flamande
	Dans le port : AP (la Région peut subventionner)
Financement superstructure	Opérateurs privés des terminaux
Planification	AP (plans quinquennaux communiqués à la Région flamande)
Financement réseaux terrestres	Etat, Région flamande
Commercial	AP
Manutention	Opérateurs privés
Autres services à la marchandise	Entreprises privées
Sûreté	AP (la Région peut subventionner les capitaineries)
Gestion du trafic	AP (la Région peut subventionner les capitaineries)
Régulation/autorisations	AP

ESPAGNE

Gouvernance portuaire : remarques générales

Il existe deux types de gouvernance portuaire en Espagne : d'une part, *Puertos del Estado* est une entité qui regroupe les 50 ports de commerce les plus importants –ou Ports d'intérêt général-, gérés par 27 autorités portuaires, et d'autre part, les *Autoridades Portuarias* dépendent des gouvernements régionaux et assurent la gestion des ports de moindre importance, essentiellement de pêche et de plaisance. Ces derniers ne sont pas étudiés ici.

- Les Ports d'intérêt général

Puertos del Estado établit les objectifs généraux de gestion portuaire et effectue le contrôle des ports. Les autorités portuaires approuvent les budgets annuels de chaque port qu'elles gèrent ainsi que les plans stratégiques pluriannuels. Les ports bénéficient de l'autonomie budgétaire et tarifaire. En termes de financement, le Fonds de compensation, élément de solidarité entre les ports, a pour but de réduire les inégalités qui existent entre eux. Il est alimenté par *Puertos del Estado* et les autorités portuaires. Les autorités fournissent 80 % du revenu lié à la signalisation maritime et jusqu'à 12 % des revenus des opérations. La contribution de *Puertos del Estado* se fait en fonction des disponibilités budgétaires et des besoins du secteur portuaire. Une redistribution est ensuite effectuée. *Puertos del Estado* est chargé de la coordination et du contrôle des ports. Il dépend du ministère du développement économique et assure la participation de l'État au Fonds de compensation. L'État est donc présent dans le système portuaire à travers le ministère du développement économique, *Puertos del Estado* et par conséquent le Fonds de compensation.

Les autorités portuaires, outre leur rôle de landlord et de régulateur, sont responsables des infrastructures, des accès maritimes, et des superstructures des terrains non concédés, même si elles sont largement assistées par l'Etat pour leur financement. La loi 48/2003 leur assigne une obligation de rentabilité. Les concessionnaires sont responsables des superstructures sur leurs terminaux, ainsi que de la maintenance des infrastructures. Dans le cas d'une extension ou de la création d'un terminal, ils sont de plus en plus invités à participer financièrement à la construction des infrastructures.

L'Union Européenne participe à de nombreux investissements portuaires en Espagne via les fonds européens (Fonds de cohésion, FSE et FEDER). Le pays comptant encore 12 régions d'objectif 1, les ports qui s'y trouvent peuvent bénéficier du Fonds cohésion qui autorise une participation européenne de 50 à 60% du coût d'un projet.

L'exemple des investissements dans les infrastructures à Bilbao

Bilbao est le quatrième port espagnol en trafic, avec un total de 40 millions de tonnes en 2007. Il est pris en charge par une autorité portuaire qui possède seulement des parts dans les ports secs aux alentours mais ne gère pas d'autres ports.

En 2003, plusieurs projets ont été à l'origine d'investissements importants dans le port, dont :

- 1- La première phase du projet de régénération du fleuve

- 2- L'extension du dock n° 3 à Abra
- 3- Le projet AZ-1 d'extension du port en gagnant du terrain sur la mer (Outer Abra)
- 4- L'extension du terminal à conteneurs du dock n° 2, opéré par TMB

L'Union Européenne, via le Fonds de Cohésion, apporte une aide de 18 millions d'euros, soit 52 % du coût total, pour l'extension du dock n° 3, à laquelle s'ajoute une autre aide de 17 millions d'euros (soit 35 % du coût total) au projet AZ-1. Une troisième aide pour la régénération du fleuve a été acceptée, mais finalement versée l'année suivante. Le *Fondo de Compensacion* a versé 1,9 million d'euros au port de Bilbao en 2003 (en tout, pas particulièrement au titre des investissements). L'autorité portuaire participe à hauteur de 29 millions d'euros aux projets du dock n° 3 et AZ-1. Pour ces deux projets, le reste est financé par l'État. L'année précédente (2002), c'est l'Etat qui avait financé le terminal ferroviaire de Santurce. Les 28 millions nécessaires à l'extension du terminal TMB sont abondés par l'industriel. Il bénéficie toutefois d'une aide publique à la réduction des taux d'intérêt. Les financements et la présence des opérateurs privés prennent de l'importance, mais le rôle de l'État, via le ministère des travaux publics et du développement économique, Puertos del Estado et le Fondo de Compensacion reste essentiel. A noter également en Espagne le recours systématique aux aides et subventions, en particulier celles des fonds européens. Comme le cas de Bilbao le montre bien, ces aides peuvent avoir un impact décisif sur le développement des ports.

ESPAGNE

Gouvernance	Puertos del Estado
Ports	50 Ports d'Intérêt Général pour 27 AP
Statut AP	Personne juridique. Entités publiques de droit privé
Propriété des AP	*
Propriété des actifs	AP
Organes de décision	Président de l'AP nommé par les gouvernements régionaux
Autonomie	Budgétaire, tarifaire
Partenariats	Solidarité via le Fondo de Compensacion
Financement du fonctionnement hors clientèle	Le Fonds de Compensation Interportuaire assure l'équilibre du système portuaire et réduit les inégalités entre les ports. Dotations et aides de l'Etat et d'autres entités publiques
Employeur et statut du personnel	Concessionnaire ou AP. Pas de régime particulier.
Modèle	Landlord
Textes importants	Loi 48/2003 du 27 novembre 2003, Acte 27/1992 du 24 novembre 1992

Fonction	Responsable et financeur
Dragage	AP (avec soutien de l'Etat, voire de l'UE)
Remorquage	Concessionnaires
Pilotage	Concessionnaires
Amarrage	Concessionnaires
Autres services aux navires	AP ou concessionnaires
Contrôle environnement	Puertos del Estado
Accès maritimes	Hors du port : Etat via Fondo de Compensacion Dans le port : AP via Fondo de Compensacion
Investissement infrastructure	Terminaux concédés : concessionnaire Hors terminaux concédés : AP avec soutien de l'Etat, voire de l'UE
Maintenance infrastructure	Terminaux concédés : concessionnaire Hors terminaux concédés : AP avec soutien de l'Etat, voire de l'UE
Financement superstructure	Terminaux concédés : concessionnaire Hors terminaux concédés : AP avec soutien de l'Etat, voire de l'UE
Planification	Etat (ministère du développement économique) : planification stratégique et budgétaire ; Plan directeur : AP
Financement réseaux terrestres	Vers le port : Etat, Renfe Dans le port : AP via Fondo de Compensacion , UE Dans les terminaux concédés : concessionnaire
Commercial	AP + Etat/UE (promotion des zones industrielles)
Manutention	Privé. Si les concessionnaires investissent dans la recherche/développement, l'Etat paye 50 % des taux d'intérêt bancaires.
Autres services à la marchandise	Privé
Sûreté	Puertos del Estado
Gestion du trafic	AP
Régulation/autorisations	AP

Gouvernance portuaire : remarques générales

En Italie, la loi 84/94 a instauré le système actuel d'autorités portuaires. Elle a donné un cadre national au secteur, tant en matière de statut et d'organisation des ports et de rôle des différents acteurs que de sources de financement. Les ports sont classés d'une part en catégories et d'autre part en systèmes portuaires. La première catégorie est constituée des ports militaires, et la seconde des autres ports. Cette dernière catégorie se divise en sous-catégories relevant du rayonnement du port : a. international ; b. national ; c. régional ou interrégional. La première catégorie (ports militaires) n'est pas abordée ici. Les deux premières sous-catégories, dont les ports bénéficient du même statut d'organisme autonome, ont été regroupées.

- Les ports d'intérêt international et national

Depuis la loi 84/94, les autorités portuaires n'ont plus la possibilité d'assurer des activités à caractère opérationnel dans les ports. Les autorités portuaires utilisent les mécanismes d'autorisation et de concession vis-à-vis des opérateurs et des prestataires de services. Le classement des ports en catégories s'effectue en fonction des usagers actuels et potentiels du port (nationaux ou internationaux), du trafic, de la capacité et des équipements du port, de sa productivité et de l'efficacité des services, dont les transports terrestres. En termes d'autonomie, les ports disposent d'un budget propre, mais leur autonomie financière reste limitée par l'Etat, qui décide des investissements extraordinaires et récupère les bénéfices générés par les autorités. Le Plan général des transports de 1986 organise les ports en systèmes portuaires, regroupements de ports selon des critères de proximité géographique et de complémentarité des trafics. La loi n°26/87 donne une valeur légale à ce classement. Il se divise en huit ensembles :

- le système ligure (Gênes, Cornigliano, Multedo, Savone, la Spezia, sans oublier les docks de Vado Ligure, Panigaglia, Oneglia et Porto Maurizio) ;
- le système de la côte tyrrhénienne septentrionale et centrale (Livourne, Marina di Carrara, Civitavecchia, Piombino, Fiumicino, Follonica) ;
- le système de la côte tyrrhénienne du Sud (Naples, Salerne, Vibo Valentia, Gioia Tauro, Reggio de Calabria) ;
- le système de la côte sud-adriatique et ionienne (Tarente, Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta, Monopoli, Molfetta, etc.) ;
- le système de la côte adriatique centrale (Ancône, Falconara, Pescara, Pesaro, San Benedetto del Tronto) ;
- le système nord-adriatique (Ravenne, Venise, Porto Marghera ; Trieste, Monfalcone, Chioggia, Porto Nogaro ;
- le système sicilien (Palerme, Messine, Catane, Augusta, Priolo, Santa Panagia, Milazzo, Gela, Marzara del Vallo) ;
- le système sarde (Cagliari, Porto Foxi, Porto Torres, Olbia, Oristano

Par rapport aux financements, L'Etat se charge des infrastructures de base. Au sens de la loi, Les autorités portuaires ne disposent pas des ressources nécessaires pour assurer l'ensemble des investissements. Toutefois, aucune définition claire de ce que recourent les infrastructures de base n'est donnée dans les textes italiens, de sorte que les financements de l'État peuvent recouper des réalités très différentes selon les ports et les années. Les superstructures des terminaux sont financées par les opérateurs. Les services portuaires sont privés mais font l'objet d'un contrôle national et agissent sous droits exclusifs.

