

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
ANNEXES	5
• ANNEXE I : LISTE DES PRINCIPAUX RAPPORTS PUBLIÉS SUR LES PORTS MARITIMES.....	7
• ANNEXE II : EMPREINTE ÉCONOMIQUE DES PORTS EN FRANCE ET EN EUROPE	10
• ANNEXE III : POIDS DES TRAFICS DANS LES DIFFÉRENTS GPM EN 2017	13
• ANNEXE IV : EXTRAITS – COUR DES COMPTES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES À LA SUITE DE SON ENQUÊTE SUR LE TERMINAL MULTIMODAL DU HAVRE POUR LES EXERCICES 2008 À 2017	14
• ANNEXE V : EXTRAITS - COUR DES COMPTES 2017 UNE MISE EN ŒUVRE DU VOLET SOCIAL LONGUE, COÛTEUSE ET PÉNALISANTE POUR LA COMPÉTITIVITÉ PORTUAIRE.....	16
• ANNEXE VI : LÉGISLATION COMPARÉE LA GOUVERNANCE DES GRANDS PORTS MARITIMES DANS SEPT PAYS	18
• ANNEXE VII : RELEVÉ D’OBSERVATIONS CONCERNANT LA GOUVERNANCE INTERNE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS PORTUAIRES	46
• ANNEXE VIII : LES INVESTISSEMENTS DE L’AFITF DANS LE DOMAINE PORTUAIRE	50
• ANNEXE IX : INDICATEURS FINANCIERS.....	51
• ANNEXE X : EXEMPLES DE RÉSEAUX FERRÉS DE GPM ET DE PORTS DÉCENTRALISÉS.....	52
• ANNEXE XI : LES LIGNES CAPILLAIRES DE FRET	55
• ANNEXE XII : LA PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS PRÉVUE PAR LA LOM.....	56
• ANNEXE XIII : LA LOGISTIQUE ET LE FRET EN ÎLE-DE-FRANCE	58
• ANNEXE XIV : APE – GPM, DIVIDENDES PRÉLEVÉS PAR L’ÉTAT DEPUIS 2009.....	60
• ANNEXE XV : LE CONTRÔLE DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS DANS LES PORTS	61
• ANNEXE XVI : LISTE DES RECOMMANDATIONS DES PRINCIPAUX RAPPORTS PARUS DEPUIS 2016	64

ANNEXES

ANNEXE I :
LISTE DES PRINCIPAUX RAPPORTS PUBLIÉS SUR LES PORTS MARITIMES

Rapports d'inspection :

1. Cour des comptes – *Rapport sur la politique portuaire française, rapport au Président de la République, octobre 1999.*
2. Cour des comptes – *Rapport public thématique sur les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action, juillet 2006.*
3. CGEDD – *Organisation du remorquage portuaire, novembre 2011.*
4. CGEDD/CGEIET – *La mise en œuvre des projets portuaires pour y développer durablement les activités logistiques et industrielles, octobre 2013.*
5. Cour des comptes – *Insertion au rapport public annuel sur le bilan de la réforme des grands ports maritimes : une mise en œuvre inégale, des effets modestes, une attractivité insuffisante, février 2017.*
6. IGF/CGEDD – *La transformation du modèle économique des grands ports maritimes, novembre 2018.*

Rapports parlementaires :

1. Roland BLUM, député – *La desserte ferroviaire et fluviale des grands ports maritimes, mars 2010.*
2. Charles REVET, sénateur – *Les ports, de la réforme à la relance, juillet 2011.*
3. Odette HERVIAUX, sénatrice – *Enjeux et perspectives de la décentralisation portuaire, 2014.*
4. CESE – Remy-Louis BUDOC – *Les ports ultramarins au carrefour des échanges mondiaux, octobre 2015.*

5. René VANDIERENDONCK et Jérôme BIGNON, sénateurs - *Rapport au Premier ministre sur l'attractivité des ports maritimes des Hauts-de-France*, juillet 2016.

6. Valérie FOURNEYRON, député et Charles REVET, sénateur - *Rapport au Premier ministre sur l'attractivité des ports maritimes de l'axe Seine*, juillet 2016.

7. Yannick VAUGRENARD et Gérard CÉSAR, sénateurs - *Rapport de mission parlementaire sur les ports de la façade atlantique à la demande du Premier ministre*, juillet 2016.

8. François-Michel LAMBERT, député et Élisabeth LAMURE, sénatrice - *Rapport au Premier ministre sur l'attractivité et la compétitivité du range France Med et de l'axe Rhône-Saône*, juillet 2016.

9. Hervé MAUREY, Michel VASPART, sénateurs - *La compétitivité des ports français à l'horizon 2020 : l'urgence d'une stratégie*, février 2019.

Rapports des services de l'État :

1. Michel LALANDE, préfet de la région Hauts-de-France, préfet de la zone de défense et de sécurité, préfet du Nord - *L'axe Nord, une grande alliance au cœur d'un marché de 80 millions d'habitants*, 2018.

2. François PHILIZOT, préfet, délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine - *Rapport au Premier ministre sur l'intégration des ports de l'axe Seine (Le Havre, Rouen, Paris)*, mars 2018.

3. Jean-Christophe BAUDOUIN, délégué interministériel au développement de l'axe portuaire et logistique Méditerranée-Rhône-Saône - *Rapport au Premier ministre sur la gouvernance portuaire sur l'axe Méditerranée-Rhône-Saône*, juin 2018.

Autres sources :

1. Patrick DAHER et Éric HÉMAR - *Pour une chaîne logistique plus compétitive au service des entreprises et du développement durable*, septembre 2019.

2. Boston Consulting Group - *To Get Smart, Ports Go Digital*, avril 2018.

3. Institut néerlandais des relations Internationales - *Les ports maritimes européens et la stratégie d'influence chinoise*, décembre 2019.

ANNEXE II :
EMPREINTE ÉCONOMIQUE DES PORTS EN FRANCE ET EN EUROPE

Les deux principales usines sidérurgiques de France se situent à Marseille et à Dunkerque et ces deux ports abritent également six des sept raffineries françaises

- **l'axe Méditerranée-Rhône-Saône** (limité aux intercommunalités littorales ou riveraines du Rhône ou de la Saône) compte 1,6 millions d'emplois, en progression, soit 20 % du total des emplois dans les quatre régions, alors qu'il ne regroupe que 17,5 % de sa population. Le « cluster industrialo-portuaire de Marseille-Fos » rassemble 1 500 établissements employant 41 500 salariés¹. Plus de 50 % des marchandises exportées par les entreprises de l'axe Rhône-Saône transitent par le port de Marseille. Les approvisionnements en hydrocarbures passant par Marseille sont stratégiques, Sète est le 1^{er} port européen d'export de bétail ;

- **les ports des Hauts-de-France** (Dunkerque, Boulogne, Calais) représentent 20 % des flux portuaires français et évoluent dans un bassin de 78 millions de consommateurs dans un rayon de 300 kilomètres. Le GPMD induit, à lui seul, plus de 25 000 emplois et une valeur ajoutée de l'ordre de 3,7 milliards d'euros². Le port de Boulogne est la première place de transformation des produits de la mer en Europe (330 000 millions de tonnes par an) et concentre 10 % des emplois de la ville ;

- **l'Île-de-France** est la première région exportatrice de biens (56 milliards d'euros en 2009), soit 16 % des exportations françaises. C'est également la première région importatrice avec 106 milliards d'euros, soit 27 % des importations françaises³ :

* HAROPA est positionné sur les marchés de l'énergie-chimie (52 % des trafics - 50 millions de tonnes), les conteneurs (30 % - 2,9 millions EVP), ce qui en fait le premier port à conteneurs de France, et l'agroalimentaire (12 % - 11,4 millions de tonnes). Le trafic de BTP progresse le plus rapidement avec +70 % d'augmentation entre 2016 et 2018 mais ne représente que 3 % encore du trafic total d'HAROPA. Au total, HAROPA dégagerait 6 milliards d'euros de richesse par an et représenterait 64 000 emplois dans les clusters maritime, portuaire et industriel

¹ *Rapport à Monsieur le Premier ministre, Propositions pour le renforcement de l'intégration de la gouvernance sur l'axe Méditerranée-Rhône-Saône, Jean-Christophe Baudouin, 26 juin 2018.*

² *Rapport au Premier ministre et au Secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche par Jérôme Bignon, sénateur de la Somme, René Vandierendonck, sénateur du Nord - Hauts-de-France, Comment rendre attractive et compétitive la porte Nord de la France ?, Juillet 2016.*

³ *Laurent Lévêque, Les enjeux stratégiques des ports face aux mutations de la circulation des marchandises : éclairage sur l'axe Seine.*

* HAROPA réalise 15 % de son trafic total avec l’Afrique de l’Ouest (13,4 millions de tonnes), à deux tiers à l’export et à un tiers à l’import : 1 tonne sur 2 de vrac solide est à destination de l’Afrique et 10 % des conteneurs ;

* 46 % des trafics de céréales françaises transitent par le port de Rouen, qui est la première place d’exportation de céréales d’Europe de l’Ouest. Ce port est essentiel au bon fonctionnement du secteur céréalier, qui représente 450 000 emplois, 70 millions de tonnes de production dont 50 % sont exportés et contribue à 6,4 milliards d’euros au solde positif de la balance commerciale¹ ;

- **Pour la façade Atlantique** : le port de Bordeaux couvre 95 % des besoins énergétiques du grand Sud-Ouest, le port de Nantes-Saint-Nazaire représente 2,6 milliards d’euros de valeur ajoutée et 25 000 emplois ;

- **Les ports ultramarins** sont situés sur des routes essentielles pour le trafic de conteneurs² :

* aux Antilles, les ports de Kingston, Rio Haina, Carthagène, Panama, Colon, Trinidad et Tobago jouent un rôle majeur en matière de transbordement. Les ports de Guadeloupe, Martinique et Guyane ont des opportunités à saisir ;

L’extension du canal de Panama³, qui a nécessité neuf ans de travaux, 5 milliards d’euros d’investissements, achevée en juin 2016, est une opportunité pour les ports ultramarins alors que le canal était proche de la saturation. La région Caraïbe attire également plus de 40 % des croisiéristes, essentiellement d’origine nord-américaine, devant la Méditerranée, l’Amérique du Sud et l’Australie ;

* dans l’Océan Indien, les ports de Maurice et de Durban sont des acteurs importants pour les armateurs. La Réunion et Mayotte ont des atouts à faire valoir ;

* dans l’Océan Pacifique, le port de Nouméa a des potentialités avec l’Australie, la Nouvelle-Zélande ;

* le port de Saint-Pierre-et-Miquelon se situe idéalement aux portes de plusieurs centres de consommation et de production comprenant notamment l’Est canadien (Montréal, Toronto, Ottawa, Québec) et sur la route des grandes lignes maritimes des principaux armateurs mondiaux.

¹ Intercéréales.

² Stratégie nationale portuaire en outre-mer, 2016.

³ Cette extension a été engagée après le référendum panaméen (76,83 % de « oui » à l’extension). Un troisième jeu d’écluses a été mis en place et des aménagements ont été faits sur les tirant d’eau afin d’accueillir les navires de nouvelle génération dans de bonnes conditions de sécurité.

À l'échelle de l'Europe, les ports représentent **1,5 million d'emplois directs et autant d'emplois indirects et un potentiel de 110 000 à 165 000 nouveaux emplois d'ici à 2030**¹. À titre de comparaison :

- Hambourg représente 12 milliards d'euros de valeur ajoutée et 130 000 emplois directs et indirects à l'échelle locale et 20 milliards d'euros et 267 000 emplois globalement à l'échelle nationale ;

- Les ports de Belgique représentent 19 milliards d'euros de valeur ajoutée et 150 000 emplois ;

- Les 46 ports d'intérêt général espagnol représentent 275 000 emplois directs et indirects².

Néanmoins, selon le rapport du projet européen Portopia³, peu de ports peuvent présenter des chiffres fiables de valeur ajoutée et d'emplois liés à l'activité portuaire. Le rapport estimait que les complexes industralo-portuaires européens représentaient, en 2014, **1,1 million d'emplois en ETP et 2,5 millions d'emplois indirects**, et concluait que **la création d'un emploi dans les activités maritimes devrait conduire à la création de quatre emplois dans des secteurs liés** (industrie, entreposage, logistique, transport terrestre).

¹ Commission européenne, 2013.

² Source : Puertos del Estado.

³ European Port Industry Sustainability Report, 2017. Ce projet conduit de 2013 à 2017 avec le soutien de la Commission européenne avait pour objectif de renforcer la connaissance disponible sur l'économie portuaire européenne et de développer la performance des ports.

ANNEXE III :
POIDS DES TRAFICS DANS LES DIFFÉRENTS GPM EN 2017

GPM	Vracs liquides				Vracs solides						Marchandises diverses		
	Pétrole brut	Produits pétroliers raffinés	Hydrocarbures gazeux liquéfiés	Liquides en vracs non pétroliers	Charbon	Minerais	Céréales	Engrais	Nourritures animales	Autres solides en vracs	Conteneurs	Rouliers	Autres
GPMB	+	++++	-	++	+	-	++	+	+	+	+	-	+
GPMD	-	+	+	-	++	+++	+	-	-	+	+	++++	+
GPMH	++++	++	-	+	+	-	-	-	-	+	++++	+	-
GPMM	+++	++	+	+	+	++	-	-	-	+	++	+	+
GPMNSN	++++	+++	++	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+
GPMLR	-	++++	-	+	-	-	++++	+	+	++	-	-	+
GPMR	-	++++	-	++	+	-	+++	+	+	++	+	-	+

Source : IGF – CGEDD, réponse au questionnaire de la mission

Le tableau se lit ainsi :

- si la part du trafic considéré dans le total des trafics traités par le GPM est strictement inférieure à 1,00 %, le symbole « - » est placé dans la cellule ;
- si la part du trafic considéré dans le total des trafics traités par le GPM est comprise entre 1,00 % et 9,99 %, le symbole « + » est placé dans la cellule ;
- si la part du trafic considéré dans le total des trafics traités par le GPM est comprise entre 10,00 % et 19,99 %, le symbole « ++ » est placé dans la cellule ;
- si la part du trafic considéré dans le total des trafics traités par le GPM est comprise entre 20,00 % et 29,99 %, le symbole « +++ » est placé dans la cellule ;
- si la part du trafic considéré dans le total des trafics traités par le GPM est supérieure à 30,00 %, le symbole « ++++ » est placé dans la cellule.

ANNEXE IV :
EXTRAITS – COUR DES COMPTES
OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES À LA SUITE DE SON ENQUÊTE
SUR LE TERMINAL MULTIMODAL DU HAVRE POUR LES EXERCICES 2008 À 2017

L'enquête de la Cour a montré que la réalisation du terminal multimodal du Havre a été lancée à la hâte, sans analyse préalable et dans des conditions protégeant mal les intérêts publics. Elle a abouti à un bilan financier déséquilibré entre acteurs publics et privés. Si le terminal, après l'échec d'un premier démarrage en juin 2015, fonctionne désormais, il n'a pas encore trouvé son équilibre économique.

Un montage déséquilibré au détriment des intérêts publics

Le port, qui a fait le choix de ne pas assurer la maîtrise d'ouvrage de la construction du terminal, n'a procédé à aucune analyse comparée des différents montages envisageables. Alors que le montage retenu, apporté par le porteur de projet privé, était censé garantir l'engagement des opérateurs de transport combiné et préserver les intérêts financiers des collectivités publiques, il a conduit à un important déséquilibre entre les collectivités publiques (État, port, collectivités territoriales) et les acteurs privés, les collectivités publiques apportant l'essentiel des financements et prenant l'essentiel des risques. En effet, dès l'origine, le niveau des financements publics était très élevé : les subventions publiques à LH2T s'élèvent à 70,4 millions d'euros, soit plus de 73 % de ses investissements. En prenant en compte les travaux réalisés par le GPMH, le plan de financement arrêté en 2010 prévoyait ainsi le financement sur fonds publics de plus de 80 % des investissements nécessités par le terminal multimodal. En outre, par le choix du montage, le GPMH s'est privé des moyens de diriger le projet, que personne n'appréhendait dans sa globalité. Un investissement majeur dans la stratégie du port et très majoritairement financé par des fonds publics a été traité comme un projet privé. Aux défauts du montage initial se sont ajoutés ceux découlant de son évolution, qui ont eu pour conséquence de réduire fortement le coût financier d'un échec éventuel du terminal pour les associés de LHTE. Plus particulièrement, le GPMH a consenti à LH2T la conclusion, le 25 juin 2010, d'une convention d'occupation temporaire du domaine public comportant des dispositions très déséquilibrées au détriment des intérêts du port. Il est surprenant que le GPMH ait consenti à accorder de telles conditions à LH2T, alors même qu'il avait été averti par son avocat de leur caractère préjudiciable à ses intérêts.

Des leçons à tirer pour la gouvernance des grands ports maritimes et la politique portuaire de l'État

Le comité d'audit constitue une des innovations intéressantes de la réforme portuaire sur le plan de la gouvernance car il apporte une expertise indépendante des questions financières. Or, ce n'est qu'en novembre 2015 que le comité d'audit du GPMH, créé en mars 2009, a été saisi pour la première fois du dossier du terminal multimodal, soit après l'échec de la tentative de démarrage de juin 2015, alors que son expertise aurait été utile dans la phase de montage du dossier. Le conseil de développement a, quant à lui, été saisi du dossier mais ne s'en pas vraiment emparé. En outre, le conseil de surveillance n'a sans doute pas joué pleinement son rôle dans le dossier.

Il conviendrait que sur des sujets complexes à fort enjeu financier, les tutelles s'assurent, avant le lancement du projet, que le grand port maritime a procédé aux analyses juridiques, économiques et financières nécessaires et l'assistent, en tant que de besoin, dans ces analyses.

Le terminal multimodal est emblématique des difficultés de l'État à définir et mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire et une politique intermodale de transports cohérente. Cela tient aussi à la difficulté à définir ses positions lorsqu'il est confronté aux intérêts divergents de deux entreprises publiques, comme c'est le cas pour le GPMH et la SNCF.

Source : Cour des comptes.

ANNEXE V :
EXTRAITS - COUR DES COMPTES 2017
UNE MISE EN ŒUVRE DU VOLET SOCIAL LONGUE, COÛTEUSE
ET PÉNALISANTE POUR LA COMPÉTITIVITÉ PORTUAIRE

Une convention collective nationale unifiée (CCNU) des ports et de la manutention a remplacé la convention collective nationale de la manutention portuaire et la convention collective dite « verte » des personnels des ports maritimes. Elle a été déclinée dans chaque port par des accords locaux.

Les négociations sociales relatives à la CCNU et surtout à la pénibilité (négociée en parallèle et génératrice de conflits sociaux importants fin 2010 et début 2011) ont fortement retardé le transfert des personnels vers les entreprises de manutention, reculant ainsi de près de deux ans le gain de compétitivité potentiel qu'il pouvait permettre.

De plus, la CCNU ne devait initialement être appliquée qu'aux salariés détachés chez les opérateurs de manutention. La convention a été étendue à tous les salariés de l'ensemble des ports.

En outre, la CCNU est porteuse de surcoûts élevés. Elle repose en effet essentiellement sur des critères d'augmentation salariale fondés sur l'ancienneté (évolution des carrières organisée sur 27 ans et par tranche d'ancienneté de trois ans, salaires minimaux fixés dans une grille), comporte des clauses de garantie des accords antérieurs ne permettant pas de réduire les avantages sociaux acquis précédemment et ajoute des primes et des indemnités supplémentaires au dispositif existant. Une augmentation de la masse salariale en résulte, peu maîtrisable. La marge de manœuvre des ports est donc limitée et peu d'entre eux parviennent à respecter le cadrage prévu par la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP). Au surplus, la négociation des accords locaux a entraîné des surcoûts supplémentaires (mécanismes de départs anticipés, aides à la mobilité pour faciliter les départs et les reclassements, etc.). Des effets d'aubaine sont également apparus.

Ces surcoûts sont délicats à évaluer. Certains ports ont fait des estimations mais les méthodologies et les intervalles de temps considérés diffèrent (cf. encadré infra). Enfin, le principe d'un transfert des personnels de conduite d'engins et de maintenance vers les entreprises de manutention, où ils devaient rejoindre les dockers transférés à la suite de la réforme de 1992, était inscrit dans la loi. Il a dans les faits constitué l'exception. En effet, seuls 23 agents, à Dunkerque, ont été transférés dans ces conditions.

Au total, un bilan actualisé des transferts effectués en 2011 fait état de 898 agents « détachés » dont 473 vers des entreprises de manutention (soit 53 %) et 425 vers d'autres formes (groupements, filiales, sociétés, etc.).

Entre 2011 et 2016, 86 de ces salariés ont exercé le droit de retour dont ils bénéficient (soit 9,6 %).

Les mesures incitatives mises en place pour parvenir à ce résultat ont par ailleurs été coûteuses. Les salariés détachés bénéficient d'une garantie en cas de licenciement économique dont la durée, fixée à 7 ans dans la loi, a été allongée à 14 ans dans l'accord cadre puis à des durées plus longues dans les accords locaux de certains ports (20 ans voire 25 ans à Marseille ou à Dunkerque). Cet allongement de la durée a été accordé alors que les ports ne disposaient d'aucun état des lieux précis des agents susceptibles d'être concernés. D'après les données fournies par les ports à la demande de la Cour, 271 des 473 agents détachés en 2011 dans des entreprises de manutention seront encore en activité en 2031, vingt ans après leur détachement, soit 57 % des agents concernés. Le risque financier n'est donc pas négligeable. Des primes de détachement ont par ailleurs été accordées dans certains ports (18 000 euros au Havre pour la plus élevée) sans que l'exercice du droit de retour ne soit conditionné à une obligation de remboursement (à l'exception de Dunkerque).