Exemple : Les financements publics du port de Gênes

Selon l'Institute of Shipping Economics and Logistics, les financements publics des ports italiens sont difficiles à déterminer présentant une complexité des sources d'investissement. Le cas de Gênes l'illustre bien, puisque l'on trouve au budget des financements de l'État non seulement pour les infrastructures de base, mais également pour la maintenance ordinaire et extraordinaire, ainsi que des financements de la Région et d'autres organismes publics. Les montants déclarés par les ports ne correspondent pas à ceux qui figurent dans les textes de loi. Très souvent, la longueur des procédures d'allocation bloque les travaux imposant des réévaluations fréquentes des financements.

Financements publics reçus par le port de Gênes en 2003

Financement	Créditeur	Montant (€)
Contributions pour maintenance ordinaire	État	1 930 774
	Région	1 659 188
Contributions aux travaux de construction	État	1 043 910
	Région	1 959 211
	Province, municipalité, autres organismes	1 032 914
Contributions pour maintenance extraordinaire	État	5 016 226
Total		12 642 223

Source : C. Ruby, d'après ISL, 2008

- Les ports d'intérêt régional

Les autorités maritimes (capitaineries) délèguent les ports secondaires aux Régions. Dans quelques cas (Chioggia, Monfalcone et Gaeta), c'est la CCI qui en prend la responsabilité. Les autorités des ports d'intérêt régional ont des responsabilités plus limitées que celles des ports d'intérêt international et national. Ils n'ont pas de budget propre. Les ports d'intérêt régional figurent dans les systèmes portuaires. En termes de financement, ils sont assurés par la Région ou la CCI en charge du port.

ITALIE

Gouvernance	Ports commerciaux d'intérêt international et national	Ports commerciaux d'intérêt régional
Ports	24 ports : Ancône, Augusta, Bari, Brindisi, Cagliari, Catane, Civitavecchia, Gênes, Gioia Tauro, La Spezia, Livourne, Marina de Carrare, Messine, Naples, Olbia, Palerme, Piombino, Ravenne, Salerne, Savone, Tarente, Trapani, Trieste, Venise	Chioggia, Fiumicino, Gaeta, Gela, Manfredonia, Monfalcone, Porto Torres, et tous les ports non compris dans la catégorie précédente
Statut AP	Personnalité juridique	Ne bénéficient pas du statut d'autorité portuaire, pas de personnalité juridique.
Propriété des AP	Etat	Confiés aux collectivités (Régions principalement) par les autorités maritimes (capitaineries). Chioggia, Monfalcone et Gaeta sont confiés aux CCI
Propriété des actifs	Etat (domaine public)	
Organes de décision	Comité portuaire : président, commandant, 1 représentant des douanes, mairie, région, CCI, 6 représentants des usagers et 6 des travailleurs	La capitainerie prend en charge l'administration du port
Autonomie	Budgétaire limitée, fonctionnelle	Pas d'autonomie
Partenariats	Systèmes portuaires : agrégation de ports inclus dans un ensemble économique et territorial cohérent	
Financement du fonctionnement hors clientèle	Au contraire, le surplus des droits de port revient à l'Etat	
Employeur et statut du personnel	Convention collective nationale ; travail temporaire lors des pics d'activité	
Modèle	Landlord	
Textes importants	1994 : loi 84/94 du 28 janvier 1994 : crée le statut d'Autorité portuaire ; 2002 : clôture du fonds de traitement de la dette	

Fonction	Responsable et financeur	
Dragage	Ports commerciaux d'intérêt international ou national : Etat pour les infrastructures de base ; ports commerciaux d'intérêt régional : Région ; ports militaires : Etat. Les terrains aménagés par l'AP ou un opérateur privé reviennent obligatoirement à l'Etat.	
Remorquage	Privé sous droits exclusifs (par entité portuaire)	
Pilotage	Organismes privés sous contrôle des autorités	
Amarrage	Organismes privés sous droits exclusifs et contrôle des autorités	
Autres services aux navires	Organismes privés sous contrôle des autorités	
Contrôle environnement	Autorités supranationales, nationales et régionales responsables de l'application de leurs textes.	
Accès maritimes	Etat	
Investissement infrastructure	Etat pour les infrastructures de base. Les terrains aménagés par l'AP ou un opérateur privé reviennent obligatoirement à l'Etat. L'AP passe les contrats pour l'Etat. « Investissements extraordinaires » : décision de l'Etat central	Région (ou CCI)
Maintenance infrastructure	Etat pour les infrastructures de base	Région (ou CCI)
Financement superstructure	Opérateur du terminal	
Planification	AP : Piano Operativo Triennale, Piano Regolatore Portuale	Région (ou CCI)
Financement réseaux terrestres	Rail : décision : AP ; exécution : agences de l'Etat (FS, etc.)	
Commercial	AP	
Manutention	Privé	
Autres services à la marchandise	Privé	
Sûreté	AP	
Gestion du trafic	Autorité maritime (capitainerie ?)	
Régulation/autorisations	AP	

Gouvernance portuaire : remarques générales

Les Pays-Bas comptent une quinzaine de ports pour quatre types de gouvernance. Les ports de Rotterdam et Amsterdam sont dotés d'un statut particulier, plus autonome et adapté à leur taille. Les autres sont constitués en sociétés municipales ou comprenant plusieurs collectivités au Conseil, voire d'autres organismes dont des sociétés privées. Quelques ports, en général de taille très modeste (excepté Velsen/Ijmuiden) sont des sociétés privées. Les ports néerlandais se caractérisent par leur forte propension à toutes sortes de partenariats.

- *Havenbedrijf* séparée (Rotterdam)

Havenbedrijf signifie entreprise portuaire. Avant 2004, celle de Rotterdam, comme celle d'Amsterdam, était un département de la municipalité, même si elle n'était déjà plus gérée par les élus municipaux eux-mêmes. Devant le décalage important entre la formation des dirigeants du port et celle du personnel de la Ville, la séparation des deux entités a été institutionnalisée. La Ville ayant gardé toutes les parts du capital de l'entreprise créée, (le port est défini comme une « société publique de droit privé » (ISL) ou une « société privée aux comptes publics » (De Langen & al), on parlera de séparation, mais pas d'indépendance. En 2006, l'État en a également pris quelques parts. L'autorité portuaire est une entreprise et a donc la possibilité de prendre des participations dans d'autres entreprises.

L'encadrement de l'autorité portuaire est concerné par le contrôle national sur les questions d'environnement et de sûreté à bord. L'autorité portuaire coopère avec la Municipalité pour énoncer les objectifs. Même si la Ville de Rotterdam était actionnaire à 100 % de la *Havenbedrijf* à sa création, celle-ci dispose d'un budget complètement séparé. Comme les autres ports néerlandais, Rotterdam fixe ses propres tarifs. En termes de partenariats, le port de Rotterdam a établi une relation avec le port de Dordrecht. Parmi ses nombreuses filiales et participations, on trouve ESM, une société de développement et d'extension de Flessingue et Terneuzen, en joint-venture avec leur autorité portuaire commune Zeeland Ports NV.

Pour les questions de financement, l'État intervient financièrement sur les grands projets d'extension (à hauteur d'environ 20 % de l'investissement total) dont l'intérêt général peut être prouvé, en fonction du ratio coût/bénéfices, ainsi que sur les accès maritimes, dragage compris. Lorsque plusieurs projets présentent le même ratio, l'État préfère favoriser le port de Rotterdam. On ajoutera que la province de Hollande du Sud n'est pas impliquée dans la gestion du port. La Municipalité de Rotterdam est l'actionnaire majoritaire de l'autorité portuaire. Le port, libre de choisir ses tarifs, dégage suffisamment de bénéfices pour qu'on puisse qualifier l'intervention municipale au capital de normale, ne relevant pas de la subvention. En matière d'investissement, elle risque pourtant d'être fortement sollicitée pour la Maasvlakte II.

Exemple : la Maasvlakte II

Les travaux de la Maasvlakte II visent la transformation du sable de dragage de l'estuaire Rhin-Meuse en un nouveau site de 2000 hectares attenant à la première Maasvlakte. 1000 ha (soit 20 % de la surface du port actuel) seront réservés aux activités industrielles, doublant la capacité en conteneurs du port. L'autorité portuaire de Rotterdam devrait assurer seule le financement des 3 milliards d'euros prévus mais l'État néerlandais a pris en 2006 une part minoritaire à son capital à la seule fin d'apporter une participation dans la Maasvlakte II.

- **Havenbedrijf municipale (Amsterdam)**

Le port d'Amsterdam est aussi une *Havenbedrijf*, mais les liens avec la ville sont plus forts qu'à Rotterdam. L'autorité portuaire est un département de la municipalité. Le budget, tout de même séparé, doit être approuvé par la Ville. La Municipalité approuve seulement le budget du port. L'autorité portuaire est impliquée dans des projets transport et immobilier dans la ville, tels que la nouvelle ligne de métro. Sur la question des partenariats, les ports du Noordzeekanaal (Velsen, IJmuiden, Beverwijk, Zaanstad et Amsterdam) sont réunis dans une organisation responsable des tâches nautiques nécessaires à l'accès aux ports depuis le canal, Amsterdam Ports. La planification portuaire se fait à l'échelle de cet ensemble, et une agence de développement régional (RON) se charge de la commercialisation des terrains, également pour l'ensemble des ports du canal.

- **Havenschap**

La *Havenschap*, si elle dispose aussi de la personnalité juridique, d'un budget séparé et du choix de ses tarifs, dépend beaucoup plus des décisions des pouvoirs publics que les *Havenbedrijf*. La municipalité joue le rôle le plus important –elle est parfois unique acteur représentant l'autorité portuaire. Là encore, le contrôle national s'exerce pour les questions d'environnement et la sûreté à bord. Les parties siégeant au Conseil exercent un pouvoir direct sur la *Havenschap*. Les décisions doivent tenir compte des positions de chacune. Les autorités publiques ne peuvent financer les infrastructures que par le seul budget de la *Havenschap*, à moins d'un projet d'envergure pouvant prétendre aux fonds de l'Etat. Des partenariats existent, Terneuzen et Flessingue sont une seule Autorité Portuaire (Zeeland Ports) même si pour l'instant les deux ports disposent de leurs propres budgets qui devraient être réunis à terme. Delfzijl et Eemshaven sont également réunis en une Autorité Portuaire (Groningen Ports).