Enfin, des compensations conséquentes¹ ont été versées pendant plusieurs années aux entreprises de manutention en contrepartie du transfert de personnels. La mise en œuvre du volet social de la réforme se révèle donc coûteuse, pour de nombreuses années encore, sans que l'objectif n'ait été atteint puisque le commandement unifié par les entreprises de manutention n'a été réalisé que dans 3 % des cas (23 agents transférés).

Source : Cour des comptes, rapport public 2017.

¹ Par exemple, 9 millions d'euros au Havre en 2011; 560 000 euros par an pendant cinq ans puis 200 000 euros pendant deux ans à Nantes-Saint-Nazaire.

ANNEXE VI :
LÉGISLATION COMPARÉE
LA GOUVERNANCE DES GRANDS PORTS MARITIMES DANS SEPT PAYS

À la demande de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la Division de la Législation comparée du Sénat a conduit une recherche sur la gouvernance des grands ports maritimes dans sept pays : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas, ainsi qu'hors d'Europe, en Australie et à Singapour.

On peut observer plusieurs tendances de fond :

- la persistance d'un modèle latin autour d'établissements publics coordonnés par l'État, exerçant des missions de service public et ne s'engageant dans aucune activité directement commerciale. En Espagne comme en Italie, états régionaux, les collectivités trouvent toutefois une représentation dans le conseil d'administration ou son équivalent. On notera que l'Italie a choisi un modèle de rationalisation des ports par articulation par bassin régional et que l'Espagne a transféré à un autre établissement public national la tutelle des autorités portuaires et nombre de compétences exercées directement par le ministre en Italie ;

- l'extension ailleurs du modèle de la société par actions sous contrôle public, tantôt des autorités locales (Flandres, Pays-Bas), tantôt de l'État (Australie occidentale, Singapour) ;

- l'influence du modèle dominant dans le pays en matière de gouvernance des entreprises sur la structuration interne du port : le conseil d'administration avec directeur général exécutif distinct dans les pays de *Common Law*, le conseil de surveillance avec directoire en Flandres, aux Pays-Bas et à Hambourg, la prédominance du président exécutif de l'autorité portuaire dans les établissements publics en Espagne et en Italie.

1. Le modèle hollando-flamand de sociétés anonymes à capitaux publics contrôlés par les communes

a) L'évolution du statut du port d'Anvers de régie à société

En **Belgique**, la politique portuaire constitue depuis le 1^{er} janvier 1989 une compétence entièrement régionale, au même titre que les transports à l'exception de la SNCB, et ce malgré l'importance stratégique du port d'Anvers pour l'ensemble de l'économie belge.

Il existe quatre grands ports maritimes, Anvers, Gand, Ostende et Zeebrugge. On se concentrera sur le cas d'Anvers, qui représente les trois quarts de l'activité des ports belges et rivalise avec Rotterdam, le premier port d'Europe. Les trois autres ports n'offrent plus de différences majeures en matière de statut et de gouvernance en raison du cadre commun offert par

le décret-cadre sur les ports de 1999¹ significativement modifié en 2008 et de décrets individuels convergents de la région flamande autorisant la transformation des régies communales autonomes. La norme en Belgique est désormais que les grands ports maritimes prennent la forme d'une société anonyme de droit public (*naamloze vennootschap van publiek recht*) dont la gouvernance articule un conseil d'administration et un comité de direction.

L'évolution du statut juridique du port d'Anvers témoigne d'un processus croissant d'autonomisation des instances communales. Jusqu'en 1996, il était géré comme un service sans personnalité juridique propre de la commune d'Anvers, soit une pure régie interne. À compter du 1^{er} janvier 1997, par délibération du conseil municipal, fut instituée la société portuaire de la commune d'Anvers dotée de statuts. Le port devint ainsi une régie communale autonome (*autonom gemeentebedrijf*)², soit une personne de droit public créée par une commune pour exercer en autonomie certaines tâches et soumise au droit belge des sociétés.

En 2008, le gouvernement flamand a révisé le décret portuaire, en lien avec une réforme du décret relatif à l'organisation des communes, pour :

- assurer la personnalité juridique à toutes les régies portuaires définies comme toute autorité de droit public ayant comme tâche d'assurer la gestion et l'exploitation des zones portuaires d'Anvers, Gand, Ostende et Zeebrugge délimitées par le gouvernement flamand et qui exerce les compétences administratives portuaires, compétences qui ne sont ni intégralement, ni partiellement transférables ;³

- autoriser les régies portuaires à adopter la forme juridique de leur choix⁴ ;

- créer spécifiquement un nouveau statut juridique possible mais non obligatoire, celui de régie communale portuaire autonome (*autonom gemeentelijk havenbedrijf*)⁵.

C'est ce dernier statut qui correspondait au port d'Anvers⁶ jusqu'en 2016, un statut dès lors consolidé, unifié et reconnu par le gouvernement flamand au lieu d'être simplement le fruit de délibérations des conseils municipaux.

¹ Decreet houdende het beleid en het beheer van de zeehavens (*Havendecreet*) du 2 mars 1999.

² Cette catégorie est introduite par la loi Erdman du 28 mars 1995.

³ Nouvel art. 3 bis, *Havendecreet* introduit par le décret flamand du 1^{er} février 2008/50. En 2014, il sera précisé que les compétences administratives portuaires comprennent la gestion et l'exploitation du domaine portuaire public et privé, la fixation et la perception des droits de port, la fixation et l'organisation des services portuaires publics et l'exercice de la police administrative dans la zone portuaire.

⁴ *Ibid.* En 2014, il sera précisé qu'en principe le droit des sociétés à l'exception des dispositions relatives à la continuité des entreprises en difficulté et des faillites.

⁵ Nouvelle section I bis, art. 19 bis à 19 undecies, *Havendecreet*.

⁶ Ostende et Gand firent le même choix. Zeebrugge est constitué comme société par actions.

Aux termes du décret portuaire, les régies communales portuaires autonomes, sont gérées par un conseil d'administration et un comité de direction. Les membres du CA sont désignés et révocables *ad nutum* par le conseil municipal ; la majorité d'entre eux doit appartenir au conseil municipal et chaque groupe politique du conseil municipal est représenté au CA. Le CA est renouvelé à chaque élection municipale. Le président du CA est élu en son sein par ses membres. L'administration courante, ainsi que la préparation et l'exécution des décisions du CA sont confiées à un comité de direction présidé par un administrateur délégué. Les membres du comité de direction sont nommés par le CA. En outre, le contrôle financier et des comptes annuels est confié à un collège de trois personnes élues par le conseil municipal hors des membres du CA de la régie portuaire autonome. Au moins l'un des membres du collège de contrôle est un commissaire aux comptes¹ ; tous les autres appartiennent au conseil municipal.

Bien qu'il ne reste plus, depuis 2018, d'exemple en activité de régie communale portuaire autonome, cette forme juridique demeure disponible en droit belge et le décret portuaire de 1999 modifié demeure en vigueur. En particulier, la compétence revient toujours aux communes pour créer ou dissoudre un opérateur portuaire quel que soit sa forme juridique et pour approuver ou modifier ses statuts. Il demeure interdit à la région flamande comme aux personnes morales de droit privé de prendre une participation directe ou indirecte dans les opérateurs portuaires, sauf par exception à Zeebrugge pour des raisons historiques.²

À compter du 1^{er} janvier 2016, la régie autonome portuaire d'Anvers a été transformée en société anonyme de droit public *via* l'adoption d'un décret à portée individuelle du gouvernement flamand³ et une délibération du conseil municipal⁴. La continuité de la personnalité juridique et le maintien des droits et obligations existants entre la régie autonome et la société anonyme ont été garantis expressément. Le statut juridique et le mode de gouvernance actuel du port autonome d'Anvers résultent donc de l'interaction entre trois textes essentiels : le décret régional sur les ports toujours en vigueur qui s'applique expressément au port d'Anvers, le décret régional de transformation en société anonyme de droit public et les statuts approuvés par délibération du conseil municipal.

¹ La profession libérale équivalente visée en Belgique est celle de « réviseur d'entreprise ».

² Conformément à l'article 5 alinéa 1^{er} du décret portuaire de 1999. Une dérogation spécifique est toutefois prévue pour Zeebrugge géré par une société dont certaines actions appartiennent à des personnes privées et à la région flamande (art. 38). L'entrée en vigueur du décret portuaire ne force pas les actionnaires privées à céder leurs parts et les actions du gouvernement flamand ne peuvent être aliénées sans son approbation par la ville de Bruges.

³ *Decreet houdende de omvorming van het Gemeentelijke Havenbedrijf Antwerpen tot en naamloze vennootschap van publiek recht du 17 juillet 2015. Deux décrets ont ouvert la transformation similaire des statuts des ports de Gand en 2013 et d'Ostende en 2018.*

⁴ *Délibération du conseil municipal d'Anvers du 26 octobre 2015.*

La transformation en société anonyme était demandée par le port d'Anvers afin de faciliter les prises de participation dans des opérateurs externes en apaisant la méfiance des tiers à l'égard d'un opérateur directement sous tutelle d'une commune, de renforcer sa gouvernance en s'alignant sur les standards internationaux déployés dans les entreprises, et d'améliorer les capacités de financement de l'entreprise en ouvrant la possibilité à des tiers (publics) d'entrer au capital.

Toutes les actions émises lors de la transformation de l'actif net de la régie en capital social de la société anonyme sont accordées à la ville d'Anvers. Par dérogation au code des sociétés, il est permis à la ville d'Anvers de posséder toutes les actions sans limitation de durée et sans avoir à se porter solidairement garante des engagements de la nouvelle société portuaire. Bien que la commune puisse céder des parts, le décret du gouvernement flamand garantit le maintien d'un contrôle public en prévoyant que la ville d'Anvers détienne toujours, directement ou indirectement la majorité des parts. Conformément au décret portuaire, les prises de participation privées dans la société du port d'Anvers demeurent interdites. À toutes les actions sont liés les mêmes droits et obligations ; en particulier, à une action est attaché un unique droit de vote.

Le personnel de la nouvelle société anonyme de droit public peut être employé sous un régime statutaire ou sous contrat de travail, ce qui était déjà prévu par le décret portuaire pour les régies autonomes. Par délibération du conseil municipal, du personnel statutaire peut être transféré à la société anonyme, sous réserve du respect de leur statut.

La gouvernance est régie par les statuts de la nouvelle société anonyme du port d'Anvers approuvés par le conseil municipal en 2015. La société présente trois organes : l'assemblée générale des actionnaires (*Algemene Vergadering*), le conseil d'administration (*Raad van Bestuur*) et le comité de direction (*Directiecomité*).

La société est pilotée par le CA qui détermine la politique générale de la société et prend toutes les décisions à cet égard. Il prend toutes les mesures utiles ou nécessaires pour remplir l'objet social et protéger les intérêts de la société. Ses membres, au nombre de 11 à 13, sont nommés par l'assemblée générale pour un mandat d'au plus six ans. Ils sont révocables *ad nutum*. Le CA compte au moins quatre administrateurs indépendants. Les mandats sont renouvelables à volonté, sauf pour les administrateurs indépendants, qui ne peuvent bénéficier de plus d'un renouvellement. Au plus deux tiers des membres du CA sont du même sexe, ce qui dans les faits instaure un quota minimal d'un tiers de femmes. Les membres du comité de direction participent aux réunions du CA à titre consultatif, à moins qu'ils ne soient eux-mêmes administrateurs. Le CA élit en son sein un président et un vice-président. Il appartient également à l'assemblée générale de définir les rémunérations des administrateurs, avec une possibilité de distinguer les administrateurs indépendants et les autres. Il est en principe interdit aux

membres du CA d'être salariés d'une filiale de la société portuaire d'Anvers ou d'exercer un mandat rémunéré d'administrateur ou de commissaire dans une filiale.

Le comité de direction, qui assure la gestion courante dans le cadre général fixé par le CA, se compose d'au moins trois membres. Le CA nomme le président du comité de direction, dénommé administrateur délégué, qui ne peut être membre du CA, ainsi que tous les autres membres du comité de direction parmi les membres du personnel de la société. La participation au comité de direction est incompatible avec tout mandat politique. Les décisions sont prises à la majorité simple avec voix prépondérante de l'administrateur délégué qui préside. Le président du CA peut assister aux réunions du comité de direction à titre consultatif.

Enfin, un commissaire aux comptes est nommé pour trois ans renouvelables par l'assemblée générale des actionnaires pour assurer le contrôle financier et des comptes annuels.

Bien que les pouvoirs publics aient accordé une autonomie toujours croissante aux ports dans leur gestion, le gouvernement de la région flamande a souhaité disposer indirectement d'un moyen de contrôle de légalité et de coordination stratégique des politiques menées par les communes et les sociétés portuaires. C'est pourquoi l'article 23 du décret portuaire de 1999 institue l'office de Commissaire régional pour les ports (*gewestelijke havencommissaris*). Son titulaire est nommé par le gouvernement flamand avec pour tâche de veiller au respect du cadre légal. Il peut suspendre l'exécution des décisions de l'assemblée générale et du conseil d'administration qu'il estime contraire au décret portuaire ou aux dispositions légales en matière de financement. En outre, son visa est obligatoire pour toutes les décisions de création de filiales et de modifications de la participation des sociétés portuaires dans leurs filiales. Le gouvernement flamand est compétent pour trancher les différends entre le Commissaire régional et les sociétés portuaires. Toutefois, cet office est dans la pratique moins un instrument de contrôle qu'une courroie de transmission entre le pouvoir régional et les ports, afin d'assurer une coordination stratégique. D'ailleurs, on peut remarquer que l'actuel Commissaire régional est l'ancien PDG d'une filiale du port d'Anvers, et peu suspect par conséquent de vouloir soumettre les sociétés portuaires à une tutelle administrative pesante.

Au plan stratégique à l'échelle régionale de la Flandre, et par voie de conséquence à l'échelle nationale de la Belgique, la coopération entre les ports pour éviter une concurrence stérile est un enjeu majeur pour le gouvernement flamand qui y a consacré les articles 24 à 27 du décret portuaire de 1999.

Les sociétés portuaires, qui peuvent créer des accords de coopération économique avec d'autres personnes morales de droit public, doivent

collaborer avec le gouvernement flamand afin de tirer parti de l'entier potentiel portuaire *via* des initiatives communes. En outre, pour faciliter le règlement extrajudiciaire des différends entre les sociétés portuaires belges ou entre celles-ci et leurs usagers, notamment en matière commerciale, est prévue la possibilité pour les parties de recourir à l'arbitrage.

Surtout, pour soutenir la politique portuaire, et notamment la coopération entre les sociétés portuaires, est constituée une Commission portuaire flamande (*Vlaamse Havencommissie* – VHC)¹. Cet organe consultatif, présidé par un expert indépendant, se compose de 30 membres, nommés pour 4 ans par le ministre flamand en charge des travaux publics et représentant l'ensemble des parties prenantes du secteur : 8 représentants des organisations patronales et 8 représentants des syndicats d'employés ; un représentant pour la navigation fluviale, un pour le transport routier et un pour le secteur ferroviaire ; 11 représentants des ports autonomes dont 5 pour Anvers.

La Commission portuaire réalise une veille scientifique, fait des prévisions d'évolution du trafic et étudie l'évolution de la compétitivité des ports flamands. Elle organise la concertation entre ses membres pour faciliter la mise en œuvre de la politique portuaire et favoriser la coopération entre les ports. Elle formule des avis et des recommandations sur les projets des ports qui sollicitent une subvention ou un investissement de la région flamande. Si les coûts des investissements projetés dépassent 10 millions d'euros, le gouvernement flamand est tenu de saisir pour avis la Commission portuaire. Au titre de sa contribution générale à la définition de la politique portuaire, elle formule des avis et des recommandations sur les objectifs généraux de la politique de développement des infrastructures et d'exploitation des ports, sur les connections avec l'intérieur des terres, sur la concertation interrégionale et internationale, ainsi que sur les conditions de concurrence entre les ports (financement, subvention, accords de coopération). Elle présente chaque année un état des lieux des ports flamands.²

b) Le port de Rotterdam, une société anonyme classique où l'État et la commune coopèrent

Le régime de gouvernance des ports belges se rapproche sensiblement du modèle déjà retenu aux **Pays-Bas**. Les principaux ports néerlandais, Rotterdam et Amsterdam, sont en effet constitués comme des sociétés anonymes non cotées dont les actions sont détenues par des personnes publiques. La commune d'Amsterdam détient l'intégralité des

¹ L'article 24 du décret portuaire est complété par un arrêté du gouvernement flamand sur la compétence la composition et le fonctionnement de la commission portuaire. Cf. *Besluit van de Vlaamse regering betreffende de bevoegdheid, de samenstelling en de werking van de Vlaamse Havencommissie* du 12 janvier 2001.

² Dernier publié : *De Vlaamse havens* – Feiten, statistieken en indicatoren voor 2017.

parts de son port, mais la commune de Rotterdam n'en détient que 70,83 %, les 29,17 % restants étant propriété de l'État néerlandais, ce qui reflète l'importance stratégique maintes fois réaffirmée par le gouvernement néerlandais de cette infrastructure essentielle pour le pays. Cela ne donne pas automatiquement une minorité de blocage à l'État dans la société portuaire de Rotterdam, mais seulement pour certaines décisions fondamentales (réduction de capital, fusion, scission, changement des statuts et dissolution).

Toutefois, plutôt que d'adopter un texte-cadre spécialement pour les ports maritimes, le législateur néerlandais a choisi de laisser s'appliquer pleinement le code civil, hormis des dispositions sur la sécurité des ports. Plus précisément, c'est le régime structuré (*structuurvennootschap*), censé apporter des garanties de stabilité, qui s'applique aux sociétés portuaires telles que *Havenbedrijf Rotterdam N.V.*, sur laquelle nous nous concentrerons, sachant que les statuts du port d'Amsterdam et le régime applicable sont similaires. C'est à compter du 1^{er} janvier 2004 que le port de Rotterdam autrefois opéré comme une régie autonome de la commune a été transformé.

L'adoption du régime structuré est rendue obligatoire, non pas en raison d'un lien quelconque avec l'activité portuaire ou la nécessité de protéger un actif national stratégique, mais parce que la société portuaire de Rotterdam remplit trois conditions générales valables pour toute société anonyme qu'énonce le code civil néerlandais¹ :

- le capital souscrit réellement distribué aux actionnaires (*het geplaatste kapitaal*)² est supérieur à 16 millions d'euros ;
- il est institué conformément aux obligations légales un conseil d'entreprise (*ondernemingsraad*) permettant aux salariés de participer à la gestion de l'entreprise ;
- sont employés au moins 100 salariés, le port de Rotterdam employant directement environ 1 200 salariés.

Les trois organes essentiels de la société anonyme en régime structuré sont l'assemblée générale, le conseil de surveillance (*raad van commissarissen*) et la direction générale. Dans le régime structuré, l'organe de surveillance dispose de compétences très étendues. En particulier, toutes les décisions de l'assemblée générale en matière de fusion, de scission, de modification des statuts ou de dissolution de la société doivent être approuvées par le conseil de surveillance.³

Toutefois, les actionnaires de la société portuaire de Rotterdam étant uniquement des personnes publiques, certains éléments du régime structuré

¹ Art. 2:153 *Burgelijke Wetboek (BW)*.

² Un capital souscrit de 900 millions d'euros pour un capital social (*maatschappelijk kapitaal*) de 3 milliards d'euros d'après le rapport annuel *Havenbedrijf Rotterdam, Jaarverslag 2018*, p. 131.

³ Art. 2 :164 *BW*.

ne s'appliquent pas, conformément à une dérogation légale valable également pour les coopératives, les fondations ou les entreprises détenues entièrement par une seule personne physique.¹ Sans remettre en cause la plupart de ces pouvoirs élargis, la dérogation pour les sociétés anonymes de droit public vise surtout à renforcer les compétences de l'assemblée générale des actionnaires, donc celles de la personne publique qui contrôle l'entreprise.

Le changement essentiel porte sur la nomination de la direction de l'entreprise : en régime structuré normal, le conseil de surveillance nomme et révoque la direction, alors qu'en régime dérogatoire, c'est tel qu'il est défini dans les statuts du port de Rotterdam, il appartient à l'assemblée générale de nommer et révoquer la direction.² Le conseil de surveillance de la société portuaire de Rotterdam ne garde à cet égard que le pouvoir de suspendre temporairement un membre de la direction et le pouvoir de nommer le président parmi les membres de la direction.³

La direction générale du port de Rotterdam est composée de trois membres collectivement responsables devant le conseil de surveillance et l'assemblée générale de la conduite de la société et de la gestion des affaires courantes. C'est elle qui est chargée de la préparation des états financiers annuels et de l'élaboration du plan stratégique quadriennal. Un règlement interne détaillant les principes de son action et les meilleures pratiques à suivre est adopté par le conseil de surveillance.

Il appartient à la commune et à l'État en tant que constituants de l'assemblée générale de former le conseil de surveillance, qui doit comprendre entre 5 et 9 membres.⁴ La procédure de nomination des membres du conseil de surveillance par l'assemblée générale suit les dispositions du code civil applicables aux sociétés anonymes en régime structuré. Les candidats sont proposés par le conseil de surveillance lui-même sur la base d'un profil de poste établi pour préciser ses exigences en matière d'expertise, d'expérience et d'indépendance. Les propositions de candidats s'appuient notamment des recommandations que peuvent formuler l'assemblée générale et le conseil d'entreprise garantissant la représentation des salariés.⁵ Il faut une majorité de suffrages exprimés représentant un tiers des actions pour que les propositions de conseil de surveillance soient rejetées par l'assemblée générale. Dans le silence de l'assemblée générale, les candidats sont nommés membres. Le mandat dure quatre ans renouvelables.

¹ *CF. Art. 2 :154 à 2:157 BW.*

² *Par dérogation au cas général du régime structuré prévu à l'art. 2 :162 BW.*

³ *Art. 24 & 25, Statuten van Havenbedrijf Rotterdam N. V, version certifiée par acte notarié du 4 février 2014.*

⁴ *Actuellement, il existe 6 sièges au conseil de surveillance du port de Rotterdam dont un vacant, ce qui ne l'empêche pas de fonctionner.*

⁵ *Art. 2 : 158 BW et art. 29, Statuts. En principe, le conseil de surveillance doit proposer comme candidat au moins une personne qui a été recommandé par le conseil d'entreprise.*

Le conseil de surveillance élit en son sein un président et un ou plusieurs vice-présidents. Il se dote d'un règlement intérieur et établit trois commissions pour l'audit, les rémunérations et les nominations.

De façon classique, le conseil de surveillance supervise la direction générale de la société et la marche générale des affaires. Il a également pour mission de conseiller la direction. Son contrôle et ses avis portent sur les voies et moyens de réaliser les objectifs de la société, sur la stratégie et les risques liés aux activités, sur l'organisation et le fonctionnement des systèmes de contrôle internes, sur le rapport financier et sur la conformité à la réglementation. La direction est tenue de lui transmettre toutes les informations nécessaires à l'exercice de ses missions.

Certaines décisions de la direction comme la conclusion ou la rupture d'un accord de partenariat avec une autre personne morale ou une autre société dès lors que l'intérêt pour le port représente au moins 5 millions d'euros et de même pour une prise de participation de la même valeur dans le capital d'une société tierce, ainsi que pour réaliser des investissements au-delà de 10 millions d'euros ou contracter un emprunt de même montant.¹

Conformément aux statuts du port de Rotterdam, afin de renforcer sa position concurrentielle dans le contexte européen à court comme à long terme, l'objet de la société est de développer, d'aménager, de gérer et d'exploiter le complexe portuaire et industriel de Rotterdam, d'une part, d'agir comme autorité portuaire garantissant l'ordre et la sécurité maritime et facilitant l'exercice efficient et sûr des activités de transport maritime, d'autre part.² Ses revenus proviennent, d'un côté, de la location de terrains à des entreprises de stockage et transbordement ou pétrochimiques pour l'essentiel, de l'autre, de la perception de la redevance portuaire sur les navires utilisant les installations portuaires.

Le rôle économique majeur du port pour les Pays-Bas et l'exercice de missions de service public en tant qu'autorité portuaire justifie le maintien intégral de la société dans le giron de la puissance publique. C'est pourquoi aux termes des statuts, l'assemblée générale des actionnaires, qui rassemble la commune de Rotterdam et l'État néerlandais, est seule compétente pour émettre des actions. C'est aussi pourquoi les actionnaires ne peuvent être que des personnes morales de droit public ou des sociétés contrôlées exclusivement par elles.³ Des clauses supplémentaires assurent la stabilité de l'actionariat : un actionnaire qui voudrait céder ses parts doit les proposer aux autres actionnaires qui disposent d'un droit d'achat préférentiel.⁴

¹ Art. 25, Statuts.

² Art. 2, Statuts.

³ Art. 4, Statuts.

⁴ Art. 17, Statuts.

Pendant longtemps, entre 1968 et 2012, l'État néerlandais a confié la concertation, la coordination et la coopération entre les ports à une commission consultative puis à un conseil national (*Nationale Havenraad*) qui devait contribuer à améliorer leur compétitivité internationale commune. Dans le cadre d'une politique d'austérité générale promue par le gouvernement Rutte I, le conseil a été supprimé et ses missions reprises directement par le ministère de l'équipement et de l'environnement. Parallèlement, les ports maritimes se sont regroupés dans une nouvelle organisation professionnelle propre (*Branche Organisatie Zeehavens – BOZ*) destinée à porter les intérêts communs des ports, à organiser la concertation interne sur les évolutions de la politique maritime et à servir d'interlocuteur à l'État.

2. En Allemagne, une compétence régionalisée, des statuts juridiques divers mais assurant le contrôle des collectivités territoriales

En Allemagne, le précédent contrat de coalition gouvernemental, valant pour la 18^e législature, traitait la poursuite du développement du concept de port national pour les ports maritimes et intérieurs. Les objectifs du « concept de port national 2015 » étaient de :

- permettre aux ports de continuer à faire face aux défis économiques et logistiques ;
- améliorer la compétitivité des ports maritimes et intérieurs ;
- soutenir le transfert du transport de marchandises par voie ferroviaire ou maritime ;
- et contribuer à atteindre les objectifs environnementaux et climatiques du gouvernement.

Selon l'agenda maritime 2025 du gouvernement, l'économie portuaire allemande compte plus de 200 entreprises portuaires réparties sur 21 sites.

Le modèle de gouvernance des ports allemands diffère selon le port considéré. On retiendra ici le modèle du port de Hambourg, détenu par la ville qui a créé un organisme de droit public pour le gérer, et celui de Rostock, qui appartient en majorité à la ville et pour le reste au *Land*, et dont la gouvernance est assurée par une société à responsabilité limitée (*GmbH*).

Le port de Hambourg est le 3^e plus important en Europe et le 19^e à l'échelle mondiale pour les containers. Sa gouvernance a fait l'objet d'une réforme importante. En 2004, l'autorité qui constitue le gouvernement de la ville-État de Hambourg (*Senat*), après avoir examiné plusieurs formes juridiques possibles, a opté pour la création de l'autorité portuaire de Hambourg sous forme d'un organisme de droit public. Cette solution permettait notamment d'avoir plus de liberté pour recourir à des emprunts

de façon rapide et indépendante du budget de la ville et ainsi répondre efficacement et rapidement aux demandes du marché¹.

La loi régionale sur l'autorité portuaire de Hambourg du 29 juin 2005 a institué la « Hamburg Port Authority » (HPA), basée à Hambourg et détenue à 100 % par la ville-État de Hambourg. Ses statuts ont été adoptés le 4 octobre 2005² et précisent les rôles de chaque entité de la HPA. Elle a pour mission générale le développement, l'extension et la gestion du port de Hambourg, incluant la création d'une infrastructure publique, les implantations d'industries et la location des parcelles du port. À cette fin, elle est en particulier chargée de :

- la planification, la construction, l'exploitation, l'administration, le financement et la maintenance de l'infrastructure générale du port de Hambourg, du chemin de fer portuaire et des voies navigables fédérales ;
- la préparation et l'exécution des missions d'aménagement portuaire ;
- la garantie de la sécurité et de l'efficacité de la circulation fluviale ;
- l'exécution de missions relevant du domaine du pilotage portuaire ;
- l'exécution des missions relevant du droit de l'eau et de la gestion des eaux s'agissant des eaux superficielles ;
- la surveillance des systèmes privés de protection contre les inondations ;
- ou encore la planification, la conception, l'exécution, l'entretien et la surveillance des systèmes publics de protection contre les inondations, ainsi que la maintenance et l'exploitation de la plupart des ouvrages spéciaux.

La HPA réalise les missions qui lui incombent en tenant compte des intérêts du port de Hambourg à l'échelle nationale comme internationale.

En termes d'organisation, la HPA est pilotée par un conseil de surveillance (*Aufsichtsrat*) et géré par une direction générale (*Geschäftsführung*).

Le conseil de surveillance est composé de neuf membres, dont six sont désignés par le *Senat* de la ville-État de Hambourg et trois sont élus par les employés de l'établissement lors d'un scrutin « direct, libre, égal et secret ». Les règles procédurales propres à cette élection sont définies par le conseil de surveillance dans un règlement électoral, lequel doit être porté à la connaissance des employés de l'établissement sous une forme appropriée.

¹ <https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/15989/hamburg-port-authority.pdf>

² <http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psm1?showdoccase=1&doc.id=jlr-HPASaVHArahmen&st=lr>

La durée d'un mandat de membre du conseil de surveillance est de quatre ans au plus. Les membres du conseil de surveillance peuvent toutefois poursuivre leurs fonctions si, à leur expiration, les prochains membres n'ont pas encore été désignés ni élus, et ce jusqu'à leur arrivée en fonction. En cas de démission d'un membre en cours de mandat, il est remplacé soit par un membre élu suppléant, soit par un nouveau membre désigné. S'agissant des prises de décision, le quorum est atteint lorsqu'au moins la moitié des membres y prennent part, dont au moins trois membres détachés. Il peut créer des comités d'au moins trois membres. À l'échelle des comités, le quorum est de trois membres dont deux détachés. Dans les deux cas, les décisions sont adoptées à la majorité simple, les abstentions n'étant pas comptabilisées.

Le conseil de surveillance a pour mission de conseiller et surveiller la direction générale. Il a toute latitude pour demander à n'importe quel moment à la direction générale un rapport sur les affaires de la HPA, consulter et vérifier les livres et écrits ou encore effectuer des visites sur place. Il est responsable de la nomination, de l'emploi et du licenciement des membres de la direction générale. Il nomme également les commissaires aux comptes. Il a mandat pour vérifier la régularité de la gestion et de l'utilisation des subventions octroyées par la ville-État de Hambourg. Il doit approuver le rapport annuel, le rapport de gestion et la proposition d'utilisation du résultat annuel, il doit également rendre compte de ce résultat aux autorités compétentes. Son approbation est nécessaire pour plusieurs opérations fondamentales de la HPA, telles que le budget et ses modifications, la fixation de frais applicables, la mise en place de règles de base concernant la conclusion, la modification ou l'annulation des contrats, la création de sociétés ou la gestion de droits de participation (cession, augmentation ...) ou encore l'acquisition de terrains.

La direction générale est composée de deux membres qui en partagent la responsabilité. Ils sont nommés pour cinq ans renouvelables. L'un des deux est cependant désigné par le conseil de surveillance pour exercer la présidence de la direction. Celui-ci représente alors la direction générale auprès du public, des autorités, des associations, des médias ... Elle dirige la HPA et, à ce titre, doit prendre en compte les règlements législatifs et juridiques, ainsi que les dispositions statutaires, et veiller à leur observation. Elle doit tenir compte des intérêts publics fixés par le *Senat* et de la politique portuaire. La HPA est représentée par la direction générale pour les affaires contentieuses comme non contentieuses. La direction générale est tenue de prendre toute mesure appropriée, notamment par la mise en place d'un système de surveillance adapté, afin d'éviter que le développement, la continuité et la situation économique de la HPA soit menacés. La HPA est divisée en plusieurs pôles : public, commercial, fonctions administratives et filiales.

La direction générale doit rapporter devant le conseil de surveillance sur la politique générale prévue et les questions fondamentales pour son avenir, au moins une fois par an et à chaque changement économique majeur, sur la rentabilité de la HPA, sur le déroulement des affaires et la situation de la HPA, sur les affaires essentielles pour la rentabilité ou la liquidité de la HPA, sur les affaires liées aux filiales et aux participations et sur les cas de recours à des expertises lors de l'année d'exercice écoulée pour lesquels la valeur contractuelle a dépassé les 25 000 euros.

Les relations de la HPA avec la ville-État de Hambourg sont réglées au §10 de la loi régionale instituant l'autorité portuaire. L'autorité de tutelle exerce la surveillance technique et juridique de la HPA.¹ Certaines décisions du conseil de surveillance nécessitent l'approbation de l'autorité de tutelle. La Cour des comptes de la ville-État de Hambourg supervise la gestion économique.

En termes financiers, le rapport annuel 2018 indique que les revenus ont augmenté de 37 millions d'euros entre 2017 et 2018, qui s'expliquent par l'augmentation des loyers perçus, des contrats de location, par l'augmentation des redevances portuaires et des revenus des ports ainsi que par des revenus exceptionnels à l'instar de la vente d'un bateau. Le résultat net était de 18,2 millions d'euros, en hausse significative depuis l'année précédente (+ 80,8 millions d'euros). Ce résultat est expliqué d'une part par un financement public complet du secteur public de la HPA pour la 1^{ère} fois et d'autre part par un excellent résultat de son secteur commercial.

La fiche de l'ISEMAR sur le port de Hambourg précisait à ce propos que « *La HPA peut être divisée en deux grands pôles : le pôle commercial construit, entretient et gère les infrastructures à caractère commercial. Le financement relève alors de la sphère privée (pas de financements publics). Le pôle municipal construit, gère et entretient les infrastructures à caractère public et peut faire appel pour cela aux financements publics. Dans le premier cas, la ressource financière provient du fruit des concessions (les royalties), tandis que dans le second elle est issue des taxes portuaires (droits de ports)* »².

Le port de Hambourg a réalisé en 2017 une manutention de conteneurs à hauteur de 8,8 millions de pièces, dont 6,9 millions par la société portuaire *Hamburger Hafen und Logistik Aktiengesellschaft (HHLA)*, détenue à 69,58 % par une entreprise elle-même détenue à 100 % par la ville-État de Hambourg.

¹ *L'autorité de tutelle est l'autorité régionale compétente pour l'économie, les réseaux et l'innovation. (III, Anordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Hamburg Port Authority du 1^{er} décembre 2009).*

² <https://www.isemar.fr/wp-content/uploads/2016/11/note-de-synthese-isemar-89.pdf>

En contrepoint, on présentera brièvement le port de Rostock sur la Baltique. Il est la propriété à la fois du *Land* de Mecklenburg-Vorpommern (à 25,1 %) et de la ville hanséatique de Rostock (à 74,9 %)¹.

Il s'agit d'une société à responsabilité limitée dont le but est de promouvoir la position concurrentielle du port de Rostock. Pour ce faire, la société développe et construit des infrastructures et des espaces dans le but qu'ils soient utilisés par des tiers contre rémunération. Plus précisément, ses missions principales consistent en :

- l'administration, le développement et l'entretien des infrastructures portuaires ;

- la location de terrains et de biens immobiliers pour des locaux dans la zone commerciale du port de Rostock et la fourniture de prestations de service public.

La société est gérée par un directeur général. Le conseil de surveillance comporte 6 personnes, issues du conseil municipal de la ville pour 4 d'entre elles, dont le président, du ministère de l'énergie, l'infrastructure et la digitalisation du *Land* de Mecklenburg-Vorpommern et de la chancellerie du *Land*.

Jusqu'en 2016, le port de Rostock était connu sous le nom de « port de Rostock – société de développement à responsabilité limitée (HERO) ». Le changement de nom est officiellement intervenu début 2017, dans le but d'améliorer la communication internationale et de simplifier la communication locale et régionale². En 2018, 25,6 millions de tonnes de biens ont été manutentionnés dans le port de Rostock.

3. Un régime latin organisé autour de réseaux d'établissements publics d'État à statut légal

a) *La réforme de 2016 en Italie visant à rationaliser les implantations et réorganiser la gouvernance des ports*

En **Italie**, les statuts et la gouvernance des grands ports maritimes sont régis par la loi et répondent à un modèle uniforme. Le régime actuel est le fruit de la réforme des autorités portuaires de 2016³ qui a significativement modifié la loi portuaire de 1994⁴. Cette réforme faisait partie des actions destinées à mettre en œuvre le Plan stratégique national

¹ <https://www.rostock-port.de/hafen-rostock/rostock-port/das-unternehmen.html>

² http://www.b4bmv.de/nachrichten/mittleres-mecklenburg_artikel,-Aus-Hafen-Entwicklungsgesellschaft-Rostock-mbH-wird-die-Rostock-Port-GmbH-arid,161096.html

³ Decreto Legislativo n. 169 – Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità di sistema portuale, du 4 août 2016. Pour une appréciation juridique de la réforme, voir F. Mancini, « Le Autorità di sistema portuale » in *Il Libro dell'Anno del diritto* 2017.

⁴ Legge n. 84 – Riordino della legislazione in materia portuale, du 28 janvier 1994.

des ports et de la logistique, prévu par le législateur dès 2014 et pour l'élaboration duquel la Cour constitutionnelle a exigé l'implication des régions¹. Le cadre légal du système portuaire, comme l'organisation du réseau et les orientations stratégiques de la politique portuaire, demeurent toutefois solidement dans les mains de l'État italien.

L'axe central de la réforme de 2016 dans la droite ligne du plan stratégique antérieur est l'adoption d'une perspective systémique destinée à limiter les effets de l'émiettement, de l'incohérence des politiques et de la compétition stérile entre les ports individuels. Pour tirer parti de la position stratégique de l'Italie en Méditerranée dans un contexte de concurrence internationale intense, il a été considéré comme nécessaire de regrouper et de redimensionner les ports autour de bassins maritimes régionaux, de redessiner les organes dirigeants pour simplifier les procédures de décision et de promouvoir le développement des infrastructures et des interconnexions.

Les 24 précédentes autorités portuaires ont été remplacées par 15 autorités de système portuaire (*Autorità di sistema portuale*) correspondant à 15 bassins maritimes regroupant 57 ports italiens de portée nationale ou internationale². La définition des bassins maritimes régionaux et la distribution des ports relevant de chaque autorité sont fixées par la loi. Pour chaque autorité dans chaque bassin, on retrouve en général un schéma articulant un grand port siège de l'autorité (Gênes, La Spezia, Livourne, Civitavecchia, Gioia Tauro, Bari, Ancône, etc.) et plusieurs ports plus petits comme satellites. C'est ce réseau portuaire articulant le port-centre et les ports satellites qui constitue pour chaque autorité son « système portuaire » selon l'expression retenue par le législateur italien. Certaines autorités dans certains bassins ne couvrent qu'un seul port (Tarente pour la mer Ionienne). Certaines régions (Ligurie, Sicile, Pouilles) comptent deux autorités de système portuaire.

Le schéma n'est toutefois pas définitivement figé. Les présidents de région peuvent demander au ministre de l'infrastructure et des transports d'insérer un port d'importance régionale ou transféré à la région au sein du réseau préexistant d'une autorité ou de transférer un port du ressort d'une autorité à celui d'une autre. Une clause de révision est inscrite dans la loi pour ouvrir la possibilité, à compter de trois ans après l'entrée en vigueur du décret législatif de 2016, soit depuis septembre 2019, de réduire le nombre d'autorités et de redessiner les domaines portuaires en fonction des volumes de trafic et des interactions entre les plateformes logistiques³.

¹ L'article 117 de la Constitution italienne place les ports et aéroports civils et les grands réseaux de transports et de navigation parmi les matières de compétence législative concurrente entre l'État et les régions.

² Dans le précédent schéma d'organisation, 38 de ces ports étaient dirigées par des autorités portuaires.

³ Art. 6, al. 14, DLeg. 169/2016. Cette possibilité n'a pas encore été utilisée.

Il convient de remarquer que le ressort d'intervention des nouvelles autorités n'est plus le port mais bien une sorte de circonscription territoriale élargie. La gouvernance des activités portuaires dans chacun des 15 bassins est assurée depuis le port-centre tandis que des structures administratives d'exécution et de gestion sont installées dans les ports satellites sous la forme de bureaux territoriaux sous la direction du secrétaire général de l'autorité de système portuaire.

Le modèle italien impose un régime juridique et un modèle de gouvernance uniques à l'ensemble des 15 autorités portuaires, même si leur taille, leur trafic, leur importance économique, la structuration interne du réseau formé du port-centre et des ports satellites diffèrent grandement. C'est la considération domaniale qui paraît l'emporter : le port, abstraction faite des activités entrepreneuriales qu'il abrite, est avant toute une propriété publique appelée à être gérée de façon uniforme par la puissance publique.

La question du statut juridique est formellement tranchée par la loi en fonction des considérations précédentes. Les autorités de système portuaire sont des établissements publics administratifs de l'État (*ente pubblico non economico di rilevanza nazionale*). Elles sont dotées de la personnalité juridique, ainsi que de l'autonomie administrative, organisationnelle, réglementaire, comptable et financière. Devant toute juridiction, elles peuvent être représentées par leurs propres conseils ou par ceux de l'État (*Avocatura dello Stato*).

Toutefois, l'autonomie des autorités portuaires doit être relativisée. D'abord un cadre légal précis lié au statut d'EPA complété par les dispositions spécifiques de la loi de 1994 révisée s'impose à elles. En particulier, les dispositions relatives à l'emploi public¹ s'appliquent à son personnel. Ensuite, elles sont placées sous la tutelle du ministre des infrastructures et des transports. Cette tutelle comprend non seulement un pouvoir de surveillance mais aussi un pouvoir d'orientation. Plusieurs actes et mesures internes, tels que procédures de recrutement du personnel, modes d'attribution des fonctions de direction et préparation des bilans comptables, sont soumis à l'approbation du ministre. La Cour des comptes contrôle enfin la gestion financière des autorités portuaires².

Les missions des autorités dans chaque bassin sont essentiellement le pilotage, la programmation, la coordination, la régulation et le contrôle des opérations et services portuaires dans leur ressort, l'octroi des autorisations et concessions, le pouvoir de police administrative, notamment en matière de sécurité, la maintenance des installations, la promotion du raccordement des réseaux logistiques, l'administration des biens du domaine public maritime qui leur échoit.

¹ DLeg n. 165 – *Testo unico sul pubblico impiego*, du 30 mars 2001.

² Art. 6, al. 5, 7 et 9 & Art. 12, DLeg. 169/2016.