- **Société privée**

Aux Pays-Bas, les ports privés sont parfois limités à un simple terminal (Namkade, Daalimpex, Velserkom). La plupart sont concentrés sur des trafics de niche ou dédiés à une entreprise (Corus à Velsen). Les ports privés sont complètement indépendants. Ils doivent respecter la législation mais ne sont pas soumis au contrôle de l'État ou des collectivités. Les financements des infrastructures sont exclusivement privés, sauf les accès maritimes : ces ports étant de taille modeste, il est rare qu'ils présentent des projets d'extension susceptibles de recevoir des fonds de l'État. L'autorité portuaire, même privée, joue le rôle de landlord. Ce sont les opérateurs qui financent les superstructures des terminaux, comme dans les ports publics.

PAYS-BAS

Gouvernance	Havenbedrijf séparée	Havenbedrijf municipale	Havenschap	Société privée
Ports	Rotterdam	Amsterdam	Flessingue Terneuzen Defzjil Eemshaven	Zeehaven IJmuiden, Beverwijk, Namkade, Velserkom, Daalimpex
Statut AP	Compagnie publique de droit privé	Compagnie publique	Conseil portuaire	Société privée
	Personnalité juridique			
Propriété des AP	Municipalité (quasi totalité), Etat (part minoritaire pour assurer le financement de Maasvlakte II)	Service de la municipalité	Différents montages entre municipalité, province et autres organisations dont des sociétés privées	-
Propriété des actifs	Municipalité. Le port verse un droit d'usage	Municipalités		
Organes de décision	Conseil exécutif dirigé par un Conseil supérieur (municipalité avant 2004)	Conseil exécutif dirigé par la municipalité	Toutes les parties qui financent sont représentées au Conseil	Conseil indépendant des pouvoirs publics
Autonomie	Budgétaire, tarifaire, planification	Tarifaire. Budget séparé mais approuvé par la municipalité. Planification	Tarifaire. Le budget est séparé mais décidé par les parties en présence	Indépendant mais coopération avec la municipalité (environnement)
Partenariats	AP commune (Flessingue – Terneuzen ; Delfzijl – Eemshaven), tâches nautiques communes (Amsterdam Ports sur le canal de la mer du Nord), Joint-venture entre Port of Rotterdam et Zeeland Seaports (ESM, en charge du développement de Zeeland Seaports)			
Financement du fonctionnement hors clientèle	Aucun			
Employeur et statut du personnel	Pas de statut particulier			
Modèle	Landlord			
Textes importants	Pas vraiment de politique portuaire nationale. 2004 : Port of Rotterdam est constituée en société de droit privé			

Fonction	Responsable et financeur
Dragage	AP responsable, financement de l'Etat
Remorquage	Privé
Pilotage	Une seule société privée (Loodswezen) détenue par les employés, en situation de monopole à l'échelle nationale
Amarrage	Privé
Autres services aux navires	Privé
Contrôle environnement	L'AP produit avec la municipalité et parfois d'autres acteurs des documents de planification. Le ministère des transports inspecte les navires mais pas les ports.
Accès maritimes	Etat
Investissement infrastructure	AP
Maintenance infrastructure	AP
Financement superstructure	Concessionnaires privés ou AP pour les superstructures qui lui appartiennent
Planification	AP
Financement réseaux terrestres	Dans le port (+ routes hors du port dédiées à la seule desserte du port) : AP Hors du port : collectivités responsables (plusieurs niveaux de responsabilité pour les routes) ou agence agréée (ProRail et KeyRail, gestionnaires d'infrastructures)
Commercial	AP. RON (agence de développement régional) pour les ports du canal de la mer du Nord
Manutention	Concessionnaires privés
Autres services à la marchandise	Concessionnaires privés
Sûreté	L'AP produit avec la municipalité et parfois d'autres acteurs des documents de planification. Le ministère des transports inspecte les navires mais pas les ports.
Gestion du trafic	AP
Régulation/autorisations	AP

Gouvernance portuaire : remarques générales

Les ports ont représenté un axe important de la politique de privatisation initiée dans les années 1980 au Royaume-Uni. La conséquence originale de cette politique a été de réduire presque à rien les financements publics dans le domaine portuaire, le gouvernement cédant jusqu'à la propriété des biens aux entreprises privées devenues autorités portuaires. Trois types de gouvernance se côtoient au Royaume-Uni. Les ports privés (78 % des 20 plus grands ports³), regroupent la plupart des grands ports du pays. Les *trust ports* (14 % des 20 plus grands ports), parmi lesquels Douvres et Londres, ont un mode de gouvernance mixte tenant plus du regroupement d'opérateurs propriétaires que d'une autorité portuaire classique. Les ports municipaux, derniers à recevoir de l'argent public, sont en général de petits ports, souvent de pêche ou de plaisance, sauf Bristol⁴. Ils ne sont pas étudiés ici.

- Les ports privés

Les autorités portuaires sont des sociétés privées possédant un grand nombre de ports. Associated British Ports, par exemple, en possède 21, dont Southampton, pour environ un quart du trafic maritime du pays. Du fait du retrait de l'argent public du secteur portuaire, ce dernier s'est largement concentré. Le ministère des transports britannique (*Department for Transport*) dresse la politique nationale portuaire, mais sans aucune contrepartie financière. Il est en charge de la régulation, de la sûreté et de la sécurité via les agences nationales telles que la *Maritime and Coastguard Agency* ou *Health and Safety Executive*. Les autorités portuaires privées, ne dépendent que de leurs actionnaires. Elles doivent seulement se soumettre à la législation, aux grandes orientations du *Department for Transport* et aux contrôles des agences nationales.

Les ports privés ne reçoivent pas d'argent public, ni de l'Etat, ni des collectivités territoriales. Les autorités portuaires financent donc elles-mêmes leurs infrastructures. Seul le port de Liverpool a reçu des aides de l'Union Européenne (près de 800 000 € au total) pour de nouvelles infrastructures. En matière d'infrastructures et superstructures, les autorités portuaires diffusent peu d'informations sur ce qu'elles payent et ce qu'elles laissent financer par les concessionnaires. Les services portuaires sont sous la responsabilité des autorités portuaires, ils sont généralement mis en concession, l'autorité jouant le rôle de landlord port, mais ce n'est pas toujours le cas, l'autorité portuaire pouvant se réserver le droit d'opérer librement des terminaux ou services si elle le souhaite. A noter cependant que l'opérateur retenu lors d'un appel à concession est parfois une filiale de l'autorité portuaire (par exemple UKD, une entreprise de dragage filiale d'ABP).

³ Les vingt plus grands ports (en termes de tonnage) représentent 85 % du tonnage total des ports britanniques.

⁴ Le port de Bristol appartient à la municipalité qui le loue à une société privée jouant le rôle d'autorité portuaire.

- **Les *trust ports***

Les *trust ports* sont créés par un acte du Parlement. Ils ne sont ni publics ni privés. Ils sont dirigés par une équipe exécutive et un conseil qui comprend les usagers du port, les collectivités locales et les syndicats. Le trust n'est pas forcément propriétaire des terminaux : ce sont généralement les opérateurs (Londres, Harwich Haven). On ne peut donc pas classer le trust port dans le modèle service/tool/landlord. Il reste que les *trust ports* ont la personnalité juridique. Ils bénéficient de l'autonomie de budget, de fixation des tarifs et gèrent la régulation et la planification dans le respect des grandes orientations nationales.

Si le statut des trusts est déclaré incertain, ni privé, ni public, cela ne signifie pas pour autant que l'on trouvera de l'argent public au capital des trusts, comme en témoigne celui de Port of London Authority, 100 % privé. Chaque trust étant mis en place par un Acte séparé, les mêmes règles ne s'appliquent pas à tous les trusts. Certains Actes datent du XIXe siècle (Aberdeen, Harwich Haven) et ont été amendés régulièrement. Le fait que les usagers du port soient propriétaires de leurs installations retire certaines responsabilités à l'autorité portuaire, notamment en matière d'investissement dans des infrastructures terminales, mais cela ne l'empêche pas de posséder et d'acquérir elle aussi des terrains dont elle porte la responsabilité. Elle est de toute façon chargée des accès maritimes.

Pour les services portuaires, le rôle du trust est donc resserré sur la régulation et les services portuaires. Dans ce domaine, comme les ports privés, l'autorité a en général le choix d'effectuer elle-même les services portuaires (elle en a la responsabilité) ou de sous-traiter ces activités. La seconde solution est la plus répandue, mais on trouve quelques exemples de services effectués en propre par l'autorité, comme le pilotage dans le port de Londres.

Il résulte de plusieurs décennies sans argent public investi que le secteur des autorités portuaires, ou plutôt multiportuaires, à la recherche d'effet de masse, s'est fortement concentré. Le port privé tend à s'imposer comme le modèle britannique dominant alors que la politique de privatisations se poursuit encore au détriment du trust, autre particularité nationale. On peut déplorer de cette évolution l'impossibilité d'obtenir des informations financières à l'échelle du port et d'évaluer les responsabilités respectives des autorités et concessionnaires dans les ports.