En revanche, conformément à leur statut d'établissement public administratif, les autorités de système portuaire ne peuvent réaliser, ni directement ni par l'intermédiaire de sociétés, aucune opération économique portuaire proprement dite, ni aucune activité étroitement connexe. La réforme de 2016 n'a pas modifié ce point. Malgré l'interdiction d'entrer dans la sphère économique, les autorités de système portuaire peuvent toutefois prendre des participations minoritaires dans des initiatives visant à la promotion de liaisons logistiques et intermodales¹. On notera également que le juge a pu retenir d'autres qualifications pour des autorités portuaires dans des affaires concrètes. Par le passé, avant la réforme de 2016, la cour de cassation italienne avait retenu la qualification d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) en examinant la relation de travail entre le port et son personnel². Surtout très récemment, le tribunal de Gênes a retenu la qualification d'entreprise en appliquant le droit communautaire de la concurrence³.

À titre d'exemple, l'autorité du système portuaire de l'Adriatique Orientale, basée à Trieste, est parfaitement dans son rôle lorsqu'elle signe le 5 novembre 2019 un mémorandum d'accord avec le conglomérat d'État chinois et géant des infrastructures CCCC (*China Communications Construction Company*) dans le cadre du programme des nouvelles routes de la soie auxquelles l'Italie a adhéré en mars 2019. Il vise la création d'une plateforme logistique connectée au port de Trieste, la mise en service d'entrepôts par le groupe chinois et le lancement de projets-pilotes en commun dans l'arrière-pays de Shanghai et de Shenzhen. L'idée est de constituer un canal logistique intégré entre l'Italie et la Chine dont le port de Trieste serait le pivot. Les investissements sont réalisés par CCCC sans participation directe de l'autorité portuaire, qui agit comme expert technique et comme facilitateur et promoteur du projet en Italie à l'égard des entreprises et des pouvoirs publics.

En matière de gouvernance et de structuration interne des autorités portuaires, la réforme de 2016 a produit des changements significatifs traduisant une volonté de séparer les organes de décision et de consultation. Sont désignés par le législateur comme organes des autorités, le président, le comité de gestion, dont dépend le secrétariat général, et le collège des auditeurs (*collegio dei revisori dei conti*)⁴. Parallèlement, est institué un

¹ Art. 6, al. 4 et 11, DLeg. 169/2016.

² Cass., S.U. n. 10279, du 28 octobre 1998 & Cass., n. 13279, du 14 octobre 2000.

³ T. Genova, S. n. 1016, du 11 avril 2019, *Autorità portuale di Genova c/ Steinweg - GMT*. En l'espèce, un concessionnaire s'estimait défavorisé dans la mesure où l'autorité de système portuaire avait réalisé une série de travaux d'infrastructures au bénéfice d'un concurrent, alors qu'elle avait reçu la même demande du plaignant. Elle aurait ainsi faussé la concurrence entre entreprises intervenant dans le port de Gênes en abusant de sa position dominante (et même monopolistique) en matière de gestion des concessions et de maintenance des infrastructures communes.

⁴ Art. 7 à 11, DLeg. 169/2016.

organisme partenarial rassemblant les parties prenantes du secteur maritime (*organismo di partenariato della risorsa mare*).

Le président de chaque autorité portuaire est désormais nommé directement par le ministre des infrastructures et des transports, en accord avec le président de la région, parmi les citoyens de l'Union européenne faisant la preuve d'expérience et de qualification professionnelle dans le secteur de l'économie des transports et des ports. Selon les données de la chambre des députés italienne, sont parvenus fin 2016 au ministre 334 manifestations d'intérêt pour les 15 postes de président des nouvelles autorités de système portuaire. Le mandat du président dure quatre ans, renouvelable une fois.

Son rôle est absolument prépondérant. C'est le président qui assume tous les pouvoirs d'administration ordinaire et extraordinaire, réserve faite des attributions légales des autres organes de l'autorité. En d'autres termes, il exerce par défaut toute compétence qui ne serait pas attribuée par la loi à un autre organe de l'autorité portuaire. Il assure la représentation légale de l'autorité. Il préside le comité de gestion et propose la nomination du secrétaire général. Il soumet au comité de gestion le plan opérationnel triennal et le plan de régulation du réseau portuaire du bassin géré par l'autorité. Il décide en propre des concessions, après avoir entendu le comité de gestion. Il pourvoit à la coordination des activités relevant des administrations publiques dans le port - hormis ce qui relève du guichet unique douanier et des contrôles douaniers -, ainsi qu'à la coordination et au contrôle des activités soumises à autorisation ou concession et des services portuaires. Il promeut les programmes d'investissements en infrastructures qui prévoient des financements de l'État ou d'autres autorités publiques italiennes ou européennes. Il administre le domaine maritime dans le ressort de l'autorité. Il rend compte annuellement au ministre.

La composition du comité de gestion a été rénovée en 2016 pour lui faire perdre toute fonction de représentation des intérêts économiques, qui était auparavant une de ses raisons d'être. Il rassemble désormais uniquement des représentants publics. Le comité de gestion est ainsi composé du président de l'autorité, qui le préside et dont le vote prévaut en cas d'égalité des voix, d'un représentant de la région, d'un représentant de chaque commune concernée, d'un représentant de la direction régionale des affaires maritimes du ministère des transports. Le mandat dure quatre ans, renouvelable une fois mais devient caduc en cas de nomination d'un nouveau président. Normalement, le comité de gestion se réunit tous les deux mois sur convocation du président, et à chaque fois qu'un tiers des membres le requiert. Le comité de gestion adopte les différents documents stratégiques élaborés par le président, il approuve le bilan prévisionnel, le règlement comptable et le rapport annuel, il délibère sur les autorisations et concessions d'une durée supérieure à 18 mois en fixant les redevances selon les dispositions réglementaires, il délibère sur proposition du président sur la dotation de l'autorité, il nomme le secrétaire général sur

proposition du président. Le secrétaire général, qui assure le secrétariat du comité de gestion et supervise les offices territoriaux dans les ports satellites, est employé sur un contrat de droit privé d'une durée de quatre ans reconductible une fois.

Le collège des auditeurs comprend trois membres nommés par décret du ministre des infrastructures et des transports. Son président est nommé par le ministre des finances. Il vérifie la régularité des comptes de l'autorité portuaire.

Pour répondre au resserrement de la composition du comité de gestion autour des collectivités territoriales concernées, la réforme de 2016 a prévu symétriquement l'instauration d'un nouvel organisme partenarial rassemblant les intérêts économiques prenant part à la vie du port. Présidé par le président de l'autorité de système portuaire, l'organisme partenarial comprend les commandants de la capitainerie des ports et un représentant pour chacune de ces catégories d'activités intervenant sur le port : armateurs, industriels, opérateurs portuaires de transbordement et stockage, expéditionnaires, opérateurs logistiques intermodaux, opérateurs ferroviaires, agents et consignataires maritimes, transporteurs routiers, opérateurs de tourisme éventuellement. Trois représentants des salariés des entreprises opérant dans le port en sont aussi membres. L'organisme de partenariat exerce une fonction consultative qui l'amène à se prononcer notamment sur le plan opérationnel triennal, sur le plan de régulation du réseau portuaire et sur les projets de bilans financiers. Lorsqu'elle s'écarte des avis de l'organisme partenarial, l'autorité portuaire est tenue de motiver sa décision.

Pour harmoniser et assurer la cohérence des choix stratégiques des ports italiens, au-delà de la simple tutelle du ministre de l'équipement et des transports, a été instituée auprès de celui-ci une Conférence nationale de coordination des autorités de système portuaire¹. Sont visées explicitement les choix stratégiques en matière de grands investissements d'infrastructures, les choix de planification urbaine dans l'aire portuaire, les politiques de concession sur le domaine public et la promotion sur les marchés internationaux. La Conférence nationale de coordination est présidée par le ministre compétent et comprend tous les présidents des autorités de système portuaire et deux représentants de la Conférence unifiée² où échangent l'État, les régions et les communes. Un expert de l'économie des transports et des ports peut être nommé par décret comme

¹ Art. 11ter, DLeg. 169/2016.

² La Conferenza unificata est formée de la réunion de deux organes généraux de coopération et de concertation entre l'État et les régions et provinces autonomes d'une part, entre l'État et les communes d'autre part. Elle est impliquée lorsque sur un même sujet d'intérêt national à la fois les régions et les communes doivent pouvoir exprimer. En raison de la structure constitutionnellement régionale de l'Italie, la conférence permanente pour les rapports entre l'État et les régions joue d'ordinaire un rôle prépondérant dans l'articulation des politiques publiques. La compétence des communes en matière de transport urbain et d'urbanisme justifie leur association à la concertation en l'espèce.

conseil. Sont également invités aux réunions de la Conférence de coordination les représentants des organisations patronales et syndicales du secteur les plus représentatives au plan national.

b) *Un modèle espagnol à deux niveaux articulant organisme central national et autorités portuaires locales*

En **Espagne**, l'État détient la compétence exclusive en matière de marine marchande, de pavillons, de signalisation maritime et de ports d'intérêt général, selon l'article 149, al. 1, 20° de la Constitution de 1978. L'ensemble de la législation régissant le système portuaire est rassemblé dans un texte unique¹ entièrement refondu en 2011. Ainsi, les grands ports maritimes ne sont du ressort ni des communautés autonomes, ni *a fortiori* des communes, les collectivités territoriales ne fixant pas leur régime juridique et n'en détenant pas la propriété. Toutefois, en tant que parties prenantes, elles participent à leur administration, notamment à la désignation des organes de direction, dans le cadre légal fixé par l'État².

Le système portuaire espagnol, placé sous la tutelle du ministre de l'équipement et du développement économique (*Fomento*), s'articule sur deux niveaux central et déconcentré. Une agence nationale créée en 1992, *Puertos del Estado*, est chargée de l'exécution de la politique portuaire du gouvernement, de la coordination et du contrôle des 28 autorités portuaires déconcentrées qui gèrent en autonomie les 46 ports d'intérêt général figurant en annexe de la loi portuaire.

Ce concept est défini par le législateur et désigne essentiellement les ports à vocation commerciale internationale ou ceux dont la zone d'influence couvre plusieurs régions ou ceux qui sont d'importance stratégique pour l'économie nationale ou pour la sécurité du trafic maritime. La liste des grands ports maritimes relevant de l'État peut être modifiée pour suivre l'évolution du contexte par décret. La perte de la qualification d'intérêt général entraîne le transfert du port à la communauté autonome où il est situé.³

Le statut juridique de *Puertos del Estado* comme des 28 autorités portuaires est celui d'établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (*entidad pública empresarial*). Chacun de ces établissements dispose donc de la personnalité juridique, d'un patrimoine propre et d'une pleine capacité d'agir. En dehors de l'exercice des prérogatives de puissance publique que lui confère la loi pour l'exécution de ses missions, il est pleinement régi par le droit privé. Il est contraint par le droit public essentiellement en matière de passation de marchés, de gestion de son domaine et de prélèvement de

¹ Real Decreto Legislativo, 2/2011, por el que se aprueba el *Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*, du 5 septembre 2011. La législation originale de base se trouvait rassemblée dans la loi 27/1992 sur les ports de l'État et la marine marchande.

² Art. 11, RDL 2/2011.

³ Art. 4, RDL 2/2011.

redevances. Dans ces cas, les actes de *Puertos del Estado* et des autorités portuaires revêtent la nature d'actes administratifs¹.

Comme en Italie, il est interdit aux établissements publics du système portuaire espagnol d'assurer directement ou indirectement des services portuaires commerciaux, sauf carence manifeste de l'initiative privée. En particulier, *Puertos del Estado* comme les 28 autorités portuaires ne peuvent avoir de participation dans des sociétés dont l'objet et l'activité fondamentale ne sont pas liés au développement d'activités portuaires, logistiques, de transport ou technologiques qui promeuvent directement la compétitivité des ports. Ils ne peuvent pas non plus détenir de participation dans des sociétés qui directement ou indirectement seraient titulaires d'une concession sur le domaine public portuaire².

Dans le cadre de ses compétences de planification, de coordination et de contrôle, *Puertos del Estado* a notamment pour tâches³ de :

- définir les objectifs de l'ensemble du système portuaire dépendant de l'État et les plans d'entreprise des autorités portuaires, en accord avec celles-ci, dans le cadre fixé par le ministre de tutelle ;
- exercer le contrôle de l'efficacité de la gestion et le suivi de la réalisation des objectifs fixés à chaque autorité portuaire ;
- approuver la programmation financière et d'investissements des autorités portuaires, ainsi que leurs comptes consolidés ;
- proposer, le cas échéant, des contributions du budget national pour financer des ouvrages et des infrastructures dans les grands ports maritimes ;
- autoriser la participation des autorités portuaires dans des sociétés commerciales, l'acquisition ou l'aliénation d'actions⁴ ;
- planifier, normaliser, inspecter et contrôler le fonctionnement des services de signalisation maritime ;
- favoriser la coordination des politiques commerciales des autorités portuaires à l'international, dans le respect à la fois de l'autonomie des autorités et des compétences des communautés autonomes ;
- coordonner et superviser les actions de l'État en matière d'intermodalité, de logistique et de transport qui touchent aux grands ports maritimes.

¹ Ces principes généraux du droit public espagnol, ainsi que les législations précises qui les posent dans l'ordre juridique national, sont rappelés explicitement à l'art. 16, RDL 2/2011 pour l'agence centrale et à l'art. 24, RDL 2/2011 pour les autorités portuaires déconcentrées.

² Art. 46, RDL 2/2011.

³ Art. 18, RDL 2/2011.

⁴ Si ces opérations entraînent l'acquisition ou l'octroi d'une position majoritaire, l'autorisation remonte au Conseil des Ministres.

L'exécution de ces missions donne lieu à l'élaboration d'un rapport annuel sur la politique portuaire, remis au ministre de tutelle qui le transmet au Parlement.

La gouvernance et l'administration de *Puertos del Estado* dépendent du conseil de direction et du président de l'établissement public, qui assure également la présidence du conseil de direction¹. Le conseil de direction comprend entre 12 et 15 membres désignés pour un mandat de quatre ans renouvelable par le ministre de l'équipement et du développement économique. Le président est nommé par décret en conseil des ministres sur proposition du ministre. Il dispose d'une voix prépondérante au sein du conseil.

Enfin a été institué un conseil consultatif auprès de *Puertos del Estado*, comprenant un représentant de chaque autorité portuaire et présidé par le président de l'établissement public national. Il facilite la concertation entre les deux niveaux central et déconcentré. Cette concertation vise en particulier à élaborer en commun le cadre stratégique du système portuaire d'intérêt général, ratifié par le conseil de direction et approuvé par le ministre de l'équipement. Ce *Marco Estratégico*, prévu par le législateur², est le document central de planification de la politique portuaire définissant le modèle de développement, les principes de mise en œuvre, les objectifs généraux en matière technique, économique, financière et de ressources humaines pour l'ensemble du système espagnol.

On pourrait dire que l'Espagne a pratiquement transféré la tutelle des autorités portuaires du ministre vers *Puertos del Estado* qui agit bien comme une agence d'État. C'est la principale différence systémique avec le modèle italien dont elle est très proche³.

Parallèlement, au niveau local, les 28 autorités portuaires⁴ jouissent de l'autonomie fonctionnelle et de gestion, sans préjudice des compétences du ministre exercées par l'intermédiaire de *Puertos del Estado*. Par décret du gouvernement, plusieurs ports d'intérêt général situés sur le territoire d'une même communauté autonome peuvent être regroupés sous l'autorité d'une même autorité portuaire.

Aux termes de la loi dans sa version de 2011, les autorités portuaires sont principalement compétentes en matière de gestion et de contrôle des services portuaires généraux, d'aménagement de la zone de service du port, de planification, construction, maintenance et exploitation des ouvrages du port, de gestion du domaine public maritime, de stimulation des activités industrielles et commerciales et la coordination du trafic portuaire maritime

¹ Art. 20 à 22, RDL 2/2011.

² Art. 52, RDL 2/2011.

³ Il est possible que dans les faits, le choix de l'Espagne renforce le poids du pouvoir central, mais les moyens de confirmer cette hypothèse échappent au cadre de cette étude.

⁴ Parmi les principaux ports maritimes espagnols, il faut retenir Valence, Algésiras, Barcelone, Las Palmas et Bilbao. C'est la façade méditerranéenne qui est de loin la plus importante.

et terrestre. Dans le cadre de l'exercice de ces compétences, elles ont notamment la charge de rédiger les plans d'aménagement de la zone de service, de construire les ouvrages nécessaires, d'approuver les projets d'investissement, de veiller à la sécurité (substances dangereuses, terrorisme, incendies, protection civile et pollution marine), d'octroyer les concessions et autorisations d'utilisation du domaine public et d'approuver librement les tarifs des services commerciaux qu'elles prêtent.

Trois types d'organe interne se trouvent dans les autorités portuaires. Les organes de gouvernance sont le conseil d'administration et le président, tandis qu'un directeur agit comme organe de gestion et que le Conseil de la navigation et du port intervient en soutien¹. C'est dans le conseil d'administration que les collectivités territoriales retrouvent un levier d'action. En effet, le conseil d'administration des autorités portuaires est composé du président de l'autorité, qui agit également comme président du CA, le capitaine maritime, chargé de la sécurité de la navigation et des installations, membre de droit, et 10 à 13 autres membres désignés par la communauté autonome où est situé le port².

Toutefois la loi encadre le pouvoir de nomination des régions espagnoles. L'État doit être représenté par trois membres, outre le capitaine maritime, dont un fonctionnaire du ministère de la justice³ et un représentant de *Puertos del Estado*. La communauté autonome est représentée au CA par le président qu'elle nomme et par quatre autres membres⁴. Une fois décomptés les représentants de l'État et de la communauté autonome, les membres restant à nommer au CA de l'autorité portuaire permettent d'assurer la représentation des communes où est localisée la zone portuaire pour le tiers des sièges restants et celle des intérêts économiques et sociaux (chambre de commerce et d'industrie, organisations patronales et syndicales, branches professionnelles pertinentes) pour les deux tiers des sièges restants. Hormis pour les membres qui la représentent elle-même, la communauté autonome est tenue de respecter les candidatures qui lui sont proposées par l'État, les communes ou les intérêts économiques constitués. Dans ce format, le CA de l'autorité portuaire en Espagne se rapproche de la composition du comité de gestion des ports italiens avant la réforme de 2016.

Un régime d'incompatibilité est prévu pour compléter l'encadrement des nominations au CA des autorités portuaires. Il ne peut s'agir que de citoyens de l'Union européenne. Sont exclus les propriétaires, associés, conseillers, directeurs, gérants des sociétés actives sur le port dès lors qu'elles détiennent une concession, une autorisation ou un contrat les

¹ Art. 30 à 34, RDL 2/2011.

² Aux Canaries et aux Baléares, le nombre d'autres membres du CA peuvent aller jusqu'à 16. Dans les ports de Ceuta et Melilla, ce sont les communes à statut particulier qui les désignent.

³ Plus précisément, il doit s'agir d'un *Abogado del Estado*, un haut fonctionnaire chargé de la représentation en justice de l'État espagnol.

⁴ Aux Canaries et aux Baléares, sont représentés également chaque entité administrative locale qui correspond à une île de l'archipel (*cabildo* /consell).

liant avec l'autorité portuaire. Sont aussi exclus tous ceux qui détiennent une participation ou ont un intérêt direct dans des entités qui réalisent des ouvrages ou des fournitures ou proposent des offres pour la réalisation d'ouvrages ou de fournitures, sauf s'il s'agit d'un établissement public ou de sociétés de droit public. Est enfin exclu le personnel de l'autorité et des sociétés actives sur le port, sauf celui qui détient un mandat syndical local ou national.

Il revient au CA d'administrer le port, de délimiter et d'attribuer les fonctions et responsabilités au sein de l'autorité, d'approuver l'organisation de l'autorité proposée par le président, d'établir des normes de gestion et des règles de fonctionnement interne, d'approuver les projets de budgets, d'approuver les comptes annuels, d'autoriser les investissements et les opérations financières, d'approuver tout contrat ou convention, de favoriser la libre concurrence sur le port et de réaliser tout acte de gestion du patrimoine propre du port.

Il revient au président de l'autorité portuaire nommé par la communauté autonome d'assumer la représentation permanente de l'établissement en toute circonstance. Il convoque, fixe l'ordre du jour et préside les réunions du CA. Il établit les directives générales de gestion des services internes de l'établissement. Il présente au CA le plan d'entreprise, qui comprend les objectifs de gestion et les critères de suivi, ainsi que les projets de budgets, les modalités d'exécution, les programmes d'investissement et de financement et les comptes annuels. Il ordonne les dépenses conjointement avec le directeur chargé de la gestion ordinaire et administrative.

Enfin, le Conseil de la navigation et du port agit comme organe de soutien et d'information auprès de la capitainerie du port et du président de l'autorité portuaire. La loi reste évasive sur ses fonctions et laisse à l'appréciation du CA la composition et les modalités de désignation des membres du Conseil de la navigation. Elle se contente d'indiquer qu'il comprend des personnes ou entités (sociétés publiques et privées, syndicats représentatifs) qui ont un intérêt au bon fonctionnement du port ou qui peuvent contribuer à ce même bon fonctionnement.

4. Contrepoint dans la zone Asie-Océanie

a) Les évolutions du port de Singapour

Dans la période suivant immédiatement l'indépendance de l'empire britannique, au moment où **Singapour** fait encore partie de la fédération malaise (1963-1965), est constituée une autorité portuaire publique, *Port of Singapore Authority*. Il s'agit alors d'un *statutory board*, soit une agence autonome de l'État créée par une loi qui en fixe la fonction, les pouvoirs et les statuts. C'est sous ce régime juridique que le port croît jusqu'à devenir le plus important du monde en 1982.