ROYAUME-UNI

Gouvernance	Ports privés	Trust ports
Ports	Felixstowe, Southampton, Liverpool, Grimsby & Immingham, etc.	Londres, Douvres, Aberdeen, Harwich, Gloucester, Great Yarmouth, Milford Haven, Lerwick, Newlyn etc.
Statut AP	Société privée limitée, personne juridique	Trust (pas d'actionnaires)
Propriété des AP	Autorités communes à plusieurs ports (ABP, MD&HC, HPL, etc)	Trust
Propriété des actifs	AP. A Felixstowe, 2 sociétés se les partagent.	Mixte (terminaux : opérateurs privés, reste : trust)
Organes de décision	Information non disponible	Conseil et équipe d'exécution
Autonomie	Autonomie totale de la société commune dans le respect de la législation.	
Partenariats	Rien de particulier	
Financement du fonctionnement hors clientèle	Aucun financement public	
Employeur et statut du personnel	AP ou concessionnaires privés. Plus de régime spécial depuis l'abolition du National Dock Labour Scheme en 1989 ; les négociations se font au niveau local	
Modèle	Private/ Landlord port : port privé jouant le rôle de landlord (concessions à d'autres entreprises)	Ne peut entrer dans un modèle (régulateur non propriétaire)
Textes importants	Le mouvement de privatisation des ports est ici plus important que les textes juridiques. Il s'étend de 1981 à aujourd'hui. 1983, création d'ABP (anc.BTDP)	Les trusts sont créés par des Actes du Parlement

Fonction	Responsable et financeur	
Dragage	Concessionnaires ou AP	AP
Remorquage	Concessionnaires ou AP	Privé
Pilotage	Concessionnaires ou AP	Privé
Amarrage	Concessionnaires ou AP	Privé
Autres services aux navires	Concessionnaires	
Contrôle environnement	Etat (Department for Transport)	
Accès maritimes	AP	
Investissement infrastructure	Terminal : AP et/ou opérateurs ; hors terminal : AP ; Aides de l'UE (Liverpool)	Terminal : opérateurs propriétaires
Maintenance infrastructure	Terminal : AP et/ou opérateurs ; hors terminal : AP	Terminal : opérateurs propriétaires
Financement superstructure	AP et/ou opérateurs	Terminal : opérateurs
Planification	Etat (Department for Transport)	
Financement réseaux terrestres	Dans le port : AP	
	Vers le port : Autorités locales, gestionnaires d'infrastructure (DfT Highway Agency, SRA), avec éventuelle participation de l'AP	
Commercial	AP	
Manutention	Concessionnaires privés ou AP (Felixstowe)	Opérateurs privés propriétaires et responsables
Autres services à la marchandise	Entreprises privées	
Sûreté	Etat (Department for Transport), agences publiques nationales (Health & Safety Executive, Maritime Coastguard Agency)	
Gestion du trafic	AP	
Régulation/autorisations	AP	

FRANCE

Gouvernance portuaire : remarques générales

Alors que la réforme de 2008 se met en place, les ports français sont divisés en trois principaux types de gouvernance. Tous les ports autonomes ont été transformés en Grands Ports Maritimes (GPM). D'autre part, les ports d'intérêt national (PIN), gérés par l'État, ont été transférés aux collectivités locales par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Il existe enfin de nombreux ports secondaires de pêche et de plaisance, gérés par les départements et les communes depuis la première phase de décentralisation en 1983 qui ne sont pas abordés dans cette fiche.

- L'ancien statut de Ports Autonomes

Le port doit se conformer aux orientations nationales de politique portuaire. En pratique, l'État n'a pas établi de stratégie à l'échelle nationale laissant aux autorités portuaires une relative liberté. Les limites des ports autonomes sont fixées par décret. En termes d'autonomie, l'établissement portuaire dispose de son propre budget et décide de ses tarifs. En théorie, l'État finance 80 % de la construction, de l'extension ou du renouvellement des accès maritimes et 100 % de l'entretien et de l'exploitation. Il participe jusqu'à 60 % (moins en pratique) aux autres ouvrages d'infrastructure. De plus, il prend en charge de 20 à 60 % des intérêts d'emprunts liés à ces travaux. Le reste est financé par l'autorité portuaire.

L'exemple de Port 2000 au Havre du temps du statut de Port Autonome

Les travaux des douze postes à quai et 4,2 km de quai du projet Port 2000 ont débuté en 2001. A l'issue d'une première phase, les quatre premiers postes ont été mis en service progressivement de 2006 à 2007. Le reste est attendu pour 2012 à 2013. Les investissements ont été initiés lorsque le Havre était encore un port autonome. Pour la deuxième phase, le Port Autonome du Havre abonde à hauteur de 253 millions d'euros, et l'Etat 62 millions. Port 2000 n'aurait sans doute pas été financé autrement après la réforme : les opérateurs de manutention ont financé seuls les superstructures (275 millions d'euros pour les six premiers postes à quai), et l'État intervient bien moins que l'établissement portuaire. Signalons l'intervention lors de la première phase des collectivités territoriales (le Conseil Général de Seine-Maritime et la Région Haute-Normandie) à environ 50 millions d'euros chacune, et du FEDER. Elles ne sont pas censées financer les ports autonomes, mais ont des représentants au conseil du port, et sont en général sollicitées pour les projets d'envergure.

- Les Grands Ports Maritimes

L'État peut transformer un port en GPM lorsque l'importance particulière d'un port le justifie au regard des enjeux de développement économique et de l'aménagement du territoire. Le GPM doit produire un document de planification appelé projet stratégique. Un conseil de développement dans lequel figurent des représentants des milieux associatifs participe à l'élaboration de ce document et peut demander que certaines questions soient mises à l'ordre du jour du conseil de surveillance. Dans le cas de ports proches ou situés sur le même estuaire, on peut créer un conseil de coordination interportuaire. Y siègent des représentants

des ports, de l'État, des collectivités et des agences nationales. Ce conseil publie un document précisant les orientations communes et la mutualisation des moyens. L'établissement portuaire dispose de son propre budget et décide de ses tarifs. A la différence des ports autonomes, les grands ports maritimes sont propriétaires de plein droit des terrains qu'ils occupent. Ils financent seuls la construction, le renouvellement et les extensions des accès maritimes ainsi que les autres infrastructures, et ne peuvent plus bénéficier de remises sur les intérêts d'emprunts pour ces travaux. L'État est toujours chargé de l'entretien et l'exploitation des accès maritimes.

Les grands traits de la réforme des ports autonomes

- Transformation des Ports Autonomes en Grands Ports Maritimes (GPM). A la différence des Ports Autonomes, ils sont propriétaires de plein droit de leurs terrains et actifs (anciennement classés au domaine public de l'Etat). La gouvernance de ces établissements publics est revue : ils sont dirigés par un directoire et un conseil de surveillance.
- Cession des terminaux encore opérés et détenus par le port à des opérateurs privés
- Poursuite du transfert des employés du port (grutiers et portiqueurs) aux entreprises de manutention.
- Accroissement des investissements de l'Etat pour les ports (de 224 à 445 millions d'euros pour la période de 2007 à 2013).
- Concentration des autorités portuaires sur les fonctions régaliennes, commerciales et d'aménagement. Le GPM peut regrouper plusieurs ports proches, afin de généraliser les partenariats et d'éviter les doubles investissements.

Le 9 octobre 2008, deux décrets permettant l'application de la loi sont parus, accompagnés de six autres décrets transformant les Ports autonomes en Grands Ports Maritimes : Marseille, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle, le Havre et Dunkerque puis Rouen.

Source : loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire

- Les ex-Ports d'intérêt national

Les PIN ont été transférés aux collectivités territoriales au 1^{er} janvier 2007 suite à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Elles succèdent à l'État dans toutes ses obligations, dont les charges d'investissement. Toutefois, un mécanisme de compensation a été mis en place par l'État via la dotation générale de décentralisation des collectivités concernées. Les collectivités désignées (Régions, départements ou Syndicat mixte) ont le statut d'autorité concédante et assument donc les fonctions de gestion du domaine portuaire, de maîtrise d'ouvrage, de polices courantes, de planification et de financement des plans de développement. Elles sont de plus propriétaires des domaines portuaires transférés. Il peut y avoir des modes de développement concertés entre ports si plusieurs ports sont détenus par une même collectivité. Les concessionnaires de ces ports sont en général les Chambres de Commerce et d'Industrie locales.

FRANCE AVANT LA RÉFORME

Gouvernance	Ports autonomes	Ports d'intérêt national
Ports	7 ports : Le Havre, Marseille, Dunkerque, Nantes – Saint-Nazaire, Rouen, Bordeaux, la Rochelle (commerce seulement)	17 ports : Calais, Boulogne, Dieppe, Lorient, Brest, Roscanvel, le Fret, Nice, Toulon, Caen-Ouistreham, Concarneau, Saint-Malo, Cherbourg, Bayonne, Port-la-Nouvelle, Sète, la Rochelle (pêche seulement)
Statut AP	Personne juridique (EPIC)	Non séparé de la collectivité responsable
Propriété des AP	Etat	Transférés de l'Etat aux CT en 2004
Propriété des actifs	Domaine public portuaire : Etat	
Organes de décision	1 Directeur + 1 Conseil à 26 (3 Etat, 5 CT, 5 personnel port, 1 dockers, 5 CCI, 7 nommés par l'Etat)	1 Directeur (souvent Directeur de la DDE)
Autonomie	Fonctionnelle, budgétaire, tarifaire	Pas d'autonomie
Partenariats	Rien de particulier	
Financement du fonctionnement hors clientèle	Etat (contribution), autres entités publiques telles que CCI, Régions, Communes (préfinancement remboursable)	
Employeur et statut du personnel	Dockers : sociétés de manutention, Grutiers et portiqueurs : AP	AP
Modèle	Tool à Landlord	
Textes importants	Loi n°92-496 du 9 juin modifiant le régime du travail dans les ports ; loi n° 2004-809 du 13 août relative aux libertés et responsabilités locales (décentralisation des PIN)	

Fonction	Responsable et financeur	
Dragage	Etat (mais en pratique aussi AP)	
Remorquage	Privé (concession)	
Pilotage	Stations de pilotage, organismes privés de coopération sous contrôle public	
Amarrage	Privé (concession, pas de droits exclusifs)	
Autres services aux navires	Privé	
Contrôle environnement	Services de l'Etat	
Accès maritimes	Investissement : 80 % Etat, 20 % AP. Maintenance : 100 % Etat	AP avec compensation de l'Etat
Investissement infrastructure	Terminaux, infrastructure de base : 60 % Etat, 40 % AP. Terminaux spécialisés : AP, et éventuellement Etat jusqu'à 60 % (moins en pratique)	AP avec compensation de l'Etat
Maintenance infrastructure	AP	
Financement superstructure	AP, mais implication progressive de l'opérateur privé pour les récents terminaux à conteneurs	
Planification	AP. Eventuelles orientations nationales de l'Etat	
Financement réseaux terrestres	Routes : autorités publiques responsables (Régions, etc.), voies fluviales : VNF, voies ferrées : AP	
Commercial	AP	
Manutention	Opérateurs privés ou AP	CCI en général ou opérateurs privés
Autres services à la marchandise	Opérateurs privés	
Sûreté	AP	
Gestion du trafic	AP	
Régulation/autorisations	AP	