Une grande réforme est lancée en 1996-1997 pour garantir, d'après le gouvernement, que le port réponde avec agilité et efficacité aux développements du secteur et à l'évolution du marché. L'objectif est de scinder l'autorité portuaire en une autorité de régulation, dont les compétences sont élargies à l'ensemble du domaine maritime civil, et une entreprise agissant comme opérateur portuaire. Deux lois successives viennent ainsi :

- constituer la *Maritime and Port Authority of Singapore*¹, une nouvelle agence autonome d'État sous la tutelle du ministre des transports résultant de la fusion d'un service ministériel chargée de la marine, d'une agence maritime et du service de la réglementation de l'ancienne *Port of Singapore Authority* constituée en 1964 ;

- dissoudre l'ancienne *Port of Singapore Authority* et constituer une nouvelle société par actions *PSA Corporation Limited*².

La *Maritime and Port Authority of Singapore* a plusieurs missions caractéristiques d'une autorité de régulation. Elle fixe la réglementation, contrôle le trafic maritime et gère les services et les équipements du port. Elle veille notamment à la sécurité du trafic et des installations, ainsi qu'à la signalisation. Elle promeut l'utilisation du port et veille à son amélioration et à son développement. Elle octroie licences et autorisations d'activité sur le port. Elle tient le registre des pavillons. Elle veille à préserver la concurrence et un fonctionnement équitable et efficace du marché. Elle conseille le gouvernement sur sa politique maritime. Elle représente Singapour dans les instances internationales relatives au trafic maritime. L'autorité maritime et portuaire de Singapour est formée d'un collège d'au moins quatre membres désignés par le ministre des transports. Ses services sont placés sous la responsabilité d'un directeur général.

En 2003, l'opérateur portuaire d'État *PSA Corporation* a été restructuré. Le groupe est désormais organisé en filiales contrôlées par une holding *PSA International Private Ltd*. La holding gère le portefeuille financier et peut également offrir des services de conseil en management portuaire, en opération portuaire et en nouvelles technologies. Les filiales procurent des services portuaires, gèrent des terminaux et développent des logiciels et des systèmes d'information à finalité portuaire et maritime. Parmi les filiales, il convient de mentionner *PSA Singapore*, opérateur portuaire à Singapour même, et *PSA Antwerp* qui est le plus gros manutentionnaire de containers du port d'Anvers. *PSA International* est aussi très actif en Chine et dans toute l'Asie (Inde, Corée, Japon, Indonésie, Vietnam, Thaïlande), en Europe (Italie, Belgique, Portugal) et en Amérique latine (Argentine, Colombie, Panama)³. Le gouvernement de Singapour contrôle *PSA International* par

¹ *Maritime and Port Authority of Singapore Act, n° 7 du 2 février 1996 (Statutes of Singapore, Chapter 170A)*.

² *Port of Singapore Authority (Dissolution) Act, n° 6 du 1^{er} octobre 1997*.

³ *PSA International, The Code Decoded, Annual Report 2018, pp. 36-37*.

l'intermédiaire de la société d'État constituée pour gérer les actifs et participations de Singapour, Temasek Holdings, qui dispose d'un portefeuille valant 308 milliards de dollars en 2018.

Au niveau de sa structuration interne, PSA International est pilotée par un conseil d'administration (*Board of Directors*) et sa gestion est confiée à un directeur général (*Chief Executive*), distinct du président du CA (*Chairman*). Les décisions d'investissement, l'arrêt de la stratégie, l'approbation des budgets et des comptes relèvent du CA où le président dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité.

Le CA utilise également une solution classique ne constituant en son sein différents comités exécutif, d'audit, des ressources humaines et de supervision pour faciliter son travail. Le comité exécutif est particulièrement important puisqu'y siègent à la fois le président et le DG. C'est lui qui élabore et révisé les stratégies de long terme du groupe. Il est également responsable de l'approbation des acquisitions et des investissements majeurs, des prêts, des dépenses en capital, des provisions de garantie, des contrats et des appels d'offres.

b) L'accompagnement du boom minier en Australie : l'extension de Port Hedland

La matière portuaire en **Australie** est de la compétence des États fédérés. On s'est intéressé au cas de l'État d'Australie Occidentale (Perth) car l'ensemble portuaire de la région de Pilbara, autour du pivot de Port Hedland, constitue le principal port d'Australie en tonnage et le plus gros port d'export en vrac du monde avec un débit de presque 700 millions de tonnes en 2018-2019, soit 42 % des exportations de fer par voie maritime du monde et 9 % des exportations de gaz naturel liquéfié. Le système portuaire est directement conçu et développé pour accompagner le développement exponentiel de l'industrie minière tiré par la demande chinoise encore massive malgré le ralentissement causé par les tensions commerciales internationales. C'est un enjeu important pour le gouvernement local tant économiquement que budgétairement puisque l'État d'Australie Occidentale reçoit des retours financiers directs très significatifs de la part du port, soit 151 millions de dollars australiens, environ 93 millions d'euros, de dividendes en 2018-2019. En comptant les taxes acquittées, les paiements de l'autorité portuaire au Trésor de l'État fédéré, s'élève à 210 millions AUD, environ 130 millions d'euros par an.¹

Pilbara Ports Authority forme d'une société commerciale d'État (*Government Trading Enterprise*) contrôlé par le gouvernement d'Australie Occidentale. Elle est régie par la loi sur les autorités portuaires de 1999, qui définit son statut, sa fonction, sa gouvernance, ses pouvoirs, les modalités de

¹ *Pilbara Ports Authority, Annual Report 2019, pp. 6 & 11.*

contrôle du ministre de tutelle et les provisions financières générales¹. L'institution de *Pilbara Ports Authority* date cependant de 2014 lorsque le législateur fédéré a entrepris la fusion de plusieurs autorités portuaires de la région dont Port Hedland était la principale². *Pilbara Ports Authority* gère actuellement trois ports et est en voie d'absorber cinq nouveaux ports anciennement sous l'autorité du ministère des transports³.

Le législateur a assigné comme missions à l'autorité portuaire de faciliter les échanges commerciaux à partir du port et de planifier la croissance future du port, d'assurer le contrôle des activités se déroulant dans le port, de veiller au bon fonctionnement des opérations portuaires, de maintenir la sécurité, de gérer les biens du port et de réduire l'impact sur l'environnement. L'autorité portuaire a une pleine capacité juridique pour œuvrer à la réalisation de ses missions. En particulier, elle peut soit directement soit indirectement : réaliser des travaux ; gérer les infrastructures portuaires, procurer des services portuaires de tout type ; conclure tout accord ou convention ; acquérir, détenir ou vendre des actions, des participations ou des unités ; s'engager dans un partenariat, un trust, un joint-venture ou un accord de partage de profits ; recruter des experts sur contrat de mission ; réaliser des enquêtes ou des études ; développer toute technologie ou logiciel ; déposer et faire fructifier des brevets et tout autre droit de propriété intellectuelle ; délivrer des licences d'activité à des opérateurs et collecter des redevances⁴.

Elle doit néanmoins respecter certains principes d'actions : suivre les instructions générales du gouvernement et les axes du plan de développement stratégique, satisfaire les exigences budgétaires fixées par l'État (limites d'investissements, réalisation d'objectifs financiers), respecter les principes prudents généralement jadis dans le commerce et s'efforcer de réaliser des profits⁵. C'est bien l'obligation de se comporter comme une entreprise malgré son statut légal et la tutelle publique, qui explique que l'autorité portuaire ne puisse être considérée comme agissant au nom de la Couronne et ne peut bénéficier des immunités et privilèges de la Couronne, qu'elle ne fasse pas partie intégrante du secteur public quoiqu'elle soit une entité gouvernementale⁶.

Aux termes de la loi précitée de 1999, toutes les autorités portuaires d'Australie Occidentale sont gouvernées par un conseil d'administration (*Board of Directors*) comprenant entre 5 et 7 membres nommés par le ministre en charge des ports. Aucun membre du personnel ne peut faire partie du CA. Cela vaut également pour le directeur général (*Chief Executive Officer*)

¹ *Western Australia Port Authorities Act 1999*.

² Conformément au *Western Australia Ports Legislation Amendment Act 2014*

³ Conformément au *Western Australia Ports Legislation Amendment Act 2019*.

⁴ Part 4, Division 1, *WA Port Authorities Act 1999*.

⁵ "Duty to act in accordance with policy instruments, Duty to comply with State budgetary requirements, Duty to act on commercial principles." (§§ 33, 34A et 34).

⁶ §§ 5 & 6, *WA Port Authorities Act 1999*

nommé par le CA et responsable de la gestion ordinaire. Cette fonction exécutive est nettement séparée de celle d'administrateur et *a fortiori* de président du CA (*Chair*).¹ Le CA peut constituer en son sein des commissions spécialisées.

Les pouvoirs de contrôle du ministre sont importants. Si une licence d'activité délivrée par l'autorité portuaire constitue un droit exclusif, elle doit être approuvée au préalable par le ministre de tutelle. Il doit également approuver au préalable toute acquisition de filiale, soit directe soit par l'intermédiaire d'un arrangement commercial avec un tiers. Plus généralement, l'autorité portuaire doit obtenir l'accord préalable du ministre des ports avant de conclure un contrat ou un arrangement commercial. Le ministre des ports doit se concerter avec son collègue des finances. Ils peuvent conjointement décider d'exclure des catégories entières d'accord ou de transactions commerciales de l'obligation d'accord préalable². Enfin, la capacité d'emprunt, d'endettement et d'émission d'instruments financiers reconnue à l'autorité portuaire peut être plafonnée annuellement par le ministre des ports avec l'aval du ministre des finances. En contrepartie, l'État d'Australie Occidentale peut garantir les obligations financières et dettes contractées par le port³.

¹ Part 2, Divisions 2 & 3, WA Port Authorities Act 1999

² §§ 40-41, WA Port Authorities Act 1999.

³ §§ 85,86 & 88, WA Port Authorities Act 1999.

ANNEXE VII :
RELEVÉ D'OBSERVATIONS CONCERNANT LA GOUVERNANCE INTERNE DES
ÉTABLISSEMENTS PUBLICS PORTUAIRES

1. Extraits des rapports parus ces dernières années

Pour Jean-Christophe Baudouin, « *une association plus compréhensive des membres du Conseil de Surveillance serait le gage d'une appropriation plus forte des enjeux du GPMM par la Métropole naissante et la Région. Comme l'indique l'une des personnalités auditées : "On a mis 40 ans à se parler, ne mettons pas 40 ans à travailler ensemble" »*. Il relève un déficit de coordination avec les collectivités, à partir de ces entretiens : « *Cette absence a été regrettée en audition : "Le GPMM reste à ce jour seul à maîtriser les informations concernant ses projets et associe les co-financeurs État et Région uniquement en mode « urgence » et sans possibilité par conséquent d'obtenir des justifications techniques et financières claires et complètes", la période du « paye et tais-toi » s'achèvera également pour le port, "le port se sert du Conseil de surveillance pour verrouiller des décisions au détriment du travail collectif", "c'est la politique du fait accompli" »*.

Son rapport souligne également que « *le conseil de surveillance est présenté comme une instance aux attributions claires mais qui n'exerce pas réellement les mêmes pouvoirs qu'un Conseil d'administration. En effet le pouvoir décisionnel réel revient au directoire sans que l'unité de commandement (de type PDG) soit garantie. Le monde de l'entreprise (chargeurs, armateurs, manutentionnaires ou même amodiataires) n'y est pas représenté autrement que par les instances consulaires. Plus globalement, plusieurs acteurs font état de la nécessité de conforter les membres siégeant au sein du CS issus du monde de l'entreprise dont son président, par des personnalités permettant de relayer les positions du GPMM dans des cénacles économiques de niveau national. Les collectivités territoriales sont quant à elles présentes en nombre mais considèrent comme assez faible leur capacité d'influence en son sein et de ce fait, semblent mal partager les grands enjeux de développement. Les lourdeurs du régime d'établissement public (soumission aux règles de la commande publique, présence d'un agent comptable, difficulté à créer des filières...) et le rôle discuté du conseil de développement présenté comme une instance peu influente sur les grandes orientations (pour ne rien dire du conseil d'investissement peu voire pas mobilisé), malgré l'activité déployée par son président et plusieurs de ses membres, sont également évoquées »*.

Dans son rapporteur au Premier ministre, François Philizot note que « *le bilan des conseils de développement nourrit plus de doutes que d'enthousiasme »*.

Charles Revet, dans son rapport sur l'axe Seine écrivait que « *l'équilibre au sein des conseils de surveillance devrait être revu [...] en visant [...] de se rapprocher de 40 % de représentants de l'État, 40 % de représentants des collectivités locales avec une priorité à la Région et 20 % de responsables économiques non impliqués dans les activités intérieures des ports. Dans le même esprit, il serait normal que le choix des responsables des directoires se fasse par un appel ouvert à candidature* ».

Si la **Cour des comptes** constatait, dans son bilan de la réforme portuaire, une « *nette amélioration de la gouvernance des établissements publics portuaires* », elle constatait cependant qu'« *en dépit d'une représentation importante de l'État dans la gouvernance des ports maritimes, celui-ci a des difficultés pour faire la synthèse de sa stratégie et clarifier ses choix* ». Elle note également que :

- l'implication des comités d'audit est variable, forte au Havre, à Rouen et à Dunkerque mais faible à Bordeaux ;

- la composition des directoires n'a pas toujours été respectée, avec des périodes de vacance de longue durée à Rouen (quatre ans) et à Marseille, et que ces périodes sont parfois volontaires ;

- l'implication variable des conseils de développement dans la place portuaire. Les échanges sont jugés « nombreux et riches » dans les ports de l'axe Seine (Le Havre est d'ailleurs le seul port à avoir mis en place des commissions spécialisées), plus variables à Dunkerque et réduits à Nantes-Saint-Nazaire et Bordeaux ;

- que les présidents de l'union maritime ou portuaire locale siégeaient toujours aux conseils de surveillance de La Rochelle, du Havre et de Rouen, contrairement à ses recommandations visant à la prévention des conflits d'intérêts ;

- que les règles relatives à la fourniture des déclarations d'intérêts des membres du conseil de surveillance n'avait pas été rappelées à Bordeaux ni à La Rochelle, contrairement aux autres GPM et une absence de normalisation de leur format d'un port à l'autre.

2. Réponses des acteurs économiques aux questionnaires de la mission

L'UMPF indique que : « *la présidence [de la commission des investissements] devrait être effectivement exercée par le Président de région ; aujourd'hui, il n'en est rien puisque la Commission des investissements est réunie par le président du directoire, qui anime les débats* », « *les conseils de surveillance sont une **chambre d'enregistrement** des décisions du directoire, sans contrôle approfondi* », « *la moindre des choses serait de **transmettre l'ordre du jour** des conseils de surveillance – suffisamment en amont – au président du conseil de*

développement, ce qui ne se fait pas aujourd'hui, afin de permettre à chaque instance d'éviter d'éventuels conflits d'intérêt ».

Pour sa part, l'UNIM ajoute que « la sémantique elle-même doit d'ailleurs être revue puisqu'il s'agit bien du conseil de développement de la place portuaire et non uniquement du GPM. Cela pourrait par exemple passer par une révision des seuils de montant d'investissement fixés par chaque GPM et en confiant la saisine de la commission à son président, à savoir le Président de Région, au lieu de la confier au président du directoire comme c'est le cas actuellement ». La loi Leroy de 2016 est perçue par les manutentionnaires comme une première étape, qui demande d'envisager d'aller jusqu'à la **co-décision**. Dans ses observations au rapport de la Cour des comptes, l'UNIM indiquait que la réforme de 2008 aurait dû aller plus loin en matière de gouvernance : « au contraire, sous prétexte de limiter les conflits d'intérêts, les investisseurs, véritables acteurs du passage portuaire, ont été sortis des instances de décision et se sont vus reléguer parmi d'autres acteurs dans des conseils de développement à caractère purement consultatif ».

La FEPORT considère que « l'organisation de la gouvernance au sein des GPM ne permet pas aujourd'hui aux acteurs économiques, par ailleurs investisseurs, de contribuer efficacement à l'élaboration des schémas directeurs qui apporteront les clés du développement économique de demain » et que « le manutentionnaire ne doit plus être vu comme un simple prestataire de services, mais comme un industriel investissant lourdement et participant activement à l'attractivité industrielle et économique du port et de son hinterland ».

Les observations de la **Fédération française des pilotes maritimes (FFPM)** vont dans le même sens : « l'exclusion par principe des acteurs locaux au sein des instances décisionnelles, au nom des possibles conflits d'intérêt, a engendré de nombreuses frustrations sur les places portuaires ».

Selon TLF : « La marchandise n'est pas représentative aujourd'hui dans les ports et l'avis des chargeurs ne peut pas émerger ».

L'APE constate : « en théorie, le CS a donc les moyens d'exercer un contrôle efficace sur l'action du directoire. **Toutefois, en pratique, on relève des cas dans lesquels le directoire se soustrait à ce contrôle en transmettant des informations tardives sur des projets d'investissements structurants par exemple, ne mettant pas le CS en mesure d'exercer ses prérogatives.** Ces quelques situations pourraient conduire à réformer la gouvernance, en prévoyant la mise en place de CA en lieu et place des CS, afin de renforcer les prérogatives de contrôle de l'instance dirigeante »

VNF indique que « les instances assurent la représentativité vers l'extérieur de leurs membres (tel que dans des salons, comité stratégiques...) mais n'incarnent pas une politique de développement commercial (ou économique) qui n'est pas collective, à ce stade ».

Le **CGEDD** indique que *« les collectivités territoriales se sont plaintes de ne pas assez être entendues au sein des conseils de surveillance des GPM dans la mesure où elles co-financent des investissements »*.

Les réponses de **l'IGF** vont dans le même sens : *« plusieurs interlocuteurs de la mission ont exprimé le souhait qu'un conseil de surveillance plus resserré et associant davantage le secteur privé, notamment les acteurs de la place portuaire, permette une meilleure prise en compte des impératifs d'agilité, de rapidité de décision et d'exécution ainsi que de compétitivité. De fait, la représentation du monde économique dans les conseils de surveillance des GPM est limitée et concerne peu, à ce stade, les activités de diversification (transition énergétique et numérique et investissement foncier / immobilier) »*.

La **mission IGF-CGEDD** souligne également que :

- chaque GPM dispose d'au moins une personnalité qualifiée représentant les chargeurs, les logisticiens ou les industriels de la place ;

- l'association des représentants de gestionnaires d'infrastructure de transport (SNCF Réseau, VNF, CNR) pourrait être limitée à la participation aux conseils de développement ;

- la gouvernance actuelle des GPM devrait être assouplie afin qu'elle soit aussi réactive que celle des ports ayant adopté le modèle de « port entrepreneur » et puisse associer le secteur privé tout en évitant le risque de conflits d'intérêts.

Pour la DGTIM, *« Le rôle des conseils de surveillance porte sur le projet stratégique du port, le budget et ses décisions modificatives, le compte financier et l'affectation des résultats aux fins de vérification et de contrôle, les prises, cessions ou extensions de participation financière, les conventions, les déclassements de terrain, ouvrage ou bâtiment faisant partie du domaine public, les cessions, les transactions, les cautions, avals et garanties, les opérations d'investissement, les conditions générales de passation des conventions et marchés. Le conseil de surveillance bénéficie également de l'avis du président ou de la présidente du comité d'audit qui a procédé, avec ce comité, à une analyse approfondie des délibérations et documents soumis au conseil de surveillance ainsi que de l'avis des commissaires aux comptes qui lui permet d'avoir un regard extérieur et expert sur les questions budgétaires par exemple »*.