FRANCE APRÈS LA RÉFORME

Gouvernance	Grands Ports Maritimes	Ports d'Intérêt National
Ports	7 ports : Le Havre, Marseille, Dunkerque, Nantes – Saint-Nazaire, Rouen, Bordeaux, la Rochelle	17 ports : Calais, Boulogne, Dieppe, Lorient, Brest, Roscanvel, le Fret, Nice, Toulon, Caen-Ouistreham, Concarneau, Saint-Malo, Cherbourg, Bayonne, Port-la-Nouvelle, Sète, la Rochelle (pêche seulement)
Statut AP	Personne juridique (EPIC)	Non séparé de la collectivité responsable
Propriété des AP	Autonome mais tutelle du ministère des Transports	Transférés de l'Etat aux CT en 2004
Propriété des actifs	Domaine public portuaire : Etat	
Organes de décision	Directoire, Conseil de surveillance (arrête les orientations stratégiques)	1 Directeur (souvent Directeur de la DDE)
Autonomie	Fonctionnelle, budgétaire, tarifaire	Pas d'autonomie
Partenariats	Proximité géographique ou appartenance à un même bassin fluvial : possibilité de créer un conseil de coordination interportuaire.	
Financement du fonctionnement hors clientèle	Etat (contribution), autres entités publiques telles que CCI, Régions, Communes (préfinancement remboursable)	
Employeur et statut du personnel	Dockers, grutiers et portiqueurs : réunis chez les sociétés de manutention. Négociations sur le transfert des outilleurs encore en cours.	AP
Modèle	Landlord	
Textes importants	Loi n°92-496 du 9 juin modifiant le régime du travail dans les ports ; loi n° 2004-809 du 13 août relative aux libertés et responsabilités locales (décentralisation des PIN); loi n°2008-660 du 4 juillet portant réforme portuaire	

Fonction	Responsable et financeur	
Dragage	Etat (mais en pratique aussi AP)	
Remorquage	Privé (concession)	
Pilotage	Stations de pilotage, organismes privés de coopération sous contrôle public	
Amarrage	Privé (concession, pas de droits exclusifs)	
Autres services aux navires	Privé	
Contrôle environnement	AP	
Accès maritimes	Investissement : AP Maintenance : Etat	AP avec compensation de l'Etat
Investissement infrastructure	AP	AP avec compensation de l'Etat
Maintenance infrastructure	AP	
Financement superstructure	Opérateurs privés ou autres concessionnaires	
Planification	AP via le projet stratégique	AP
Financement réseaux terrestres	Routes : autorités publiques responsables (Régions, etc.), voies fluviales : VNF, voies ferrées : AP	
Commercial	AP	
Manutention	Privé. AP seulement de façon très marginale.	CCI en général ou opérateurs privés
Autres services à la marchandise	Privé	
Sûreté	AP	
Gestion du trafic	AP	
Régulation/autorisations	AP	

La politique nationale maritime : schéma général

La politique portuaire canadienne a été profondément modifiée à partir de 1994 dans un objectif de restructuration visant à donner une orientation plus commerciale aux opérations portuaires. A la différence du contexte français où les réformes portuaires ont été menées de façon segmentée par type et taille de ports⁵, la politique portuaire du Canada – développée dans le cadre d'une *Loi Maritime* globale - encadre l'évolution de tous les ports à l'exception des ports privés. Cette modification des statuts portuaires, élément parmi d'autres de la *Loi Maritime*⁶, s'explique par un contexte de réorientation des dépenses fédérales. Au début de la décennie 1990, le gouvernement fédéral était confronté à d'importants déficits financiers. Dès 1994, le gouvernement dépose un budget comportant, entre autres, une réduction des dépenses dans l'industrie du transport. Cette démarche a conduit en 1995 à l'adoption de la Loi C44 sur la *Politique Nationale Maritime*. Bien que cette loi ne fût approuvée qu'en 1998 en tant que Loi C9 (*Loi maritime du Canada*), la mise en œuvre de la *Politique Nationale Maritime* a en fait débuté dès cette date. Cette politique est basée sur un objectif déclaré de réduction des dépenses fédérales et de rationalisation du système portuaire et maritime. Elle organise une nouvelle partition des ports de Transports Canada en trois catégories opérationnelles différentes : les ports aux trafics diversifiés et financièrement autonomes admissibles au statut d'Administration Portuaire Canadienne (APC) ; les ports désignés comme régionaux et locaux à céder à de nouvelles autorités régionales ou locales ; et les ports définis comme « ports éloignés » (*remote ports*) qui représentent le seul moyen d'accès à certaines localités, pouvant rester sous exploitation de Transports Canada⁷.

Avant cette réforme de 1995-1998, malgré une transposition parfois locale de l'autorité et de la gestion portuaire, le modèle canadien s'inscrivait dans le schéma classique de ports dépendant des niveaux centraux ou fédéraux. La Société Canadienne des Ports (société de la couronne) gérait 14 ports soit en exploitation directe (7 ports dits « divisionnaires ») soit via des sociétés locales mais sous contrôle fédéral (7 sociétés locales portuaires). 9 commissions portuaires s'ajoutaient à ces 14 ports et disposaient d'une autonomie plus forte tout en restant sous juridiction fédérale mais avec une participation importante des municipalités dans les conseils d'administration. Ces 23 ports représentaient le niveau 1 de la hiérarchie portuaire et deviendront pour la plupart, suite à la réforme, les Administrations Portuaires Canadiennes (APC). Le ministère canadien des transports (Transports Canada) gérait également avant la réforme directement 549 ports ou sites portuaires. Ces sites sont concernés par un processus de cession acté par la *Loi Maritime* qui vise à déclasser ou transférer ces sites à des autorités

⁵ Décentralisation des ports de plaisance, de pêche et des petits ports de commerce (1983-1984), décentralisation des ports de Bastia et d'Ajaccio (2004), décentralisation des ports d'intérêt national (2007), réformes des ports autonomes (2008).

⁶ La *Loi Maritime* de 1998 concerne l'évolution de l'ensemble des composantes du système portuaire et maritime : les ports donc, mais également les activités de pilotage, les gardes côtières et la gestion du Saint Laurent.

⁷ A l'exception des ports où les intervenants locaux manifestent une volonté d'acquisition de ces outils portuaires.

régionales ou locales publiques comme privées. On ajoutera dans cette trame portuaire, 32 ports de statut entièrement privé qui échappent à la juridiction fédérale à l'exception des règles environnementales. Ces ports ne sont pas donc pas concernés par la réforme.

La Loi Maritime de 1998 repose donc sur trois catégories de ports. Les ports éloignés sous contrôle fédéral sont au nombre de 26 et sont gérés par les divisions régionales de Transports Canada. Aux 549 ports régionaux ou locaux recensés dans le cadre de la Loi Maritime s'ajoute une trentaine de sites repérés après l'inventaire originel. Au 31 mai 2008, 472 sites portuaires placés sous la responsabilité du programme de cession portuaire ont été cédés, démolis, fermés ou ont perdu leur caractère public⁸. Les Administrations Portuaires Canadiennes (APC) sont au nombre de 19 suite à la fusion des 3 ports de la région de Vancouver. C'est cette dernière catégorie qui peut éclairer la réforme des anciens ports autonomes français, ces ports constituant un réseau portuaire national considéré comme stratégique relevant, malgré une autonomie partielle, d'un contrôle fédéral.

Les Administrations Portuaires Canadiennes : statut général

Pour être éligibles au statut d'Administration Portuaire Canadienne, les ports devaient satisfaire des critères portant sur l'autonomie financière, la diversité du trafic, les liens intermodaux et devaient représenter une importance stratégique pour le commerce canadien (cette dernière condition ne reposant pas sur des indicateurs clairement définis). Les APC doivent donc être *autonomes* et en mesure de financer leurs activités grâce aux trois types de revenus qu'elles génèrent : location de terrains, droit sur la marchandise, droit sur les navires. On notera que la Loi originale stipulait (article 25) que ces ports ne pouvaient pas être admissibles aux financements fédéraux à l'exception des subventions générales ou dans des situations d'urgence. Cette question de l'accès aux financements fédéraux a été largement débattue, dans un contexte de concurrence avec les ports Etats-Uniens, aboutissant à une réforme récente de la Loi qui sera abordée ultérieurement.

En termes de *propriété*, les APC se voient confier l'exploitation et la gestion des terres fédérales (terre de la couronne) mais ne peuvent pas en être propriétaire. Elles peuvent néanmoins acquérir (et posséder) des terres à vocation portuaire mais sous contrôle fédéral (elles peuvent également acquérir des terres pour la couronne)⁹. Les APC peuvent s'engager

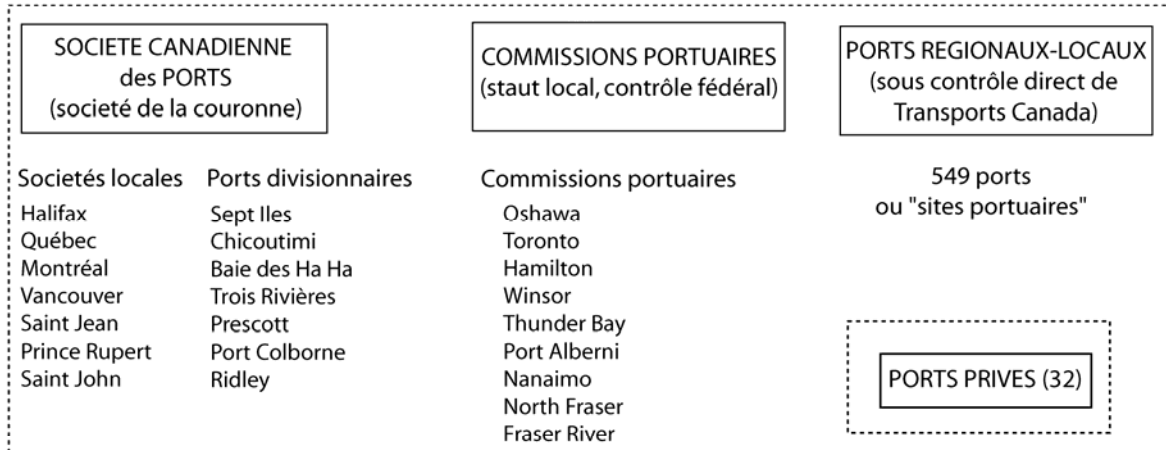
⁸ 129 sites ont été ainsi transférés à des intérêts locaux présentant de nombreuses configurations mixtes, public-public, public-privé ou privé-privé. 211 sites ont été déclassés. Un nombre plus limité de sites portuaires ont été transférés aux provinces (40) ou à d'autres ministères fédéraux (66). Le processus de cession, planifié entre 1995 et 2006, reste cependant ouvert pour régler le cas des sites portuaires restants (77).

⁹ Si l'autorité portuaire revend du terrain portuaire (terrains non utilisés), les recettes repartent au fédéral à l'exception des terrains achetés par l'autorité portuaire elle-même. Par rapport à ces achats possibles de terrain, Transports Canada examine les conditions environnementales des terrains (TC surveille l'acquisition, car en cas de faillite portuaire les terrains reviennent à la couronne). Et les APC ont des restrictions dans l'utilisation des terrains qu'ils peuvent acheter (ces fonctions doivent rester portuaires).