Elle indique également que *« depuis plusieurs années, il existe une volonté commune de l'APE, DB, DGITM de renforcer le rôle du comité d'audit garant de la qualité de l'action de gestion des directoires et de la qualité des délibérations des conseils de surveillance. Les comités d'audits se réunissent en général une à deux fois entre chaque conseil de surveillance (4 par an). Donc entre 4 et 8 fois par an. »*

ANNEXE VIII :
LES INVESTISSEMENTS DE L'AFITF DANS LE DOMAINE PORTUAIRE

Opération budgétaire (en euros)	Montant global engage	Payé en 2005	Payé en 2006	Payé en 2007	Payé en 2008	Payé en 2009	Payé en 2010	Payé en 2011	Payé en 2012	Payé en 2013	Payé en 2014	Payé en 2015	Payé en 2016	Payé en 2017	Payé en 2018	Payé en 2019	Total Payé fin 2019
S/Total Port 2000 au Havre	11 021 309,44	3 743 000,00	2 099 837,28	4 163 347,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1 015 125,07	0,00	0,00	0,00	0,00	11 021 309,44
S/Total CPER	531 400 000,00	0,00	37 000 000,00	31 326 413,00	21 275 675,00	40 300 000,00	21 500 000,00	24 000 000,00	22 550 000,00	34 230 654,00	12 000 000,00	25 669 027,08	27 999 985,00	25 000 000,00	29 497 220,80	28 000 000,00	380 348 974,88
S/Total Autoroutes de la mer et transport maritime	28 200 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	200 000,00	3 000 000,00	2 000 000,00	4 000 000,00	3 500 000,00	2 500 000,00	0,00	4 250 000,00	3 250 000,00	3 250 000,00	2 250 000,00	28 200 000,00
S/Total Fos 2XL (GPM Marseille)	27 400 000,00	0,00	0,00	876 981,00	9 325 217,00	10 342 883,00	3 081 088,00	300 000,00	0,00	82 429,37	376 439,41	0,00	49 729,42	0,00	0,00	0,00	24 434 767,20
S/Total Plan de relance portuaire du Mct	174 000 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8 000 000,00	18 140 000,00	24 860 000,00	25 000 000,00	23 867 570,00	11 500 000,00	24 000 000,00	15 000 000,00	14 500 000,00	9 132 430,00	0,00	174 000 000,00
Total portuaire	772 021 309,44	3 743 000,00	39 099 837,28	36 366 741,09	30 600 892,00	58 842 883,00	45 721 088,00	51 160 000,00	51 550 000,00	61 680 653,37	26 376 439,41	50 684 152,15	47 299 714,42	42 750 000,00	41 879 650,80	30 250 000,00	618 005 051,52
Fret ferroviaire GPMLR	312 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	139 342,25	172 657,75								312 000,00
Fret ferroviaire GPMM	2 900 000,00													397 934,52		824 486,50	1 222 421,02
Total ferroviaire	3 212 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	139 342,25	172 657,75	0,00	0,00	0,00	0,00	397 934,52	0,00	824 486,50	1 534 421,02
Total général	775 233 309,44	3 743 000,00	39 099 837,28	36 366 741,09	30 600 892,00	58 842 883,00	45 721 088,00	51 299 342,25	51 722 657,75	61 680 653,37	26 376 439,41	50 684 152,15	47 299 714,42	43 147 934,52	41 879 650,80	31 074 486,50	619 539 472,54

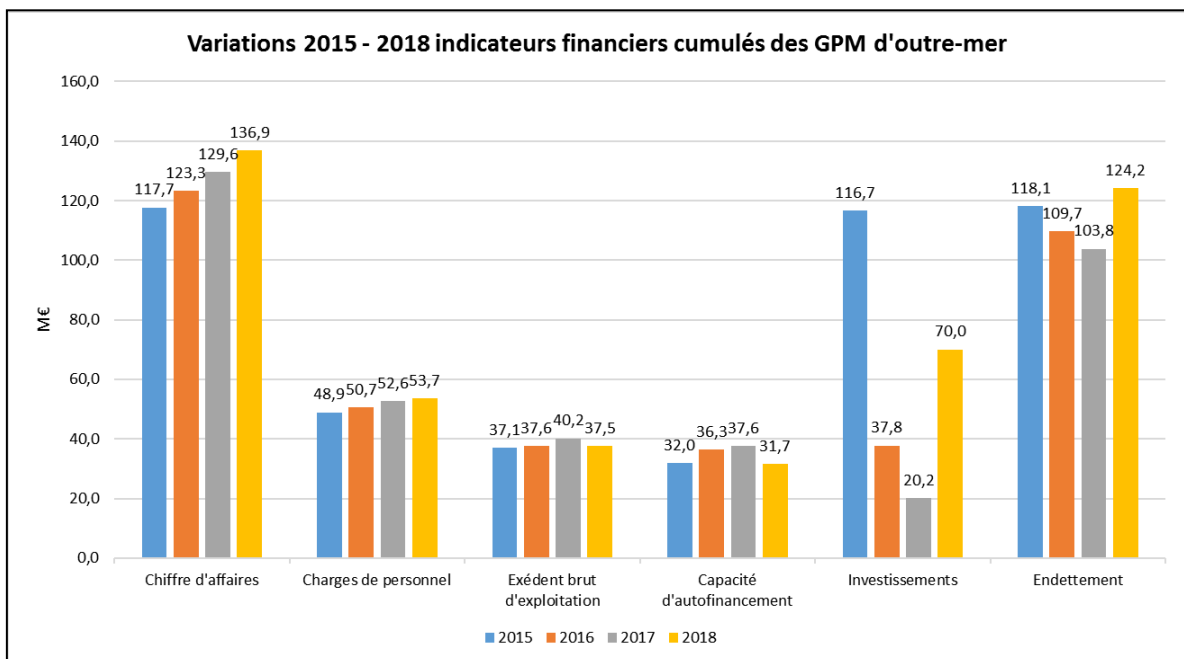
Source : AFITF

ANNEXE IX :
INDICATEURS FINANCIERS

Indicateurs financiers des GPM métropolitains

Indicateurs financiers (en M€)	2015	2016	2017	2018
Chiffre d'affaires	604,3	605,5	624,7	641,7
Charges de personnel	316,4	314,7	321,7	324,7
Excédent brut d'exploitation	161,6	168,5	197,8	226,9
Capacité d'autofinancement	131,2	135,8	178,6	196,0
Investissements	192,9	231,7	209,9	243,6
Endettement	647,7	647,1	625,7	589,7

Source : DGTIM.



Source : DGTIM.

ANNEXE X :
EXEMPLES DE RÉSEAUX FERRÉS DE GPM ET DE PORTS DÉCENTRALISÉS

- Le **réseau ferré du GPM du Havre** se compose de **160 km de voies ferrées** exploitées dont 36 km électrifiées. Il dessert, à l'Ouest, la partie ancienne du port, à l'Est la zone industrialo portuaire, le terminal multimodal et après le contournement du grand canal du Havre, les installations situées. Il comporte 44 km de voies dites « principales » et 116 km de voies de « service ». L'entretien des voies a représenté environ 3 millions d'euros par an sur la période 2012-2017 et devrait se stabiliser autour de 2,5 millions d'euros par an pour 2018-2026. En outre, les efforts de régénération réalisés par le port s'élèvent à 9 millions d'euros sur 2012-2017 et vont se poursuivre à hauteur de 13,4 millions d'euros sur la période 2018-2026. Ce programme de régénération est financé dans le cadre des CPER successifs à hauteur de 20 et 13 millions d'euros. Au total, après réalisation de ce programme, le réseau pourra être considéré comme revenu à son état nominal. Les charges d'exploitation sont de l'ordre de 2 millions d'euros par an¹.

- Le **réseau ferré du GPM de Rouen** se compose d'environ **80 km de voies exploitées** (dont 42 km supportant un trafic de matières dangereuses). Aucune des voies n'est électrifiée. Les charges annuelles de maintenance et d'exploitation s'élèvent à 1,1 million d'euros, dont moins de 200 000 euros pour l'exploitation, le reste servant à la surveillance, à la maintenance préventive et à la maintenance corrective. Les charges annuelles devraient se maintenir à ce même niveau au cours des prochaines années. Sur la période 2014/2019, il y a eu 4,9 millions d'euros d'investissements réalisés sur le réseau ferré portuaire, essentiellement pour sa régénération. Les CPER successifs ont inscrit une enveloppe de 15 millions d'euros sur la période 2007-2014 et de 2,5 millions d'euros sur 2015-2020, respectivement cofinancée à hauteur de 73 % et 40 %. Sur la période 2020-2025, le port prévoit de nouveaux investissements de régénération à hauteur de 3,5 millions d'euros².

- Le **réseau ferré des ports de Paris** comprend 52 km de voies. Ports de Paris a dépensé environ 0,57 million d'euros par an à l'entretien de son réseau au cours des cinq dernières années, ce qui correspond également à la charge prévisionnelle des années à venir. 3,1 millions d'euros ont été consacrés à la régénération sur les cinq dernières années, pour remettre le réseau à niveau. Pour l'avenir, des investissements sont prévus principalement dans le cadre d'opérations de développement et la réhabilitation d'un ouvrage à Gennevilliers est en cours d'examen³.

¹ Délégation interministérielle au développement de la vallée de la Seine (DIDVS).

² Ibid.

³ Ibid.

- 44 km de voies ferrées ont été transférées au **GPM de La Rochelle**. Le port a consacré 10 millions d'euros sur 10 ans à la remise en état de ces voies. SNCF Réseau n'intervient plus dans l'entretien des voies ferrées portuaires¹.

- S'agissant du **port de Sète**, la région Occitanie est propriétaire des voies en totalité dans le domaine portuaire. Elle y a investi un peu plus de 10 millions d'euros².

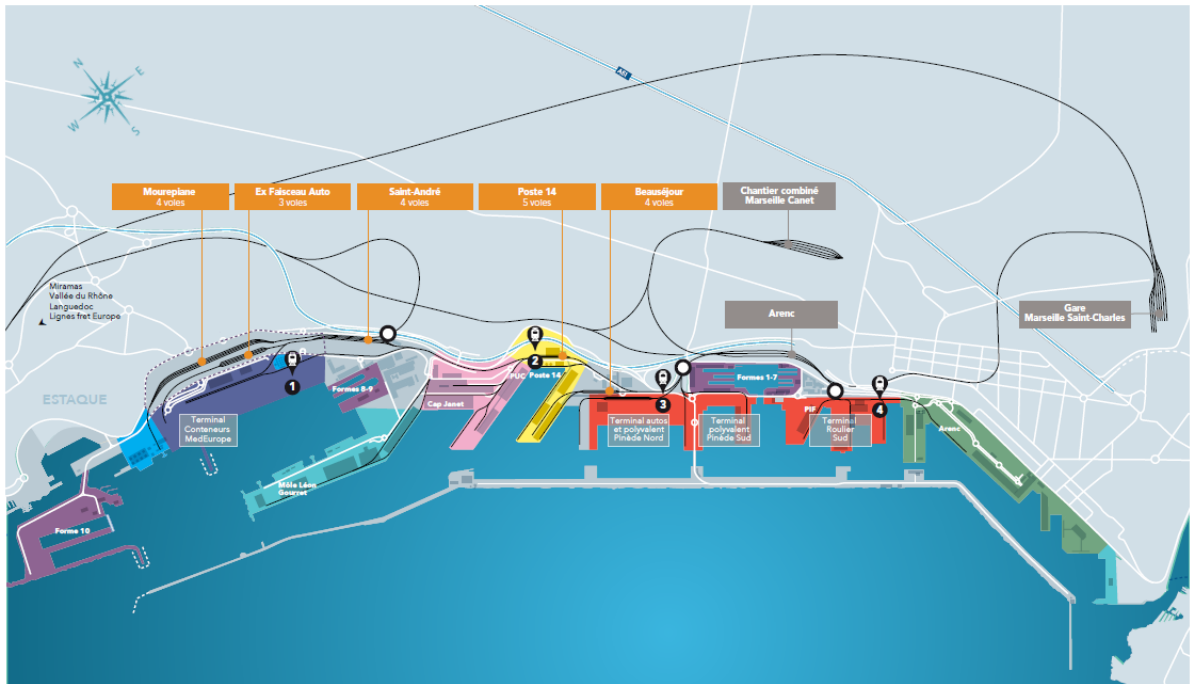
- À **Toulon**, la situation est plus complexe, en raison du partage entre les activités de commerce et de défense. Le port est propriétaire de l'installation terminale embranchée qui relie le port de Brégaillon au réseau national depuis la prise de compétence. Des travaux d'un montant de 3,75 millions d'euros sont en cours de réalisation (ils sont financés à parts égales entre la CCI du Var, l'État, la Région Sud, CD83 et MTPM).

- Le **GPM de Marseille Fos** s'est vu transférer un réseau de 112 km dont 64 km dans les bassins de Fos et 48 km de voies de service dans les bassins de Marseille. Les cartes ci-dessous illustrent l'offre ferroviaire du GPMM³. Le transfert de gestion a donné lieu à une subvention de transfert (« soulte ») de 9 millions d'euros compte tenu de l'état des voies ferrées transférées. Les coûts réels de gestion sont largement supérieurs aux premières estimations théoriques faites lors de la création du réseau ferré portuaire. Au-delà de la gestion, le GPMM a engagé, sur la période 2010-2019, plus de 20 millions d'euros en travaux d'investissement et de régénération.

¹ Réponse écrite du GPM de La Rochelle au questionnaire de la mission d'information.

² Délégué interministériel au développement de l'axe portuaire et logistique Méditerranée-Rhône-Saône.

³ Port de Marseille-Fos, « Votre partenaire fer-mer »



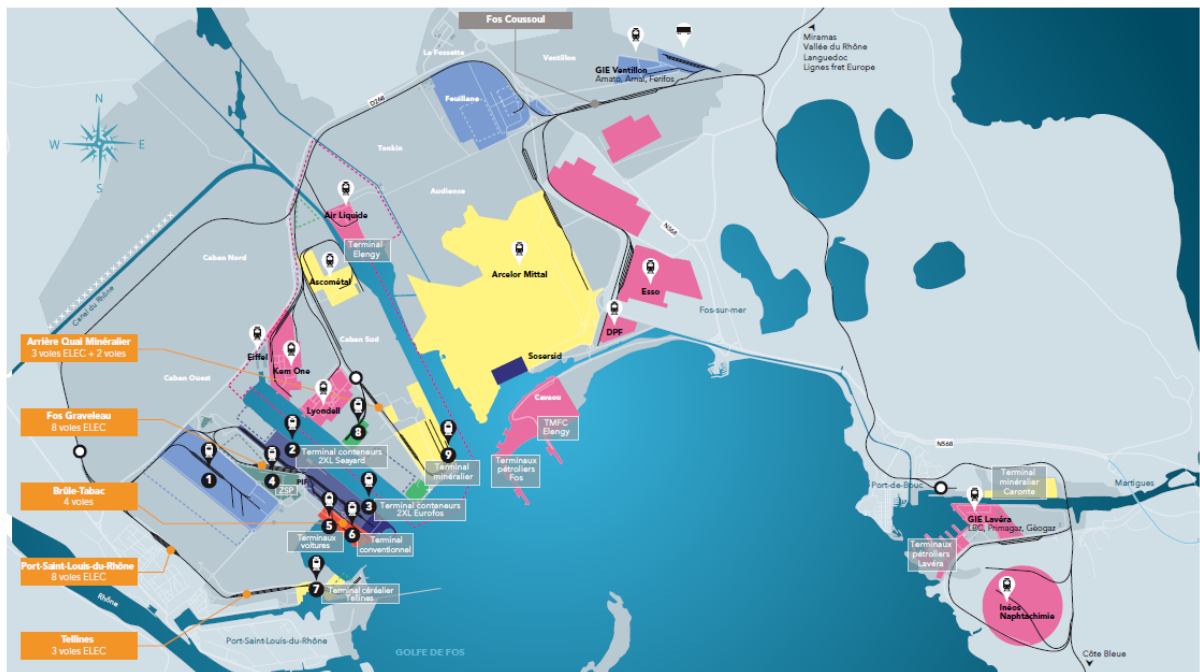
- Conteneurs/contro
 - Croisière
 - Ferry
 - Polyvalent, contro/roto/voitures
 - Réparation navale
 - Vrac solides
 - Vrac liquides
 - Projets
- Limites RFN/ RFP
 - Faisceau ferroviaire sur le réseau ferré portuaire
 - Faisceau ferroviaire/terminal sur le réseau ferré national
 - Site embranché sur le réseau ferré portuaire
 - Site embranché sur le réseau ferré national
 - Ⓜ Poste de contrôle frontaliers 2017 (vétérinaires et phytosanitaires)
 - Ⓜ PUC Poste Unique de Contrôle (courant 2018)

SITES EMBRANCHÉS SUR LE RÉSEAU FERRE PORTUAIRE

- ① Intramar 6 voies
- ② Trimet 1 voie
- ③ TAS et CAT 4 voies
- ④ Marseille Manutention 1 voie

Sites embranchés sur le RFP : voies non consignées, mais à jour juin 2017
Informations techniques complémentaires dans les Documents de Référence du Réseau du GPM et de SNCF Réseau

L'offre ferroviaire dans le port de Marseille Fos BASSINS EST



- Cargo conventionnel
 - Conteneurs
 - Énergie
 - Énergie verte
 - Logistique à distribution
 - Voitures
 - Vrac solides
 - Zone de services
 - Projets
 - Eolennes
- Limites RFN/ RFP
 - Faisceau ferroviaire sur le réseau ferré portuaire
 - Faisceau ferroviaire sur le réseau ferré national
 - Site embranché sur le réseau ferré portuaire
 - Site embranché sur le réseau ferré national
 - Ⓜ Site de maintenance ferroviaire
 - Ⓜ PIF Poste de contrôle frontaliers (vétérinaires et phytosanitaires)

SITES EMBRANCHÉS SUR LE RÉSEAU FERRE PORTUAIRE

- ① Distriport 4 voies
- ② Swaynd 4 voies
- ③ Eurofos 4 voies
- ④ Zone de Services Portuaires 2 voies
- ⑤ Nicolas Frères 2 voies + 1
- ⑥ Soserid 1 voie
- ⑦ SEPT 2 voies
- ⑧ Everé 4 voies
- ⑨ Carlos 6 voies

Sites embranchés sur le RFP : voies non consignées, mais à jour juin 2017
Informations techniques complémentaires dans les Documents de Référence du Réseau du GPM et de SNCF Réseau

L'offre ferroviaire dans le port de Marseille Fos BASSINS OUEST

ANNEXE XI :
LES LIGNES CAPILLAIRES DE FRET

D'après le « rapport Philizot »¹, les lignes capillaires utilisées pour le fret se répartissent en deux catégories :

- environ 2 300 km de lignes utilisées à la fois par le trafic voyageurs et par le trafic fret ;
- environ 2 900 km de lignes uniquement fret, dont 2 200 km effectivement utilisés.

Au total, les lignes capillaires utilisées par le trafic fret **représentent près de 5 000 kilomètres**, soit environ 40 % du total des lignes classées UIC 7 à 9, dont l'état global, qualifié de « médiocre », poursuit sa dégradation, malgré une accélération récente de l'effort de régénération.

En ce qui concerne le transport des céréales en particulier, SNCF Réseau a indiqué à la mission d'information² que le réseau capillaire emprunté par des circulations de trains céréaliers représentait un linéaire de 930 kilomètres, dont **26 % doivent faire l'objet d'une remise à niveau de court terme** (dans les deux ans). D'après SNCF Réseau, le montant alloué à la régénération de ces lignes (autorisations d'engagements signées ou devant faire l'objet de finalisation de tour de table financier avec les partenaires) s'élève à 100 millions d'euros sur 2015-2019, dont 40 millions ont permis de sécuriser 390 kilomètres de lignes céréaliers.

La rénovation des lignes capillaires utilisées à la fois pour le trafic de voyageurs et pour le fret donne lieu à des contractualisations dans le cadre des CPER. La régénération des lignes utilisées uniquement pour le fret fait quant à elle l'objet d'un dispositif de financement spécifique, dont les coûts sont répartis entre l'État, SNCF Réseau et les opérateurs. La contribution de l'État aux opérations de régénération de ces lignes est de **10 millions d'euros par an**, « dans le cadre de partenariats au cas par cas avec les acteurs locaux concernés (collectivités et chargeurs).»

Ces efforts ne semblent pas suffisants. Ainsi, certaines régions demandent parfois le transfert de certaines de ces lignes pour réhabiliter ce type de lignes, comme dans le cas de la ligne Auch-Agen, dont les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie ont demandé la reprise, « face à l'absence de volonté du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau »³.

¹ Ministère de la transition écologique et solidaire, Dossier de presse, février 2020, « Petites lignes ferroviaires – Des plans d'actions régionaux ».

² Réponses écrites au questionnaire de la mission d'information.

³ Communiqué de presse, 29 novembre 2019, « Les Régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie créent un syndicat mixte pour un projet de fret ferroviaire solide et ambitieux ».

ANNEXE XII :
LA PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS PRÉVUE PAR LA LOM

Le rapport annexé à la LOM prévoit que les dépenses de l'AFITF atteindront **13,7 milliards d'euros** sur la période **2019-2023**, répartis annuellement comme suit :

	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses totales	2 683	2 982	2 687	2 580	2 780

14,3 milliards d'euros sont prévus pour la période 2023-2027.

La LOM définit en outre **cinq programmes d'investissements prioritaires** : l'entretien et la modernisation des réseaux nationaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants ; la résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires ; le désenclavement routier des villes moyennes et des régions rurales ; le développement de l'usage des mobilités les moins polluantes et des mobilités partagées au quotidien ; le soutien à une politique de transport des marchandises ambitieuse. Certains de ces programmes sont susceptibles d'améliorer, directement ou indirectement, la desserte des ports maritimes par des modes massifiés.

• **Entretien et modernisation les réseaux nationaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants**

Concernant le réseau ferré structurant, le rapport annexé à la LOM prévoit que « *SNCF Réseau investira massivement en faveur du renouvellement du réseau structurant afin d'assurer sa remise à niveau après des décennies de sous-investissement.* ». Il est précisé que **3,6 milliards d'euros** seront investis annuellement sur le réseau structurant.

S'agissant du réseau fluvial, il est prévu que l'État augmente progressivement les crédits de l'AFITF consacrés à la régénération et à la modernisation des voies navigables pour atteindre 110 millions d'euros par an entre 2019 et 2020 et 130 millions d'euros par an entre 2023 et 2027, avec pour objectif d'atteindre - en tenant compte des capacités d'investissement propres de VNF et des cofinancements des collectivités - un niveau de régénération et de modernisation global d'environ **190 millions d'euros** par an.