LA REFORME PORTUAIRE CANADIENNE (Loi Maritime du Canada : 1998)

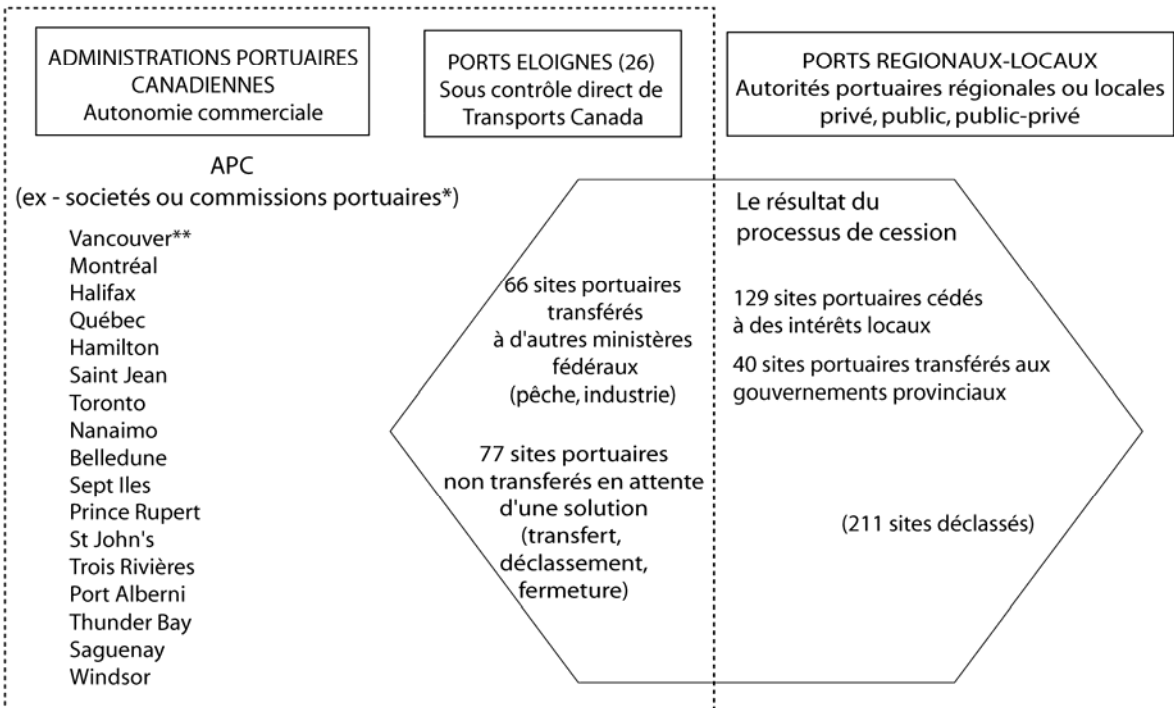
SITUATION ANTERIEURE A LA LOI MARITIME DE 1998

Des ports "fédéraux"



LA LOI MARITIME DU CANADA (1998) : UN NOUVEAU SCHEMA PORTUAIRE

Un contrôle fédéral



* A l'exception du port d'Oshawa (toujours commission portuaire).

Le conflit port/ville est en phase d'arbitrage par le niveau fédéral

** Les ports de Vancouver, fleuve Fraser et North Fraser ont fusionné en 2008

dans le cadre de la révision de la Loi Maritime et de l'initiative fédérale "porte pacifique"

dans certains cas dans des activités liées à l'expédition, à la navigation et au transport de passagers et de marchandises. Lorsqu'elles exercent ces activités, comme lorsqu'elles contractent des emprunts, les APC ne sont pas mandataires du gouvernement du Canada. Par rapport à *l'organisation précise des terminaux portuaires*, il n'est guère possible de définir un modèle général classique permettant d'expliquer la séparation infrastructure/superstructure et la participation privée dans cette séparation. Les APC présentent ici des cas variables eux-mêmes révélateurs de tailles de ports très différentes. Le modèle le plus répandu semble néanmoins, notamment pour les grands ports (Vancouver, Montréal, Halifax), épouser une séparation immobilier/mobilier. L'immobilier (revêtement du terminal compris) relève alors de la responsabilité et du financement de l'APC alors que l'équipement mobile est à la charge du locataire. Pour autant, la plupart des APC sont également propriétaires de biens mobiles compris dans le contrat de location permettant alors de palier à l'absence d'investissements privés.

En termes de *gouvernance*, les conseils d'administration sont composés de 7 à 11 membres permettant de représenter les groupes d'utilisateurs et de transporteurs, le niveau municipal, le niveau provincial et le niveau fédéral. Les membres du conseil sont nommés par le gouvernement du Canada. Ce conseil est responsable de la gestion et des activités du port, ce qui comprend les décisions touchant les dépenses de l'administration portuaire. On notera que les membres ou dirigeants d'une entreprise cliente ainsi que les fonctionnaires et représentants élus ne peuvent pas être nommés au conseil d'administration. Les différents niveaux représentés (utilisateurs, municipalité, province) proposent un représentant mais le ministre fédéral peut refuser ces propositions et décider lui-même des membres nommés pour chaque niveau. Ce pouvoir décisionnel est assumé et revendiqué par le niveau fédéral comme un des rares moyens de contrebalancer l'autonomie importante des APC.

La question de la main d'œuvre ?

Cette question n'est pas traitée dans la Loi Maritime. Pour information, les dockers comme les grutiers travaillant dans les APC relèvent de deux syndicats, un pour la côte ouest et un pour la côte est. Au niveau de chaque port, deux organismes s'occupent des contrats de main d'œuvre pour le compte des APC. Le MEA (Maritime Employers Association) représente tous les manutentionnaires de l'est du pays et négocie les conditions locales sur les ports avec les syndicats. Le BCEA (British Columbia Employers Association) assume la même fonction pour la côte ouest.

En termes de *contrôle fédéral*, outre ce pouvoir de nomination dans le conseil d'Administration, les APC sont redevables d'une publication obligatoire des comptes annuels et de l'élaboration d'un plan stratégique. En cas de problème dans ces comptes, le ministre fédéral peut demander une enquête financière approfondie. Mais à tout dire, le contrôle fédéral a surtout été déterminant au moment de la création des APC en fixant le cadre d'activité possible du port lui-même dans le cadre d'un document actant la création de l'administration portuaire. Ce document fédéral, appelé « lettre patente », est propre à chaque

port et définit les obligations, les responsabilités, le champ d'activité, les restrictions, les possibilités d'achats ou de vente de terrains... de chaque APC.

Au total, les APC proposent donc un modèle hybride hérité des débats politiques qui ont animé la fédération dans les années 1990. Dans une décennie du « déficit zéro », un certain nombre de rapport préconisait d'ailleurs une privatisation de ces ports, solution ne recevant pas l'assentiment majoritaire des parlementaires. L'APC est alors une réponse mixte basée sur une autonomie financière et commerciale importante (et donc une réduction espérée des dépenses fédérales) tout en gardant une propriété et une possibilité de contrôle fédérales.

La modification de la Loi Maritime : la question de l'investissement

Ce modèle de *commercialisation portuaire* a alors permis de contribuer à l'objectif de réduction des dépenses fédérales dans l'industrie du transport. Il reste que cette question a été largement débattue et que l'absence de soutien fédéral à des ports considérés comme stratégique pour le Canada pose le problème de la capacité des ports canadiens à assumer ce caractère stratégique et à tenir la concurrence avec les ports États-Uniens quant à eux largement subventionnés¹⁰. La Loi Maritime a alors été récemment modifiée (août 2008). Les Administrations Portuaires Canadiennes sont autorisées à demander des contributions destinées à l'infrastructure, à la durabilité de l'environnement et à la mise en œuvre de mesures de sûreté. Par rapport à ces critères d'accès aux fonds fédéraux, il n'y aura pas de grille spécifiquement portuaire, chaque ministère (en particulier Transports Canada) publie une liste générale de critères pour être éligibles à des fonds fédéraux, c'est ensuite aux APC de retirer de cette liste ce qui peut être appliqué aux situations portuaires.

La modernisation de la Loi Maritime encadre également l'évolution en ce qui concerne les limites d'emprunt. La loi est modifiée pour permettre aux APC disposant de recettes d'exploitations d'au moins 25 millions de dollars canadiens (depuis trois années consécutives) de passer à un régime de prêts commerciaux (accès au marché privé de l'emprunt). Cette limite des 25 millions sert alors d'indicateur chiffré pour valider le fait que cet accès possible ne concerne que les trois principaux ports canadiens (Vancouver, Montréal, Halifax). Suite à cette modification, il reste néanmoins à voir la possibilité réelle d'emprunts privés pour ces APC qui ne sont pas propriétaires des actifs et disposent donc de peu de garanties si ce n'est sur la location des terrains. On ajoutera que la modification de la Loi Maritime présente également des dispositions visant à faciliter le regroupement possible des APC dans un objectif de rationalisation du système portuaire. Ces dispositions ont accompagné l'évolution de la région portuaire de Vancouver en permettant la fusion des APC de Vancouver, du fleuve Fraser et du North Fraser et donc d'un ensemble portuaire « pacifique » identifié comme porte d'entrée prioritaire du Canada.

¹⁰ On peut d'ailleurs noter un paradoxe évident identifié par le représentant des APC canadiennes. Des entreprises privées de type Bombardier peuvent toucher des fonds fédéraux alors que les APC, propriété fédérale malgré l'autonomie, n'y avaient pas accès.

L'initiative Porte et Corridor stratégique : gestion intégrée et intermodalité

Cette évolution de la Loi Maritime est donc elle-même pensée dans une logique plus globale structurée autour du cadre « *Initiatives Porte et Corridor stratégique* »¹¹ du Canada. L'objectif du cadre, annoncé en 2007, est alors de proposer une politique intégrée et intermodale d'amélioration des portes d'entrée canadiennes (Gateway) en orientant les investissements fédéraux¹² en recherchant une planification cohérente en associant différentes sources de financement public et privé. Pour l'instant, une initiative « porte et corridor Asie Pacifique » a permis de flécher des investissements sur la partie ouest du territoire canadien en particulier autour de la région de Vancouver et d'associer différentes sources de financement (privés et publics) sur l'amélioration de corridors de desserte portuaire précis. Il est prévu une initiative similaire intitulée « porte et corridor Québec-Ontario » pour l'instant en cours de discussion entre le niveau fédéral et les niveaux provinciaux. Mais il importe de remarquer que ces investissements – fléchés sur les grands corridors et donc sur quelques ports uniquement- ne concernent pas les investissements portuaires directement mais bien une amélioration de leur desserte continentale. Il reste que l'évolution de la Loi Maritime s'inscrit elle-même dans ce cadre politique qui oriente les investissements fédéraux et les évolutions réglementaires.