• **Renforcer l'efficacité et le report modal dans le transport de marchandises**

Le dernier des cinq programmes prioritaires d'investissement vise au rééquilibrage modal dans les transports de marchandises, notamment

pour « *conforter nos places portuaires dans la concurrence mondiale* ». Le rapport annexé à la LOM précise que l'État investira **1 milliard d'euros dans les cinq ans et 2,3 milliards d'euros sur la décennie** pour mettre en œuvre des logistiques massifiées et durables, **soutenir le développement des ports et élargir leur hinterland par des connexions fluviales performantes et par ailleurs renforcer l'efficacité des offres ferroviaires et fluviales sur le territoire.**

Il est enfin précisé que l'État soutient « *les programmes d'investissements des grands ports maritimes et de leur hinterland, particulièrement au travers de son engagement dans les contrats de plan État-région ou les contrats de convergence dans les territoires ultra-marins et renforce son soutien au développement des solutions de transport intermodal diversifiées, notamment par le ferroutage, et des solutions multimodales entre la mer et le fleuve pour répondre aux différents besoins des chargeurs et à l'objectif des transports plus durables.* »

ANNEXE XIII :
LA LOGISTIQUE ET LE FRET EN ÎLE-DE-FRANCE

Le transport de marchandises est assuré, en Île-de-France, à 90 % par la route, à 6 % par la voie d'eau et à 4 % par la voie ferrée. Face au constat de l'augmentation des achats en ligne, qui génèrent des livraisons physiques (4,3 millions de livraisons ou enlèvements par semaine)¹, le conseil régional a adopté, en mars 2018, une stratégie régionale pour le fret et la logistique² avec quatre objectifs principaux :

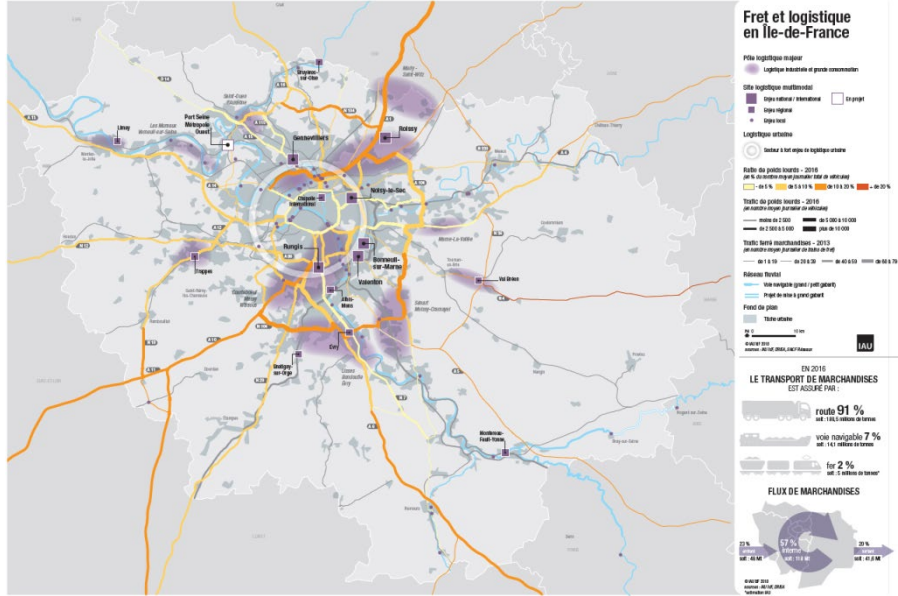
- renforcer l'attractivité du territoire en poursuivant l'aménagement ciblé des infrastructures ;
- moderniser les flottes de véhicules pour réduire leurs nuisances et favoriser les innovations en la matière ;
- accompagner les territoires et les entreprises pour faire de la logistique un vecteur de développement et d'attractivité locale ;
- animer les territoires et coordonner les actions.

Pour y parvenir, la région a adopté des **dispositifs de soutien à l'amélioration de la desserte des zones logistiques et aux actions d'innovation en matière de logistique**. Elle a également adopté un **appel à projets « accompagnement des territoires pour une logistique vecteur de développement local »**. La région a enfin décidé de participer au **plan d'aides au report modal (PARM)** et au **plan d'aides à la modernisation et à l'innovation (PAMI)** de VNF pour la période 2018-2022.

¹ Région Île-de-France, communiqué de presse, janvier 2020, « La région Île-de-France lance un appel à manifestation d'intérêt pour une logistique maîtrisée, performante et innovante ».

² Conseil régional d'Île-de-France, mars 2018, Rapport n° CR 2018-001, « Stratégie régionale pour le fret et la logistique ».

Carte de synthèse du système logistique francilien



ANNEXE XIV :
APE - GPM, DIVIDENDES PRÉLEVÉS PAR L'ÉTAT DEPUIS 2009

Dividendes depuis 2009												
Dividendes en euros	Versés en 2009, calculés sur l'exercice 2008	Versés en 2011, calculés sur l'exercice 2009	Versés en 2012, calculés sur l'exercice 2010	Versés en 2012, calculés sur l'exercice 2011	Versés en 2014, calculés sur l'exercice 2012	Versés en 2015, calculés sur l'exercice 2013	Versés en 2016, calculés sur l'exercice 2014	Versés en 2017, calculés sur l'exercice 2015	Versés en 2018, calculés sur l'exercice 2016	Versés en 2019, calculés sur l'exercice 2017	total sur 10 ans	moyenne sur 10 ans
Grand port maritime de la Guadeloupe	2 926 000	1 148 000	3 295 000	2 704 000	1 186 000	164 000	1 196 000	648 000	795 000	1 068 087	15 130 087	1 513 009
Grand port maritime du Havre	17 196 000	673 000	28 826 000			2 982 000	748 000	3 644 000		5 384 000	59 453 000	5 945 300
Grand port maritime de Marseille	4 264 000	295 000	786 000	598 000	790 000			572 000	1 356 735	3 700 000	12 361 735	1 236 174
Grand port maritime de Dunkerque	6 596 000	1 489 000	5 642 000	4 886 000	7 196 000	5 090 000	5 132 000	3 788 000		3 855 300	43 674 300	4 367 430
Grand port maritime de Nantes - Saint-Nazaire	3 100 000										3 100 000	310 000
Grand port maritime de Rouen	2 598 000	3 274 000	5 582 000	4 667 000	2 804 000	643 000	3 127 000	3 234 000		4 203 300	30 132 300	3 013 230
Grand port maritime de La Rochelle			755 000	1 151 000	1 750 000	2 959 000	1 389 000	3 398 000	2 286 850	2 416 280	16 105 130	1 610 513
Grand port maritime de la Réunion								2 206 000		2 141 014	4 347 014	434 701
Grand port maritime de la Martinique									2 240 000	873 600	3 113 600	311 360
Total GPM	36 680 000	6 879 000	44 886 000	14 006 000	13 726 000	11 838 000	11 592 000	17 490 000	6 678 585	23 641 581	187 417 166	18 741 717
Port autonome de Paris	6 248 000	7 981 000	8 073 000	6 516 000	8 300 000	8 213 000	8 042 000	10 843 000	10 305 000	12 620 186	87 141 186	8 714 119

Source : Agence des participations de l'État

ANNEXE XV :
LE CONTRÔLE DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS DANS LES PORTS

• **Au sein de l'Union européenne :**

L'Union européenne s'est récemment emparée du sujet du contrôle des investissements directs étrangers. Dans son discours sur l'État de l'Union du 13 septembre 2017, Jean-Claude Juncker affirmait : « *Si une entreprise étrangère veut acquérir un port européen stratégique, une partie de notre infrastructure énergétique ou une de nos sociétés dans le domaine des technologies de défense, cela ne peut se faire que dans la transparence, à travers un examen approfondi et un débat. Il est de notre responsabilité politique de savoir ce qui se passe chez nous afin d'être en mesure, si besoin en était, de protéger notre sécurité collective* ».

Partant du constat de l'absence de cadre global au niveau européen et alors même que ses principaux partenaires commerciaux en avaient déjà mis au point, l'Union européenne a adopté en mars 2019 le règlement n° 2019/452 du Parlement européen et du Conseil, établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne.

D'après son article 3, les États membres peuvent maintenir, modifier ou adopter des mécanismes visant à filtrer les investissements directs étrangers sur leur territoire pour des motifs de sécurité ou d'ordre public. Pour déterminer si un investissement est susceptible d'y porter atteinte, peuvent notamment être pris en compte ses effets potentiels sur les infrastructures critiques (y compris les infrastructures de transport) et sur l'approvisionnement en intrants essentiels, fondements sur lesquels les infrastructures portuaires semblent rentrer dans le périmètre des investissements concernés par le règlement européen.

Un mécanisme de coopération prévoit en outre que les États membres notifient à la Commission et aux autres États membres tout investissement direct étranger sur leur territoire qui fait l'objet d'un filtrage. La Commission et les États membres ont la possibilité d'émettre un avis ou de formuler un commentaire sur l'investissement faisant l'objet d'un filtrage. La Commission peut en outre émettre un avis à l'attention d'un État membre dans lequel un investissement direct étranger qui est prévu est susceptible de porter atteinte à des projets ou des programmes présentant un intérêt pour l'Union, pour des motifs de sécurité ou d'ordre public.

• Le dispositif français de contrôle des investissements directs étrangers (*articles L. 151-1 et suivants et R. 151-1 et suivants du code monétaire et financier*)

La réglementation française en matière de contrôle des investissements étrangers a récemment évolué, sous l'effet de la loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises (dite PACTE) de mai 2019 et de la

publication d'un décret et d'un arrêté du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France (IEF).

Il existe **trois critères cumulatifs** pour déterminer l'éligibilité d'un investissement à la procédure de contrôle des IEF, listés aux articles R. 151-1 et 151-2 du code monétaire et financier :

- le caractère étranger de l'investissement (en provenance de l'Union européenne ou d'un pays tiers à l'Union européenne) ;
- le type d'opération (prise de contrôle, acquisition de tout ou partie d'une branche d'activité, franchissement du seuil de 25 % de participation) ;
- la sensibilité de l'activité.

Sont ainsi soumis à autorisation préalable du ministre chargé de l'économie les investissements étrangers dans une activité en France qui, même à titre occasionnel, participe à l'exercice de l'autorité publique ou relève d'une activité de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique.

L'article R. 151-3 du code monétaire et financier précise la nature de ces activités. D'après les réponses écrites de la Direction générale du Trésor, « *les infrastructures portuaires pourraient ainsi tomber dans le champ du contrôle des investissements étrangers en France sur le fondement des items suivants :*

- *1° l'intégrité, la sécurité ou la continuité de l'approvisionnement en énergie (notamment pour les terminaux méthaniers) ;*
- *3° l'intégrité, la sécurité ou la continuité de l'exploitation des réseaux et des services de transport ;*
- *7° l'intégrité, la sécurité ou la continuité de l'exploitation d'un établissement, d'une installation ou d'un ouvrage d'importance vitale au sens des articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du code de la défense. S'agissant de ce dernier point, la liste des opérateurs d'importance vitale (OIV) est néanmoins classifiée. »*

S'agissant des grands ports maritimes, la Direction générale du Trésor a indiqué à la mission d'information que « *leur statut d'établissement public s'oppose à ce qu'ils constituent la cible d'un investissement étranger. Hypothétiquement, s'ils venaient à être transformés en sociétés et que leurs missions restaient inchangées, la sensibilité de certaines des activités qu'ils exercent (réalisation, exploitation, entretien des accès maritimes, police, sûreté et sécurité) pourraient les amener à entrer dans le champ de la réglementation IEF* ».

Enfin, la Direction générale du Trésor peut, dans le cadre du contrôle IEF, prendre en compte le fait qu'un investissement s'inscrit dans le cadre d'une stratégie souveraine :

- d'une part, l'article R. 151-10 du code monétaire et financier permet de refuser un investissement « *si la mise en œuvre des conditions prévues à l'article R. 151-8 ne suffit pas à elle seule à assurer la préservation des intérêts*

nationaux définis par l'article L. 151-3. Le Ministre peut prendre en considération le fait que l'investisseur entretient des liens avec un gouvernement ou un organisme public étranger » ;

- d'autre part, l'article 1^{er} de l'arrêté du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France prévoit que le dossier de demande d'autorisation fasse « *mention de tout lien capitalistique ou appui financier significatif de la part d'un État ou d'un organisme public tiers à l'Union européenne lors des cinq dernières années* ».

ANNEXE XVI :

LISTE DES RECOMMANDATIONS DES PRINCIPAUX RAPPORTS PARUS DEPUIS 2016

1) Rapports parlementaires remis au Premier ministre en 2016

A. *Rapport sur l'axe Nord réalisé par Jérôme BIGNON, sénateur de la Somme, et René VANDIERENDONCK, sénateur du Nord, juillet 2016*

- Améliorer la gouvernance collective des acteurs portuaires et logistique de l'axe Nord :
- Réunir dans une même entité -sur le modèle d'HAROPA- les quatre ports de la façade maritime de la Côte d'Opale, que sont les ports maritimes de Dunkerque, de Calais et de Boulogne d'une part, ainsi que le port sec que représente implicitement Eurotunnel d'autre part, pour qu'ils unissent leurs efforts pour promouvoir de façon concertée l'attractivité logistique et industrielle globale des Hauts-de-France ;
- Créer une instance de gouvernance resserrée sous le haut pilotage de la Région Hauts-de-France et de l'État pour piloter une politique volontariste en faveur du développement de l'activité portuaire et logistique à l'échelle de la région et préparer les travaux d'une conférence régionale portuaire à instaurer ;
- Instaurer une conférence nationale portuaire associant a minima les quatre conférences régionales portuaires.
- Traduire concrètement l'ambition logistique de la Région des Hauts-de-France :
- Élaborer un schéma directeur de développement des plates-formes portuaires, logistique et industrielles à l'échelle régionale ;
- Mettre en place une véritable stratégie d'anticipation foncière sur le territoire de projet du Canal Seine-Nord-Europe avec : - l'extension du périmètre de réserve foncière, afin de préserver des perspectives d'implantation d'activités industrielles et logistiques fortement utilisatrices de la voie d'eau ; - la mobilisation d'outils fonciers pertinents (EPF et SAFER) au service des projets de développement des territoires ;
- Réfléchir à une harmonisation - voire à un alignement - des aides au transport combiné avec celles existant en Belgique ;
- Créer une entité responsable chargée de commercialiser un CCS/PCS unique à l'échelle des Hauts de France associant à 50% le GPMD et à 50% les professionnels de la Région ;

- Demander à VNF d'uniformiser les dates de renouvellement des différentes concessions des ports fluviaux dans les Hauts de France, et à la faveur de la réalisation du canal Seine-Nord-Europe d'octroyer par exemple des concessions de 50 ans à compter de la date d'ouverture du canal ;
- Mettre en place une gouvernance commune du risque associant le grand port maritime de Dunkerque.

- Réaliser les nécessaires investissements portuaires, ferroviaires et fluviaux :
- L'État et la Région doivent faciliter le projet CAP 2020, de veiller à l'avancement rapide des opérations identifiées dans le CPER et intervenir auprès de la SNCF pour séparer rapidement le réseau des voies ferrées portuaires du réseau ferroviaire national ;
- Prioriser et accélérer les projets d'investissement à réaliser pour renforcer la compétitivité des infrastructures.

- Bénéficier de l'effet d'entraînement économique du canal Seine-Nord-Europe :
- Créer sans retard la société de projet prévue par l'ordonnance n° 2016-489 ;
- Réaliser simultanément au projet de canal les investissements complémentaires que représentent la fiabilisation et l'amélioration des jonctions du canal aux façades maritimes Nord et Seine ;
- Réaliser en priorité les plates-formes trimodales et faciliter leur desserte ferroviaire ;
- Accompagner les projets de plates-formes du canal Seine-Nord-Europe de dispositifs spécifiques facilitant le report modal sur les modes massifiés ;
- Étendre le périmètre actuel de l'EPF d'État à l'ensemble de la région Hauts de France ;
- Attribuer un siège de droit de l'EPF au conseil de surveillance de la société de projet du Canal Seine Nord.

- Consolider la situation financière des ports à la mesure de leur valeur ajoutée et de leur effet sur l'emploi :
- Rétablir le financement réglementaire par l'État des dragages d'accès des ports ;
- Figurer le niveau de prélèvement global de l'État inférieur à celui observé en moyenne sur la dernière décennie (IS et prélèvement d'actionnaire) pour permettre au port d'investir dans la durée ;
- Créer sans retard des zones franches dans la circonscription du port de Dunkerque et dans la concession du port de Calais ;

- Exonérer de taxe parafiscale perçue par France-Agri-Mer les importations de produits de la mer.
- Travailler conjointement avec l'axe Seine et avec les autres axes ou façades :
- Reprendre une prospective régionale par filière ciblée sur les chaînes de transport logistiques maritimes et prôner simultanément une prospective nationale à horizon 2040/2050 spécifique au transport maritime et portuaire ;
- Mettre tout en œuvre pour aboutir à un CCS unique national et en l'absence d'évolution décisive en ce sens avant fin 2016, imposer par voie législative l'hébergement des données issues du CCS par un prestataire d'État unique ;
- Associer les parlementaires aux réflexions du Gouvernement préalables à la réforme du droit domanial envisagé par voie d'ordonnance.
- Autres mesures ponctuelles :
- Poser prioritairement la question de la sécurité du transport de fret ferroviaire Transmanche et, s'il le fallait, renégocier le protocole de Sangatte et son protocole additionnel dit Traité du Touquet ;
- Obtenir de la DGCCRF la levée des obstacles à la désignation du grand port maritime de Dunkerque, comme point d'entrée désigné pour les produits soumis à contrôle vétérinaire ou phytosanitaire ;
- Réfléchir à l'instauration d'un service minimum pour les services portuaires impliqués dans le transport de marchandises dangereuses ou susceptibles d'affecter la sûreté des installations.

B. Rapport sur l'axe Méditerranée réalisé par Élisabeth LAMURE, sénatrice du Rhône, et François-Michel LAMBERT, député des Bouches-du-Rhône, juillet 2016

1. À destination de l'État central :

- Recommandation au Premier ministre : modifier la loi et la réglementation (L.5312-12) du code des transports pour créer le Conseil de coordination interportuaire Méditerranée afin de dégager des complémentarités entre les autorités portuaires, les gestionnaires portuaires et les ports de commerce de Sète-Frontignan, Port la Nouvelle et Arles, Port-Vendres, Marseille-Fos, Toulon et les ports de la Côte d'Azur. Ce Conseil pourra se présenter sous la bannière Range France Med ;
- Recommandation au Premier ministre : créer un « délégué interministériel au développement économique de l'axe Rhône-Méditerranée » en l'appuyant sur l'agence Medlink élargie ;

- Recommandation au Premier ministre : mettre au point un indicateur pour mesurer l'efficacité de l'activité portuaire sur le développement économique de son hinterland et le tester en grandeur réelle ;
- Recommandation au Premier ministre : après analyse, demander aux préfets du périmètre Medlink de mettre en application les propositions de la démarche « compétitivité réglementaire » initiée en PACA ;
- Recommandation au Premier ministre : mettre en place un cadre fiscal adapté (missions de service public, ports de petite taille...) et des mesures d'accompagnement (entrée en vigueur progressive, diminution des dividendes...) pour préserver la compétitivité des ports de commerce dans leur assujettissement à l'impôt sur les sociétés ;
- Recommandation au Premier ministre : veiller à ce que l'application de l'autoliquidation de la TVA s'applique dans des conditions similaires aux ports concurrents, voire plus favorable, tout en s'assurant d'éviter les risques de fraude ;
- Recommandation au Premier ministre : revoir, en lien avec Stratégie France Logistique 2025, le rôle des transitaires à l'heure du numérique, de la responsabilité sociale et environnementale et de l'ouverture en 2019 du dédouanement centralisé communautaire ;
- Recommandation au Secrétaire d'État aux transports : mettre au point des indicateurs d'efficacité des GPM (trafic/effectif ou chiffre d'affaires/effectif) ;
- Recommandation au Secrétaire d'État aux transports : modifier les textes réglementaires nécessaires pour que les membres du Conseil de surveillance puissent se faire représenter par un suppléant ;
- Recommandation au Secrétaire d'État aux transports : remettre dans le droit commun la gestion des crédits d'investissement portuaires en les déléguant aux préfets ;
- Recommandation au Premier ministre : impulser l'expertise d'usage, la croissance des compétences et des moyens sur le numérique en déployant le Très Haut Débit en priorité sur les zones et les nœuds stratégiques des flux de marchandises ;
- Recommandation au Secrétaire d'État aux transports : examiner avec le Groupement national des transports combinés la création d'un système d'exploitation numérisé du traitement des conteneurs, interfaçable avec le CCS portuaire ;
- Recommandation au Premier ministre : conserver l'aide à la pince pour favoriser le transport fluvial en l'attente des nouvelles conditions de traitement du fret fluvial résultant de la mise en service de la rotule à Fos ;
- Recommandation au Secrétaire d'État aux transports : veiller au bon avancement des opérations routières sous maîtrise d'ouvrage État

convenues avec les collectivités locales à court et moyen termes et inscrites au CPER 2015-2020 ;

- Recommandation au Secrétaire d'État aux transports : accélérer les études de Fos Salon et engager sa réalisation phasée dès la déclaration d'utilité acquise (2021) pour achever l'opération en 2027. Pour ce faire, demander au préfet de tenir le planning en organisant un COPIL par an.

2. Pour l'État local :

- Recommandation au préfet Auvergne-Rhône-Alpes, président du Comité des ports : mettre à la disposition des ports un marché d'étude à bon de commande inter maître d'ouvrage pour faciliter la réalisation des investissements du CPIER ;
- Recommandation au futur Délégué interministériel au développement ;
- Recommandation au futur Délégué interministériel au développement économique de l'axe Rhône-Méditerranée : conduire l'élaboration concertée avec Medlink, le range France Med, l'État et les collectivités territoriales d'un schéma stratégique des zones logistiques et zone d'activité ;
- Recommandation aux préfets Auvergne-Rhône-Alpes et PACA : faciliter le rapprochement des métropoles de Lyon et Aix-Marseille-Provence afin que soit porté en commun, vers Bruxelles en particulier, un plan d'action pour faire de Marseille Fos le port de Lyon ;
- Recommandation à la DREAL PACA et au GPMM : mener à bien la démarche de « compétitivité réglementaire » pour garantir aux investisseurs délai, coût et conditions de leur projet d'implantation : mettre en œuvre sans délai les changements à droit constant et identifier les adaptations législatives et réglementaires ;
- Recommandation au préfet PACA : porter les propositions de la démarche « compétitivité réglementaire » auprès des directions d'administration centrales et des ministres ;
- Recommandation au Préfet PACA, à MAMP et au GPMM : monter un partenariat sur l'aménagement économique pour partager les analyses amonts, les choix de filières prioritaires et coordonner les contacts avec les investisseurs. Ce partenariat devra aller jusqu'à mobiliser, sous des formes à définir, la Métropole sur l'aménagement d'une partie de la zone industrialo-portuaire de Fos ;
- Recommandation au Président du futur Conseil de coordination interportuaire Méditerranée : instaurer un CCS unique pour le Range France Med, accessible à toutes les plates-formes intérieures et gratuit pour les opérations d'exportation de tous les chargeurs européens ;
- Recommandation au Président du futur Conseil de coordination interportuaire Méditerranée : instaurer un CCS unique pour le Range France

Med, accessible à toutes les plates-formes intérieures et gratuit pour les opérations d'exportation de tous les chargeurs européens ;

- Recommandation au préfet PACA : mener à bien une réflexion concertée sur la massification des dessertes ferroviaires (flux continentaux et maritimes) en lien avec les organisations logistiques et le port de Marseille Fos ;
- Recommandation au préfet Auvergne-Rhône-Alpes : conduire l'élaboration concertée d'un schéma d'orientation portuaire du territoire d'influence de la métropole lyonnaise, incluant le développement de la zone industrialo-portuaire de Salaise-Sablons ainsi qu'une augmentation des surfaces dédiées au transport fluvial du port Edouard Herriot.

3. Pour les ports :

- Recommandation au GPMM : poursuivre et amplifier les aménagements contribuant à la qualité de vie dans la zone industrialo-portuaire de Fos pour augmenter son attractivité ;
- Recommandation au GPMM : mener les réformes organisationnelles telles que le prochain projet stratégique puisse organiser une stabilité et mieux une décroissance des tarifs portuaires sur toute sa période ;
- Recommandation au GPMM : inviter l'Union maritime et fluviale et Via Marseille Fos à installer leurs bureaux dans le siège du port ;
- Recommandation au GPMM : mettre en place des comités de pilotage et comités techniques pour les projets d'investissement cofinancés ;
- Recommandation au GPMM : s'affirmer comme facilitateur des procédures réglementaires, du bon fonctionnement des services de contrôle y compris quand ils sont exercés par l'État ;
- Recommandation au GPMM : reprendre l'organisation lorsqu'elle a failli ou trop vieilli et faire rentrer du sang neuf dans le top management ;
- Recommandation au GPMM : rendre l'organisation plus lisible en interne comme en externe en éditant des organigrammes détaillés par direction ;
- Recommandation au GPMM : intégrer le patrimoine de SNCF Réseau situé à l'intérieur du domaine portuaire et mettre au point une stratégie d'exploitation offensive du nouveau réseau ferré portuaire ;
- Recommandation aux GPMM : négocier l'avenant de l'amodiation correspondant au comblement de la rotule contre une garantie de service aux escales fluviales et la disparition de la surfacturation des barges en recyclant les gains de productivité des armateurs, des manutentionnaires et des opérateurs fluviaux.

4. Autres recommandations :

- Recommandation à l'association Medlink : étendre ses compétences à l'implantation d'activités de transformation ainsi qu'à tous les modes de transport (fer et terminaux multimodaux comme fluvial, routes et pipeline) ;
- Recommandations à la place portuaire et aux organisations syndicales : continuer à porter conjointement la promotion du port de Marseille-Fos auprès des territoires et des clients étrangers ;
- Recommandation à SNCF Réseau : mener à bien la modernisation informatique du système de gestion des sillons ferroviaires ;
- Recommandation au GPMM et à SNCF Réseau : réunir les « ateliers de concertation ferroviaire » pour partager le diagnostic, les objectifs de développement, et augmenter les capacités des corridors ferroviaires en générant dans de bons délais des sillons efficaces ;
- Recommandation à SNCF Réseau : accélérer les trois chantiers de rénovation et de modernisation, en cours depuis 2013, sur le réseau ferré national et le réseau ferré portuaire de la ZIP de Fos ;
- Recommandations au Conseil départemental des Bouches-du-Rhône : accélérer le doublement de la RD 268 entre La Fossette et le Mat de Ricca pour sécuriser et fluidifier l'unique accès aux moles minéraliers et conteneurs de Fos ;
- Recommandations au Conseil départemental des Bouches-du-Rhône, à la DREAL et au GPMM : partager les prévisions d'activité et de trafic pour présenter des dossiers cohérents au débat public de Fos Salon et à l'enquête publique de la RD 268 et co-porter ces opérations.

C. Rapport sur l'axe Seine réalisé par Valérie FOURNEYRON, Députée de Seine-Maritime, et Charles REVET, Sénateur de Seine-Maritime :

- Engager dans les meilleurs délais les travaux de la liaison ferroviaire Serqueux-Gisors compte tenu de l'avis favorable de la commission d'enquête.
- Réaliser le plus rapidement possible un accès direct des barges fluviales aux terminaux de Port 2000 (chatière).
- Pérenniser l'exploitation du terminal multimodal du Havre et assurer sa montée en charge.
- Réaliser la mise au gabarit européen de l'Oise (MAGEO) et l'adaptation des ponts pour permettre la navigation à trois niveaux de conteneurs jusqu'à Longueuil-Sainte-Marie préalablement à la réalisation du lien à grand gabarit Seine-Nord-Europe.

- Assurer l'entretien des écluses de la Seine et particulièrement celle de Méricourt pour garantir la fiabilité de cette liaison fluviale.
- Confirmer la responsabilité de l'État sur les dragages des chenaux d'accès et les estuaires, ainsi que sur l'entretien des ouvrages de protection extérieurs et des écluses maritimes afin d'éviter la qualification de son intervention financière en aide d'État.
- Mettre en place le financement, lancer l'instruction et réaliser l'aménagement de la liaison Bray-Nogent.
- Mettre en place un comité des utilisateurs de CCS et une base de données unique au niveau national ouverte à toutes les professions et répondant à leurs besoins de traitement de l'information et connectée avec les systèmes d'information douaniers
- L'État doit apporter son appui aux développements nécessaires à la mise à niveau des logiciels indispensables au CCS-PCS. Les moyens des plans d'investissement d'avenir (PIA) et de la banque publique d'investissement (BPI) doivent être mobilisés avec des prises de participation à un niveau adapté. Par ces moyens, assurer une présence de l'État et des GPM à 50 % dans l'entité en charge de commercialiser les CCS/PCS.
- Améliorer sensiblement la fluidité des opérations en instaurant un CCS voire un CCS-PCS unique pour, au minimum, les ports maritimes de l'axe Seine et si possible en intégrant les terminaux conteneurs du port autonome de Paris et également accessible à toutes les plates-formes intérieures au-delà de l'Île-de-France accessibles aux ports maritimes de l'axe Seine. Offrir, par exemple comme à Anvers, une gratuité des opérations export pour tous les chargeurs, y compris à ceux qui opèrent depuis la Belgique, les Pays-Bas ou l'Allemagne.
- Veiller à ce que l'application de l'autoliquidation de la TVA s'applique dans des conditions similaires que dans les ports concurrents, voire plus favorable tout en s'assurant d'éviter les risques de fraude.
- Maintenir l'exonération de taxe foncière applicable aux ports autonomes au profit des grands ports maritimes. Compenser la perte de recette correspondante pour les collectivités locales.
- Rechercher les moyens de réduire le champ d'application de l'impôt sur les sociétés dont la mise en place est demandée par la Commission européenne. En tirer les conséquences sur le niveau des dividendes réclamés aux établissements portuaires.
- Dégager les moyens budgétaires pour porter l'intervention de l'État pour les dragages des chenaux d'accès et les estuaires, ainsi que sur l'entretien des ouvrages de protection extérieurs et des écluses maritimes au niveau prévu par les articles R 5313-69 à R 5313-76 du code des transports. Demander aux GPM de réduire leurs droits de port à due proportion.

- Maintenir une aide au transbordement combiné fluvial (aide à la pince) dans des conditions équivalentes à celle des pays voisins. Évaluer, en tout état de cause, l'impact qu'aurait la fin de cette aide sur le trafic multimodal.
- Identifier la meilleure façon de faire aboutir la mutualisation des THC au Havre après avoir précisé la faisabilité des différentes approches (démarche volontaire / cadrage juridique national).
- La problématique des implantations industrielles et logistiques sur le domaine public portuaire doit faire l'objet d'un examen particulier dans le cadre d'une mise à jour du code général de la propriété des personnes publiques.
- Mener les instructions administratives de façon à pouvoir garantir aux investisseurs les délais et les conditions, et donc les coûts, de leur implantation. Mettre en place un véritable guichet unique préfectoral capable d'accompagner les projets importants dans l'obtention de leurs autorisations administratives (permis d'aménager, autorisations lois sur l'eau, ICPE...).
- Créer une structure souple de coordination entre les Régions, les agences de développement, la filière logistique et HAROPA pour être davantage en mesure de capter des investissements étrangers sur les zones portuaires et à proximité. Signer un partenariat avec les opérateurs nationaux, au premier chef desquels Business France, et avec le réseau diplomatique.
- Réaliser une étude de parangonnage de la productivité (y compris des effectifs) des GPM en France et des principaux ports concurrents dans les pays voisins.
- Assurer une meilleure intégration de l'organisation douanière au sein de l'axe Seine et l'exploitation de toutes les potentialités offertes par le Code douanier de l'Union (CDU) afin de faire disparaître les contraintes documentaires internes.
- Veiller à ce que l'application des dispositions du code des ports assurant un monopole d'emploi des personnels relevant de la convention collective unifiée de la manutention et des ports s'inscrivent dans la lettre et l'esprit de ces dispositions.
- Mettre en place des règles de rénovation et un régime d'exploitation adapté pour les réseaux capillaires.
- Fiabiliser la réservation des sillons ferroviaires fret sur les différents itinéraires à partir des ports de l'axe Seine. Coordonner les exploitations des réseaux de triage SNCF, des réseaux ferrés portuaires et des installations industrialo-portuaires terminales.
- Élargir le champ d'action du GIE Haropa, en particulier, lui attribuer une mission de mise en cohérence des stratégies tarifaires en matière de droits de port, pour les deux ports maritimes, et domaniaux pour les trois ports du GIE.

- Mettre en place une nécessaire concertation entre le GPM du Havre et celui de Rouen en matière de relations et de tarification pour les raffineries implantées au voisinage des deux ports et qui utilisent les installations de l'un ou de l'autre, dans une optique de pérennisation des activités industrialo-portuaires correspondantes. Si cette concertation doit conduire à des transferts de chiffre d'affaires d'un port vers l'autre, ceux-ci doivent être identifiés et compensés dans le cadre d'une analyse globale de la capacité financière des ports de l'axe Seine.
- Revenir sur l'interdiction récente faite à la Caisse des Dépôts et consignation d'accorder des prêts aux établissements portuaires. Envisager une dérogation à l'interdiction faite aux établissements portuaires de placer leur trésorerie.
- Le GPM du Havre doit, soit offrir des possibilités de solutions alternatives à la CIM pour ses clients du secteur pétrolier, soit exercer de manière plus directive les moyens de contrôle de la tarification que lui donnent les contrats passés avec la CIM.
- Trouver, à court terme, une solution pour permettre aux installations du port de Rouen d'être reconnues comme point d'entrée communautaire (PEC) en matière de céréales sans lui imposer des prescriptions qui seraient supérieures à celles observées dans d'autres ports français et européens.
- Fixer à la structure chargée d'élaborer une stratégie de l'axe Seine de sortir d'une approche place portuaire par place portuaire pour raisonner en termes de flux.
- Mieux associer les milieux économiques au conseil de coordination interportuaire de la Seine.
- Les clubs « métiers » mis en place entre les trois ports devraient déboucher de manière plus systématique sur des projets communs.
- Construire un outil de partage des données sur les parts modales des ports associant les établissements portuaires, les Douanes, l'Insee et l'ensemble des acteurs publics ou parapublics concernés.

D. Rapport sur la façade Atlantique réalisé par Yannick VAUGRENARD, sénateur de la Loire-Atlantique, et Gérard CÉSAR, sénateur de la Gironde, 2016 :

- Promouvoir au niveau européen un « projet stratégique façade Atlantique » ;
- Élaborer et mettre en œuvre une programmation des investissements nécessaires pour arrimer profondément les trois ports à leur hinterland ;
- S'engager vraiment dans une action commerciale ambitieuse et coordonnée ;
- Construire entre l'État, les Conseils de Surveillance et les Directoires des GPM, une vision pérenne et dépassionnée en matière de dragage ;

- Faire partager par tous les acteurs portuaires un constat commun des structures et des coûts portuaires français ;
- Pôle de Nantes-Saint-Nazaire : évolution de la gouvernance en modifiant la composition du conseil de surveillance et la procédure de désignation du Directeur Générale et en renforçant le rôle des collectivités territoriales. ;
- Pôle de La Rochelle et Bordeaux : ouvrir une réflexion sur un projet de décentralisation de la gouvernance de ces deux GPM.

2) Rapports IGF-CGEDD, *La transformation du modèle économique des grands ports maritimes, 2018*

1.Élaborer une stratégie nationale portuaire concertée

1.1. Principale recommandation

Proposition n° 5 : Élaborer une nouvelle stratégie nationale portuaire intégrant les GPM, les ports décentralisés et les ports fluviaux. Cette stratégie serait le fruit d'une concertation entre l'État, les collectivités territoriales, le secteur privé et les organisations représentatives du personnel, et assurant une coordination entre GPM, ports maritimes décentralisés et axes fluviaux.

1.2. Autres recommandations

Proposition n° 6 : Étendre et actualiser la base de connaissances nécessaire pour définir une stratégie nationale partagée et améliorer le pilotage des GPM : □ mutualiser les outils de veille prospectifs des différents GPM à un niveau central ; sous l'égide de France Stratégie, mener un travail prospectif national partagé sur les évolutions des trafics et filières maritimes et portuaires, de la logistique et des facteurs de compétitivité des ports ; instituer des indicateurs de performance de la stratégie nationale portuaire et des GPM ; actualiser annuellement les études d'emplois et de valeur ajoutée des GPM et confier à la direction générale de l'INSEE leur encadrement et leur consolidation ; relancer la recherche universitaire sur l'économie maritime et portuaire, en lien avec l'industrie.

Proposition n° 1 : Redynamiser l'Observatoire des coûts de passage portuaire et produire régulièrement son analyse, notamment sur un certain nombre d'indicateurs à harmoniser entre GPM.

Proposition n° 8 : Dans le cadre de la stratégie nationale portuaire, établir des stratégies de filières coordonnées concernant le GNL, les énergies renouvelables et l'économie circulaire.

Proposition n° 9 : Développer les activités numériques des GPM, notamment en matière : d'applications permettant d'optimiser la chaîne logistique ; de constitution de base de données et de valorisation de celles-ci ; d'objets connectés.

Proposition n° 10 : Dans le cadre de l'élaboration des prochains projets stratégiques, et en lien avec les acteurs de la place portuaire, formaliser une stratégie numérique.

2. Évoluer vers un modèle de port entrepreneur et réguler les activités de la place portuaire

2.1. Principales recommandations

Proposition n°7 : Élaborer des lignes directrices relatives à la mise en œuvre de stratégies de remontées de la chaîne de valeur dans les activités traditionnelles et nouvelles des GPM, couvrant tant les questions d’opportunité que de mise en œuvre pratique.

Proposition n°14 : Formaliser une politique domaniale dans le cadre de l’élaboration de la prochaine génération de projets stratégiques.

Proposition n°13 : Établir une trajectoire financière dans laquelle seront proposés des lignes directrices d’évolution de la tarification dans le cadre de l’élaboration de la prochaine génération de projets stratégiques. Elle serait fondée sur une identification d’objectifs et un diagnostic de la situation concurrentielle du port sur chacun de ses marchés. Elle intègrerait à la fois la politique domaniale du port et les stratégies tarifaires des autres acteurs de la place portuaire.

Proposition n°19 : Expertiser de manière approfondie, voire expérimenter, l’évolution des GPM vers un statut de sociétés anonymes à capitaux exclusivement publics.

Proposition n°17 : Réduire la taille des conseils de surveillance. Ceux-ci pourraient compter 12 membres: 3 représentants de l’État, 3 représentants des collectivités, 2 représentants des salariés, et 4 personnalités qualifiées désignées par l’État.

Proposition n°31 : Mettre en place une GPEC pour répondre aux évolutions des métiers et de la démographie des effectifs tout en assurant la maîtrise des effectifs.

Proposition n°11 : Dans le cadre de la mise en œuvre du règlement (UE)2017/352, étendre les missions de l’autorité compétente qui doit être désignée par la France avant le 24mars2019 (qui pourrait être l’ARAFER) à une mission générale de concours au suivi et au bon fonctionnement, dans ses dimensions techniques, économiques et financières, du secteur portuaire.

Proposition n°12: Saisir l’Autorité de la concurrence d’une demande d’avis portant sur le fonctionnement des marchés des services portuaires aux navires (pilotage et remorquage) et à la marchandise (manutention).

2.2. Autres recommandations

Propositions n°15 et 16 : Élaborer, à partir des retours d’expérience des GPM, des lignes directrices pour les modalités de sélection des attributaires, la négociation et le contenu des conventions de terminal et des conventions d’occupation du domaine portuaire.

Proposition n°3 : Établir des règles comptables communes aux GPM permettant de retracer de manière homogène les capitaux propres, les sources de financement et les produits exceptionnels. Mettre en place une comptabilité de gestion harmonisée dans l’ensemble des GPM, notamment par le biais d’une nomenclature commune des filières d’activité auxquelles seraient rattachées les droits de port et les produits domaniaux.

Proposition n°4 : Requérir des GPM un prévisionnel financier à horizon dix ans, encadré par un référentiel méthodologique partagé définissant notamment les hypothèses sous-jacentes de trafics et d'environnement économique.

Proposition n° 29 : Décliner les outils d'évaluation socio-économique pour l'évaluation des projets d'infrastructures de transport de marchandises, et notamment des projets portuaires.

Proposition n° 30 : Développer les revues a posteriori des projets d'investissement, notamment pour mieux calibrer les hypothèses de trafic et les prévisions de rentabilité financière des nouveaux projets.

Proposition n° 32 : Dans les GPM où cela apparaît justifié par la GPEC et les besoins d'évolution des compétences des agents, proposer des plans de départs volontaires.

Proposition n° 2 : Prévoir par circulaire que les projets de loi et de règlements susceptibles d'affecter les coûts supportés par les places portuaires fassent l'objet d'une fiche d'impact soumise à avis formel du secrétaire général du gouvernement. Celui-ci s'appuierait sur les avis du SG Mer et du Comité France Maritime.

Proposition n° 18 : Associer le président du conseil de développement au conseil de surveillance, avec au minimum voix consultative, ou voix délibérative s'il est désigné en tant que personnalité qualifiée.

3. Clarifier et stabiliser les règles du jeu financières applicables aux GPM

3.1. Principales recommandations

Proposition n° 21 : Évaluer, préalablement à toute décision et selon une méthodologie harmonisée au niveau national, les conséquences de la répercussion de la TFPB des GPM sur les amodiataires sans droits réels. Les conséquences sur les opérateurs de manutention doivent être examinées tout particulièrement.

Proposition n° 22 : Faire aboutir les travaux administratifs en cours relatifs :
 à la liste des biens des GPM devant être exonérés de TFPB au titre de leur affectation à un service public ou d'utilité générale et de leur caractère non productif de revenus ; à l'élargissement du champ de l'exonération prévue à l'article 1382 du code général des impôts aux biens transférés par les ports autonomes aux GPM lorsqu'ils sont affectés à un service public ou sont d'utilité générale et non productifs de revenus.

Proposition n° 20 : Assurer une sécurité juridique au bilan d'ouverture des ports à l'occasion de leur entrée en fiscalité à l'IS.

Proposition n° 25 : Assurer une prévisibilité pluriannuelle aux GPM sur le financement par l'État de leurs charges non commerciales.

Proposition n° 27 : Fixer des règles stables de perception des dividendes dans les ports, en fonction de la capacité d'autofinancement des GPM et de leurs besoins en investissements ayant une rentabilité socio-économique positive. Le niveau des dividendes devrait être décorrélié du reste à charge des dépenses de dragage.

Proposition n° 28 : Subventionner les projets d'investissement des GPM à la double condition qu'ils ne soient pas financièrement rentables pour le port, mais présentent une rentabilité socio-économique positive.

3.2. Autres recommandations

Proposition n°23 : Si les méthodes d'imposition à la TFPB actuellement envisagées devaient s'avérer insoutenables pour le modèle économique des manutentionnaires, retenir les deux étapes successives suivantes : accorder un traitement dérogatoire aux terminaux portuaires, afin de minorer la TFPB dont ils sont redevables, en se fondant si cela est possible et pertinent sur un barème applicable à tous les ports compatible avec la concurrence européenne ; après examen plus approfondi des modèles en vigueur dans les autres pays européens, une fois le barème français stabilisé, envisager de mettre en cause juridiquement les exonérations plus favorables de fiscalité foncière dont bénéficieraient leurs ports et leurs terminaux portuaires, afin d'obtenir que la concurrence européenne soit établie sur un pied d'équité fiscale.

Proposition n°26 : Élargir le périmètre des charges non commerciales compensées par l'État, afin de mieux compenser les ports pour les dépenses qu'ils encourent au titre des missions confiées par l'État.

Proposition n°24 : Mettre en place une comptabilité analytique homogène dans les GPM, permettant de séparer les charges non commerciales des autres charges. Cette séparation doit permettre d'assurer le suivi de ces charges par les tutelles et de se conformer au droit européen.