Lexique

Loi Maritime du Canada : *Canada Marine Act*

Société Canadienne des Ports : *Canada Ports Corporation*

Sociétés locales portuaires : *Local Port Corporation*

Commission portuaire : *Harbour Commission*

Administrations Portuaires Canadiennes : *Canada Port Authorities*

Ports éloignés : *remote ports*

¹¹ « Les portes et les corridors commerciaux sont des ensembles importants d'infrastructure de transport maritime, routier, ferroviaire et aérien d'importance nationale pour le commerce international dans une zone géographique définie » (Chantiers Canada, 2007)

¹² Nouveau fonds de 2,1 milliards de dollars pour les portes et passages frontaliers dans le budget 2007 dans le cadre de « Chantier Canada » c'est dire du plan à long terme du gouvernement fédéral concernant les infrastructures

Conclusion. Du port au corridor

Les principaux traits des modes d'organisation portuaire en Europe ainsi que le modèle canadien de nature singulièrement différente éclairent bien des aspects de la réforme de l'appareil portuaire français. Du rôle des niveaux publics à celui des opérateurs privés en passant par celui des autorités portuaires, cette synthèse générale – qui mériterait bien sûr des études de cas précises additionnelles – avait pour but de clarifier un certain nombre de questions (qui fait quoi, qui paie quoi, qui est propriétaire de quoi ?). Elle permet de relire les réflexions en cours en France avec des choix entrepris dans d'autres contextes nationaux et régionaux. Différentes pistes ont été ainsi tracées dans cette analyse comparative.

Par rapport au contexte européen, les traits saillants des organisations portuaires ont été énoncés dans la partie 1.2 (cf. p 11-12-13). Quelques remarques finales peuvent être ajoutées à ces éléments du strict point de vue de la comparaison avec la France. Il nous semble d'abord important dans ces remarques conclusives de signaler une convergence évidente des réformes portuaires françaises, en particulier de celle encadrant la création des Grands Ports Maritimes, avec les traits généraux des modes d'organisation des grands ports en Europe. Cette convergence tient dans cette évolution commune basée sur une triple partition infrastructure/superstructure, régulation/exploitation, acteurs publics/opérateurs privés. Cela a été évoqué, l'analyse des 7 situations nationales démontre dans le détail l'absence d'un modèle européen mais dans le général d'évidents traits communs permettant de classer la plupart des ports dans la catégorie *Landlord*, du moins dans un entre deux entre *Tool port* et *Landlord port*. Cette évolution actée dans la loi portant réforme portuaire de 2008 était d'ailleurs partiellement achevée depuis longtemps dans certains ports autonomes. Dans sa logique générale, et à l'exception de la question des personnels, un projet de terminaux à conteneurs de type port 2000 au Havre repose ainsi sur la même partition privé-public en termes d'investissement et d'exploitation que les projets équivalents des ports concurrents. Remarque banale bien sûr, qu'il nous semble pourtant important de rappeler dans un contexte actuel de critique du modèle portuaire français qui, du point de vue de l'évolution des rapports privé-public, n'est pas différent des modèles des pays européens, du moins pour les grands ports même si la question de la main d'œuvre reste évidemment à clarifier.

Si la répartition des financements (superstructure privée, infrastructure publique) est classique, c'est plus sur la déclinaison du financement public que des pistes de réflexion peuvent être énoncées. A tout dire, ce regard comparatif ne peut que renforcer ce qui est déjà (d)énoncé dans le rapport de la Cour des Comptes sur la politique portuaire et dans le rapport sur la modernisation des ports autonomes, à savoir la clarification et surtout le respect des engagements publics. Au retrait des niveaux publics des financements dits de superstructure et donc à l'introduction croissante des capitaux privés doit évidemment correspondre un engagement fixé, partitionné et respecté des dépenses publiques d'infrastructure. Ce respect repose sur une clarification de la participation des différents échelons territoriaux, Etat inclus. A ce titre, les difficultés actuelles et les conflits rencontrés dans la négociation des Contrats de Plan État-Région (CPER) sont à signaler. Il est vrai que la période actuelle marquée par une

double réforme des ports français (décentralisation des Ports d'Intérêt National, réforme des ports autonomes) est porteuse de tensions en particulier financières entre les échelons du système français peu favorables à ce type de clarification.

Cette question de la relation entre les niveaux publics nous apparaît centrale dans les modes d'organisation portuaire. Dans les propos introductifs de cette synthèse, il nous semblait important de signaler que curieusement cette question de la déclinaison publique était partiellement absente des grands modèles institutionnels voire académiques visant à expliquer les gouvernances portuaires. Un des apports de cette synthèse tient dans cette identification des contributions et des contributeurs publics qui présentent un visage très hétérogène à l'échelle européenne. Au delà de cette hétérogénéité, le financement des infrastructures mais aussi des services non marchands montre l'importance d'une relation construite entre les niveaux centraux, régionaux et locaux. Cette relation recoupe d'ailleurs directement la question du statut des ports et du lien des autorités portuaires avec leurs autorités de tutelle soulevant le délicat problème de l'autonomie. Au total, il nous semble impossible d'évaluer ou de porter un regard hiérarchique sur la question du statut portuaire. Que l'ensemble des statuts possibles se retrouve dans les grands ports européens (Établissement Public (local ou national), Société publique, Société de droit privé à capitaux publics, société privée) démontre au contraire que ce statut loin d'être un simple choix économique est aussi affaire de géographie et d'histoire et que la transposition d'un modèle portuaire dans un autre contexte national n'a pas de sens. D'autant plus qu'il existe une césure évidente entre des modèles fédéraux (Allemagne, Belgique) et des modèles centraux (France) qui se retrouve évidemment dans les statuts et les modes d'organisation portuaire.

Sans porter de jugement sur le statut portuaire donc, il nous semble pourtant important de faire remarquer un élément plus important que les autres : les ports de Rotterdam, d'Anvers, de Hambourg, de Brême et Bremerhaven... et donc les principaux ports européens ont une évidente « tonalité » municipale qui pourrait être discutée. Il n'est pas question ici de préconiser une forme de municipalisation portuaire, largement étrangère au mode d'organisation des ports en France d'autant plus que les modèles municipaux expliqués dans cette synthèse ne sont guère comparables entre eux. En termes d'autorité de tutelle, le modèle allemand évoqué n'est ainsi pas de même nature que le modèle belge ou hollandais notamment en ce qui concerne la relation plus ou moins forte entre le niveau municipal et le niveau régional. Pour autant, la contribution du niveau municipal dans la gouvernance de ces grands ports, renforcée souvent par le niveau régional (Allemagne, Belgique) est évidente au regard des ports français qui restent marqués par une fracture ville-port voire ville-région que l'on retrouve dans l'ensemble des débats publics ou lors de la mise en place des différents schémas d'aménagement. Se pose ici la question de la contribution accrue de ces niveaux territoriaux locaux (mais aussi régionaux) dans les modes de gouvernance qui dépasse évidemment la simple participation au conseil de surveillance portuaire. On retrouve alors le débat récurrent sur la nécessité d'un raisonnement et d'un compromis par place portuaire, qui n'implique pas le choix d'une autorité de tutelle plus qu'une autre mais bien une prise en compte, par l'ensemble des acteurs publics, des spécificités de la place en question. C'est alors l'importance du profil portuaire (taille, activités, industries...) dans les modes d'organisation qui s'avère décisive.

C'est d'ailleurs probablement l'information première qui doit être extraite de la comparaison canadienne qui a été ensuite présentée. Même encadrés par une loi nationale réformant l'ensemble des ports et des services maritimes, c'est d'abord la taille et le profil des ports qui semblent le facteur discriminant expliquant les modes d'organisation portuaire. Dit autrement, la partition infrastructure-superstructure et la catégorie même de landlord port ne se retrouve pas de façon aussi tranchée au Canada qu'en Europe et dépend directement de l'importance économique et de la taille des ports. Ainsi si l'on veut absolument coller à cette distinction infrastructure-superstructure-opérations (d'ailleurs plutôt identifié au Canada comme une distinction biens mobiles-immobiliers), seuls les trois plus grands ports canadiens (Vancouver, Montréal, Halifax) relèvent réellement du modèle Landlord. Pour le reste, l'ensemble des modèles se retrouve dans un contexte où les Administrations Portuaires Canadiennes peuvent même s'engager dans des activités liées au transport de passagers ou de marchandises. La définition nationale et législative des grands ports (APC) ne repose donc pas sur un cadre imposant un partage des fonctions ou un modèle d'organisation mais bien sur des critères financiers et commerciaux. C'est en effet la capacité d'autonomie financière qui permettait de postuler au statut d'Administration Portuaire Canadienne et c'est toujours cette autonomie qui continue d'être contrôlée par le niveau fédéral qui n'impose pas de règles fixant la répartition des rôles publics et privés dans les services marchands ou non marchands. Dans un objectif affiché de réduction des dépenses fédérales, le modèle de « commercialisation » retenu par les autorités fédérales canadiennes offre ainsi une lecture différente de la manière d'appréhender un port qui reste un bien public (propriété de la couronne) mais totalement autonome financièrement et commercialement et partiellement libre (à l'exception des restrictions inscrites dans les lettres patentes) de son mode d'organisation opérationnel.

Sans remettre en cause ce modèle commercial et cet encadrement fédéral à tonalité uniquement financière, l'évolution récente de la loi maritime canadienne en termes de financement public propose un autre élément de réflexion aux débats en cours en Europe et en France. Si la commercialisation a largement permis d'assumer les objectifs de réduction des dépenses fédérales menées dans les années 1990 et ainsi contribué à la réduction de la dette publique, elle pose aujourd'hui la question de l'accès au financement de ces Administrations Portuaires dans un contexte qui a profondément changé depuis une dizaine d'année et donc depuis la mise en place de ces APC. Le 11 septembre 2001 et son impact sur l'évolution des contraintes réglementaires et des coûts associés ainsi que la montée des préoccupations environnementales, ont ainsi entièrement modifié le contexte général dans lequel évoluent les ports canadiens. La récente réforme de la loi maritime qui fixe les règles du jeu portuaire prend acte de cette modification et autorise maintenant l'accès aux fonds fédéraux uniquement pour trois types de financement - l'infrastructure, la durabilité et la sûreté. Elle trace ainsi une charte d'investissement public résumant les orientations dominantes à venir de ce que sera l'encadrement portuaire au Canada et la contribution fédérale à ses investissements qui, dans les plans fédéraux, concernent l'ensemble des maillons terrestres nécessaires à la desserte portuaire.

Et c'est bien sur cette question des corridors, troisième élément de réflexion qui peut être extrait de cette comparaison canadienne, qu'il paraît légitime d'achever cette approche

synthétique des réformes portuaires. L'initiative canadienne « porte et corridor stratégique » constitue donc un cadre permettant de flécher les investissements fédéraux en assumant un objectif de politique intégrée. Certes, on repérera évidemment à la lecture des documents officiels présentant l'initiative des corridors une rhétorique voire un discours bien maîtrisé sur la durabilité, les politiques intégrées, l'intermodalité... discours convenus que l'on retrouve également dans la plupart des documents de la commission européenne traitant des réseaux transeuropéens. Il reste qu'en fléchant la plupart des financements potentiels sur ces corridors et en indiquant aux partenaires éventuels la nécessité de s'inscrire dans cette initiative pour élargir aux aides fédérales, l'initiative impulse un repositionnement de l'ensemble des acteurs privés et publics autour de projets précis d'amélioration du lien entre modes de transport assumant la desserte des grands ports. L'initiative est récente et n'a concerné pour l'instant que le corridor pacifique. Elle a néanmoins déjà entraîné une fusion des trois ports de la région de Vancouver et une concentration des investissements sur les axes de desserte ferroviaire de ces ports associant aux investissements fédéraux des financements des entreprises ferroviaires (privées), des provinces et municipalités concernées et des ports eux-mêmes. Sans recul nécessaire, il nous paraît pourtant essentiel de signaler ce passage d'une politique portuaire à une politique de corridor qui fait écho à de nombreuses tendances repérées dans les politiques portuaires en Europe. Ce passage semble annoncer une lecture nouvelle des modes d'organisation portuaire en renforçant alors le recentrage en cours des autorités portuaires vers cette fonction « transactionnelle » nécessaire pour assumer le rôle d'interface entre les acteurs et les échelles du jeu portuaire.

Bibliographie

Références académiques

Baird, A.J., (1995) « Privatisation of Trust Ports in the United Kingdom: Review and Analysis of the First sales. *Transport Policy*, 2, pp. 135-143.

Baird, A.J. (1999) “Analysis of private seaport development in the port of Felixstowe”. *Transport Policy*, 6, 109-122.

Baltazar, R., Brooks, M.R., (2001) “The Governance of Port Devolution: A Tale of Two Countries”, *World Conference on Transportation Research (WCTR)*, Seoul.

Baudelaire J. (2000) « La réforme des ports canadiens », revue *Transports*, n° 400, pp. 92-99.

Brooks, M.R., (2007). “Port devolution and governance in Canada”, in *Devolution, Port governance and Port performance*, Research in Transportation Economics, vol. 17, 2007, pp. 237-257.

Brooks, M.R., (2004). “The Governance Structure of Ports”, *Review of Network Economics* 3, pp. 168-183.

Comtois C., Slack B. (2003) « Innover l'autorité portuaire au 21^{ème} siècle : un nouvel agenda de gouvernance », *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, n°44, pp. 11-24.

Debie J., Lavaud-Letilleul V., Soppe M. (2008) « La réforme des ports italiens : éléments de réflexion pour la politique portuaire française », in *Revue Tranports*, n° 447, pp. 11-20.

Debie J., Gouvernal E., Slack B. (2007) “Port devolution revisited: the case of regional ports and the role of lower tier governments” in *Journal of Transport Geography*, vol 15. November 2007, pp. 455-464, Elsevier Ltd.

De Langen, P., Van der Lugt, L. *Governance structures of port authorities in the Netherlands*, in Research in Transportation Economics vol. 17, 2007

Everett S., Robinson R. (1998) « Port reform in Australia :issues in the ownership debate » in *Maritime Policy Management*, 25, pp. 41-62.

Gouvernal E., Lotter F (2001) « Evolution des Systèmes Institutionnels et Nouvelles Formes d'Organisation Portuaire », *Seminário Internacional « EFICÁCIA LOGÍSTICA PORTUÁRIA »* Curitiba, Brésil, 26 octobre 2001.

Hoffmann J.(2001) “Latin American ports: results and determinants of private sector participation” in *International Journal of Maritime Economics*, 3, pp. 221-241.

Heaver T., Meersman H., Van de Voorde E. (2001) « Co-operation and competition in international container transport: strategies for ports », *Maritime Policy and Management* 28:3, pp. 293-305.

Hochstein, A., (1996). Strategies for improving port system performance. In: Hakim, S., Seidenstat, P., Bowman, G. (Eds.), *Privatising Transportation Systems*. New York: Praeger, pp.143-167.

Ircha, M.C., (1997) "Reforming Canadian Ports". *Maritime Policy and Management*, 24, pp. 123-144.

Lavaud-Lettileul V. (2005) « L'aménagement de nouveaux terminaux à conteneurs et le renouvellement de la problématique flux-territoire dans les ports de la Rangée Nord » *Flux* n° 59, pp. 33-45.

Meersmann, H., Van de Voorde, E., Vanelslander, T., *Fighting for money, investments and capacity: port governance and devolution in Belgium*, in *Research in Transportation Economics*, 2007

Notteboom T.E., Winkelmanns W. (2001) « Structural changes in logistics: how will port authorities face the challenge? », *Maritime Policy and Management* 28, pp. 71-89.

Ridolfi, G., Public Policy and port development: the Italian case, in *Ocean and Coastal Management*, Vol. 27, N° 1-2, pp. 73-91, 1995

Slack, B., 1993. Ports: Public Policy Issues. in J. Andrey and G. Nelson (eds), *Public Issues: A Geographical Perspective*, Department of Geography, University of Waterloo, Waterloo, 41, 181 - 193.

Wang J.J., Olivier D. (2004), « Port Governance in China: a review of policies in an era of internationalizing port practices », *Transport Policy* 11, pp. 237-250.

Rapports institutionnels consultés

Rapport sur la modernisation des ports autonomes, juillet 2007 – Inspection Générale des finances (Bolliet A., Laffitte M.) et Conseil général des ponts et chaussées (Gressier C., Genevois R.).

Public financing and charging practices on seaports in the EU, june 2006, ISL (Institute of Shipping Economics and Logistics).

Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action, rapport de la Cour des comptes, juillet 2007.

World Bank Group. (2001) *Port Reform Toolkit, Module 3: Alternative Port Management Structures & Ownership Models* www.worldbank.org/transport/ports/toolkit:

Cadre de politique nationale sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques, mise à jour du 30 juillet 2007, *Chantier Canada*, Gouvernement du Canada, Ottawa.

<http://www.tc.gc.ca/Portesetcorridors/Cadredepolitiquenational/politiquenational2.html>

Évaluation du Programme de cession des ports - Octobre 2007 – services d'évaluation ministériels, *Transports Canada*, Gouvernement du Canada, Ottawa, 15 p.

Examen de la loi Maritime du Canada. Commentaires du Ministère du Transport du Québec – *MTQ* – décembre 2002. Québec, Documentation interne, 14 p.

Textes de loi et décrets consultés

- Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general (Espagne)
- Legge 2 gennaio 1994, n. 84 e successive modifiché (Italie)
- Regulations for the granting of authorisations in accordance with article 16 law 84/94, for the execution of port operations in the port of Naples for a duration not in excess of four years. (Italie)
- Loi Maritime du Canada, mise à jour du 12 août 2008, *Transports Canada*, Gouvernement du Canada, Ottawa.
- Loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports (France)
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (France)
- Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire (France)

Site des ports consultés

Sites des ports d'Amsterdam, Rotterdam et Flessingue/Terneuzen

www.portofrotterdam.com

www.amsterdamports.nl

www.zeeland-seaports.com

Site du Port of London Authority : www.pla.co.uk

Site de Bremenports : www.bremen-ports.de

Sites des ports d'Anvers et Zeebrugge

www.portofantwerp.com/

www.zeebruggeport.be/

Site des ports de Gênes et Naples

www.porto.genova.it

www.porto.genova.it

Approche des réformes portuaires européennes et nord-américaines (Canada) Éléments de réflexion pour la politique portuaire française

Résumé

Cette synthèse propose une identification des orientations principales qui caractérisent l'évolution des réformes portuaires dans le Monde basée sur une triple partition entre infrastructure et superstructure, entre régulation et exploitation, et enfin entre acteurs publics et opérateurs privés. Elle s'attache ensuite à expliquer les tendances communes et les différences repérables dans 6 pays européens (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni) permettant d'éclairer les évolutions actuelles en France dans le contexte de réforme des Grands Ports Maritimes. Les questions d'autonomie, de partition entre les catégories privée et publique dans les fonctions portuaires (régulation, propriété, exploitation et investissement), le rôle des autorités portuaire, la relation entre les échelons institutionnels, sont autant d'informations appréhendées dans cette synthèse. Ces éléments sont ensuite comparés à une réforme de nature différente au Canada basée sur un modèle de « commercialisation » des ports amenant des informations complémentaires sur la question de l'autonomie financière et commerciale, sur la place du public et notamment du niveau central dans les investissements et in fine sur la modification du rôle des échelons participant à l'encadrement portuaire.

Synthesis of port reforms in Europe and North-America (Canada) Considerations for the French port policy

Abstract

This synthesis provides an identification of the orientations that characterize the evolution of port reforms in the World. This evolution is based on a division between infrastructure and superstructure, between regulation and operation, and between public and private operators. An explanation of common trends and differences identified in 6 European countries (Germany, Belgium, Spain, Italy, Netherlands, United Kingdom) is then conducted. This explanation clarifies the current evolution in France in the context of reform of the major seaports. The issues of autonomy, the partition between private and public actors in the port functions (regulation, ownership, operation and investment), the role of port authorities, the relationship between institutional levels, are the informations captured in this synthesis. These elements are then compared to a reform in Canada based on a different model of "commercialization" of the ports while offering additional informations on the issue of commercial and financial autonomy, on the place of public investment and regulations and finally on the changing role of public levels and port authorities.

**Auteurs : Jean Debrie et Cécile Ruby (INRETS)
(contact : jean.debrie@inrets.fr)**